Universiteit
Leiden
The Netherlands

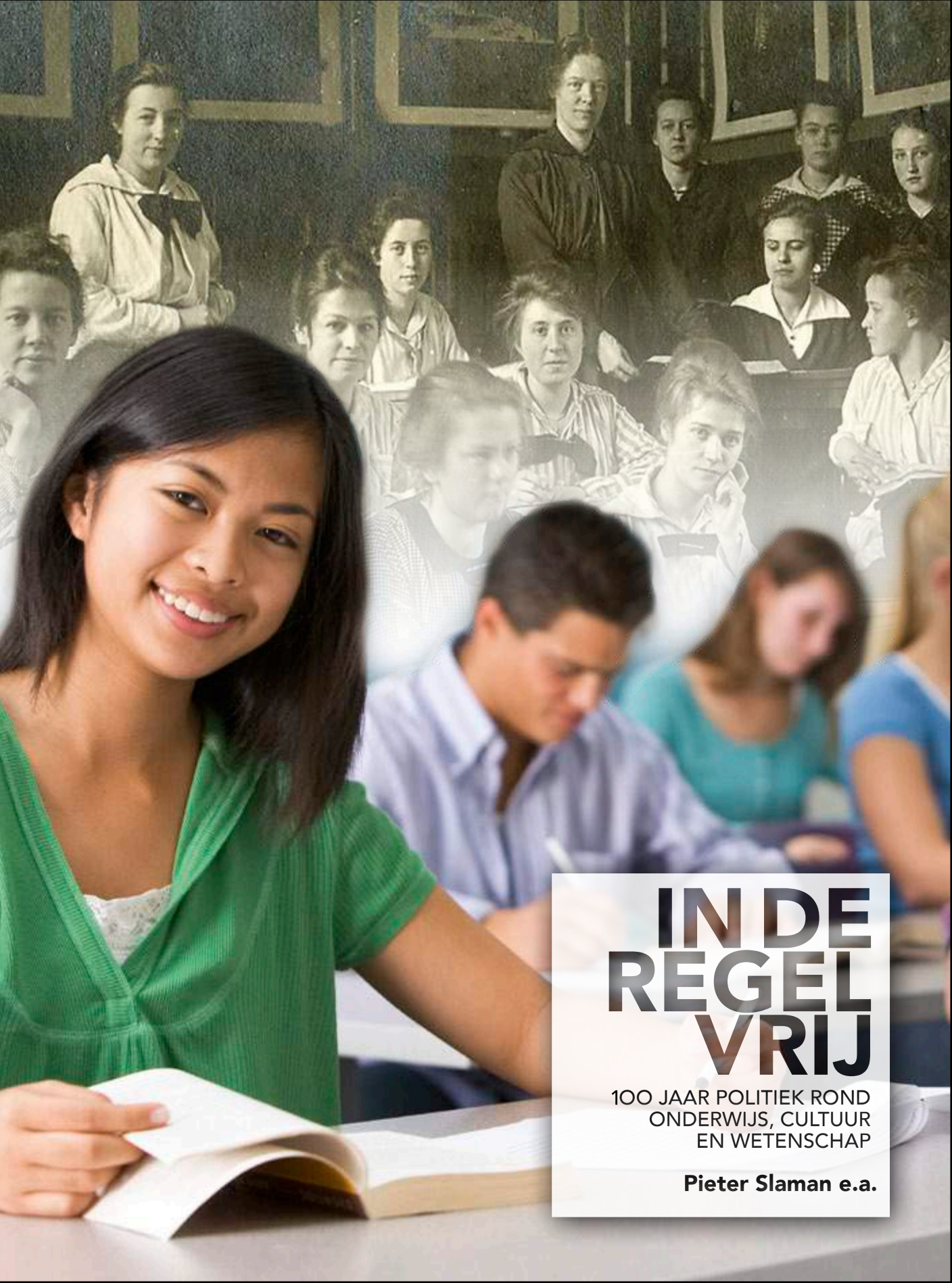
In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap

Slaman, P.; et all

Citation
Slaman, P. (2018). *In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/67822

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/67822

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



IN DE REGEL VRIJ

100 JAAR POLITIEK ROND ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Pieter Slaman e.a.

IN DE REGEL VRIJ

100 JAAR POLITIEK ROND ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Pieter Slaman e.a.

Met bijdragen van

Jo Bardoel
Evelyn Beer
Geert ten Dam
Jacques Dane
Patricia Faasse
Adriaan in 't Groen
Willemijn Leene
Bram Mellink
Cas Smithuijsen
Robert Verhoogt
Sietske Waslander
Paul van der Werve
Maggie Wissink ook Geerdink

INHOUD

VOORWOORD
Geert ten Dam 7

INLEIDING
Pieter Slaman 11

PORTRET
DR. JOHANNES THEODOOR DE VISSER (1857-1932)
Jacques Dane 18

1 BAAS IN EIGEN SCHOOL

DE STRIJD TEGEN 'STAATSPEDAGOGIEK', 1848-1980

Pieter Slaman 23

KADER
'EENE ILLUSIE' DE LAGER ONDERWIJSWET VAN 1920 OP DORPSNIVEAU
Jacques Dane 38

PORTRET
JO CALS (KVP, 1952-1963)
Jacques Dane 40

INTERMEZZO
OCW IN DE GRONDWET
Adriaan in 't Groen 44

2 OUDE VORMEN, NIEUWE TIJDEN

DE PACIFICATIE TER DISCUSSIE, 1980-2018

Pieter Slaman 51

INTERMEZZO
ONDERWIJS IN HET KONINKRIJK OVERZEE
Pieter Slaman 64

PORTRET
JOS VAN KEMENADE (PVDA, 1973-1977 EN 1981-1982)
Adriaan in 't Groen 70

3 'TER VERSPREIDING VAN DE WAARHEID WORDE GEEN MIDDEL VERWAARLOOSD'

EEN EEUW MEDIABELEID IN NEDERLAND

Jo Bardoel 77

KADER
WANKELENDE ZUILEN EN DE VAL VAN HET KABINET-MARIJNEN 1965
Pieter Slaman 102

INTERMEZZO
MINISTERS VAN ONDERWIJS, KUNSTEN EN WETENSCHAPPEN
Pieter Slaman 106

PORTRET
ARIE PAIS (VVD, 1977-1981)
Adriaan in 't Groen 116

4 'WAARTOE TOCH DIE KLOVE?'

SELECTIE IN HET MIDDELBAAR ONDERWIJS, 1860-2018

Pieter Slaman 121

INTERMEZZO
STATUS EN OPLEIDING VAN DE LEERKRACHT
Pieter Slaman 138

KADER
ONDERWIJSAMBTENAREN EN DE (TEST-)PSYCHOLOGIE
Jacques Dane 144

KADER
CENTRALE EXAMENS
Willemijn Leene 149

PORTRET
WIM DEETMAN (CDA, 1982-1989)
Adriaan in 't Groen 152

5 DE STAAT, DE ARBEIDSMARKT

EN HET BEROEPSONDERWIJS 1863-2018

Pieter Slaman 159

INTERMEZZO
100 JAAR MINSTERIE VAN OCW IN PORTRETTEN
Robert Verhoogt en Evelyn Beer 176

KADER
'WAT WIL JE LATER WORDEN ALS JE GROOT BENT?' BEROEPSKEUZE EN STUDIEVOORLICHTING
Jacques Dane 190

PORTRET
JO RITZEN (PVDA, 1989-1998)
Pieter Slaman 194

6 VERZUILING, VERZORGING, VERZAKELIJKING

RIJKSCULTUURBELEID 1918-2018

Cas Smithuijsen 199

KADER
NEDERLANDSE KUNST IN DE WERELD
Cas Smithuijsen 224

PORTRET
LOEK HERMANS (VVD, 1998-2002)
Pieter Slaman 228

INTERMEZZO
STAATSSECRETARISSEN VAN OCW, 1950-2017
Pieter Slaman 232

7 DE OMHELZING EN DE WURGGREEP

RIJKSOVERHEID EN HOGER ONDERWIJS, 1918-2018

Pieter Slaman 247

PORTRET
MARIA VAN DER HOEVEN (CDA, 2002-2007)
Pieter Slaman 266

INTERMEZZO
ONDERWIJS ALS MOTOR VOOR DE EMANCIPATIE?
Maggie Wissink ook Geerdink 270

8 OVER MOGELIJKHEDEN, WENSEN EN 'ONVERMIJDELIJKE KEUZEN'

EEN EEUW WETENSCHAPSBELEID

Patricia Faasse 277
met medewerking van Barend van der Meulen en Jorrit Smit

PORTRET
RONALD PLASTERK (PVDA 2007-2010)
Pieter Slaman 298

INTERMEZZO
DOET POLITIEK ERTOE? 100 JAAR ONDERWIJSUITGAVEN EN ECONOMISCHE GROEI
Paul van der Werve 302

9 DE VERHOUDINGEN IN HET ONDERWIJSBESTEL

1918-1990

Pieter Slaman 311

PORTRET
MARJA VAN BIJSTERVELD
(CDA, 210-2012)
Adriaan in 't Groen 328

INTERMEZZO
VAN MAAKBARE SAMENLEVING
NAAR MAAKBARE MARKT
Bram Mellink 332

10 STUREN IN SAMENSPRAAK

1990-2018

Geert ten Dam en Sietske Waslander 341

KADER
PASSEND ONDERWIJS
Sietske Waslander 358

KADER
BURGERSCHAPSONDERWIJS
Geert ten Dam 360

PORTRET
JET BUSSEMAKER
(PVDA, 2007-2010)
Pieter Slaman 362

INTERMEZZO
HET MINISTERSCHAP VAN
ONDERWIJS, CULTUUR EN
WETENSCHAP
Adriaan in 't Groen 366

11 SLOTBESCHOUWING

Pieter Slaman 371

OVER DE AUTEURS **383**

FOTOVERANTWOORDING **389**

BRONNEN **395**

PERSONENREGISTER **409**

COLOFON **414**

VOORWOORD

Geert ten Dam

Toen ik eind jaren negentig een basisschool zocht voor mijn zoon, had ik twee wensen: het onderwijs moest goed zijn en dicht bij huis. Mijn man en ik kwamen uit bij een protestants-christelijke buurtschool. De levensbeschouwelijke richting was niet de onze, maar het onderwijs was er uitstekend. Andere ouders maken andere keuzes. Bovenaan hun wensenlijstje staat bijvoorbeeld wel de grondslag van de school (openbaar, christelijk, katholiek, evangelisch, islamitisch, hindoeïstisch, vrij en algemeen bijzonder).

Deze unieke Nederlandse keuzevrijheid voor ouders en leerlingen is een groot goed. Ook scholen hebben vrijheid; zij kunnen hun onderwijs aanpassen aan maatschappelijke en lokale behoeften. De overheid financiert het en ziet toe op de basiskwaliteit. Dit levert een gevarieerd en krachtig stelsel op dat zich stapsgewijs en zonder grote risico's kan vernieuwen. Ook de cultuursector heeft een voor iedereen toegankelijk, divers en grotendeels door de overheid gefinancierd aanbod, onder andere via theaters, musea en de media. De variëteit reikt verder: wetenschap gedijt alleen bij grote autonomie van onderzoekers. De combinatie van instellingsvrijheid enerzijds en overheidsfinanciering en -toezicht anderzijds, geeft verschillende bevolkingsgroepen in ons land een stem. Dit was het uitgangspunt toen het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen honderd jaar geleden van start ging. Tot op de dag van vandaag is het een leidmotief.

Daarmee is niet alles gezegd. De combinatie van vrijheid en sturing in onderwijs, cultuur en wetenschap levert soms heftige debatten op – toen én nu. Want hoe ver mag de overheidsinvloed gaan en waar begint de vrijheid van instellingen? In het onderwijs zijn veel discussies terug te voeren op deze vraag. Bijvoorbeeld over de waarde van eindtoetsen, de inhoud van burgerschapsonderwijs en de besteding van budgetten.

Dit boek geeft een vlot geschreven inzicht in de historische achtergronden van actuele kwesties over onderwijs, cultuur en identiteit. Het bevat prachtige portretten van alle bewindslieden van OCW en rijke illustraties. Het geheel laat zien dat het idee om vrijheid te combineren met sturing nog altijd goed is, ook honderd jaar na dato. Autonomie van instellingen past bij deze tijd van mondige en hoogopgeleide professionals die hun eigen onderwijs vormgeven. De overheid mag en móet zich daarmee bemoeien, het gaat immers om de ontwikkeling van kinderen en jongeren. Daarbij leert dit boek ons wel dat de overheid vaker op haar handen kan zitten. Ze kan krachtiger kiezen op hoofdlijnen en zich minder verliezen in details. Het zou mooi zijn als dit de trend wordt in de komende decennia.

Tot slot een groot woord van dank voor alle auteurs, beeldredacteuren, vormgevers, interviewverwerkers en correctoren van dit boek. Hun namen staan in het colofon. Een bijzondere vermelding verdient hoofdauteur en onderzoeker Pieter Slaman. Hij heeft de wens van OCW om terug te kijken in de tijd, zeer inspirerend vormgegeven. Dank ook aan het ministerie dat de uitgave financieel mogelijk maakte en organisatorisch uitstekend begeleidde in de persoon van Paul van der Werve. De inhoudelijke begeleiding was in handen van een wetenschappelijke commissie waarvan ik voorzitter was. Ik dank de commissieleden hartelijk voor hun grote inzet (ook hun namen staan in het colofon). Het Onderwijsmuseum en het Nationaal Archief hebben geholpen bij het verzamelen van het beeldmateriaal; ook daarvoor veel dank.

Prof. dr. Geert ten Dam

INLEIDING

Pieter Slaman

teun vuur gijs lam kees
ei de does

In 1918 ging de zesjarige Maria van Rossum voor het eerst naar school: de rooms-katholieke lagere school in het Utrechtse dorp Cabauw. Als onderdeel van haar katholieke vorming maakte ze een schoolreisje naar Den Briel, waar het graf van de Martelaren van Gorcum lag. Deze negentien katholieke geestelijken waren tijdens de Tachtigjarige Oorlog gemarteld en opgehangen door de protestantse Watergeuzen. Het was het begin van drie eeuwen onderdrukking van de katholieken in Nederland, leerde Maria op school. Op de openbare school in Cabauw, iets verderop, vonden ze die boodschap vreselijk. Daar waren de Watergeuzen toch in de eerste plaats vrijheidsstrijders, die aan de wieg hadden gestaan van Nederland als zelfstandige natie. In naam van Oranje nog wel. Hoe konden kinderen later goede burgers worden, als ze op zo'n jonge leeftijd werden opgestookt tegen de natie? Maar er was weinig aan te doen. Juist was in de grondwet bepaald dat Maria's school volledige subsidie kreeg van de Nederlandse staat, en dat niemand van buitenaf zich met de katholieke opvoeding mocht bemoeien. Zolang de wet niet werd overtreden, kon de school hier doen wat ze wilde. Overigens kwam het met dat burgerschap van Maria wel in orde. Als haar kleinzoon heb ik later steeds het fotolijstje met de hervormde Oranjefamilie aan de muur zien hangen.

In het Nederland van vandaag hebben mensen nog meer verschillende achtergronden en opvattingen dan in 1918. En ook nu klinkt hardop de vraag of scholen, musea en andere dragers van cultuur wel genoeg doen om gemeenschappelijke waarden over te brengen. En de vraag wat die waarden dan zijn. Ook de grondwet zegt nog altijd hetzelfde: alle scholen die zich aan de wet houden, krijgen volledige subsidie. Ieder is in de regel vrij om te bepalen welk mens- en wereldbeeld wordt uitgedragen in het onderwijs, de cultuursector en de wetenschap. En alle Nederlandse burgers betalen dat samen.

Honderd jaar Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Dit boek verschijnt bij het honderdjarig bestaan van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dat werd in september 1918 opgericht om vorm te geven aan die bijzondere afspraak van een jaar eerder; de afspraak om alle religieuze en ideologische groepen in het land de vrijheid te geven hun eigen geluid over te brengen op kosten van de hele bevolking. Deze afspraak gold eerst voor het onderwijs, maar werd al snel doorgetrokken naar die andere plekken waar zo'n wereldbeeld werd uitgedragen: media, musea, theaters, onderzoeksinstellingen en ga zo maar door. Hierdoor konden de meest uiteenlopende identiteiten en tradities worden doorgegeven.

Nederland was zeker niet het enige land waar die vrijheid bestond. Deze hoort bij een gezonde democratie. Maar vrijwel nergens waren zoveel verschillende groepen, en ontbrak het zo duidelijk aan een meerderheid – in de bevolking of de politiek – die een gemeenschappelijke culturele traditie kon voorschrijven. Protestanten, katholieken, sociaaldemocraten en liberalen hadden sterk uiteenlopende beelden van het leven en de wereld. In plaats van te blijven proberen elkaar te overtuigen, legden ze zich neer bij hun onderlinge verschillen. Ze lieten elkaar de ruimte om een eigen weg te kiezen binnen een gezamenlijk onderhouden bestel.

Deze Pacificatie van 1917 werkte bevrijdend, en werd later het model achter tal van andere publieke taken in Nederland. De samenleving en het bestuur raakten volgens een populair beeld 'verzuild', opgedeeld in ten minste vier aparte pilaren.[1]

Deze oplossing maakte geen einde aan de vele spanningen die bestaan rondom onderwijs, cultuur en wetenschap. Altijd waren er krachten die bleven zoeken naar een gemeenschappelijk geluid. Jo Cals, onderwijsminister in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw, was er zelfs van overtuigd dat hier de meest cruciale taak van de staat lag. Terwijl een vernietigende oorlog met het communistische Oostblok dreigde, zei hij:

Als er 1500 miljoen per jaar wordt uitgegeven aan defensie, moeten we ons eerst afvragen, defensie waarvan? En dan is de conclusie, dat op de eerste plaats de geestelijke waarden, onze cultuur en beschaving verstevigd moeten worden. En juist op dit terrein is mijn Ministerie werkzaam.[2]

Maar dat belang geldt dus ook voor groepen die kleiner of groter zijn dan de bevolking van de staat. Ook zij willen hun voortbestaan op langere termijn verzekeren, ook zij willen hun traditie doorgeven.[3] Daarbij maakt het weinig uit of die groep nu een familie, vereniging, beroepsgroep, geloofsgemeenschap of werelddeel is. Zo ontstaan moeilijke vragen: moet nationaal of internationaal burgerschap voorop staan? De identiteit in het beroep, de godsdienstige vorming, of de vorming van de kritische zelfstandige mens? Welk belang hier het zwaarst moet wegen, is nooit een uitgemaakte zaak.

Dit maakt de discussie hierover in onze eigen tijd ook zo ingewikkeld. Het debat over onze culturele waarden en identiteit maakt hevige emoties los, vooral ook wanneer de vraag op tafel komt wat ons onderwijs of onze musea daarmee moeten doen. Een enkel standbeeld kan de gemoederen hoog laten oplopen. Maar een gezamenlijk verhaal daarover, waarin iedereen zich vinden kan, heeft nooit bestaan. Zo is in Nederland bijvoorbeeld onderwijs in burgerschap nooit in één duidelijke verschijning van de grond gekomen.[4] Juist vanwege het huidige debat is het de moeite waard om te bekijken hoe Nederland in het verleden is omgegaan met diversiteit en het doorgeven van cultuur en waarden. Hoe maak je dit mogelijk en voor iedereen toegankelijk, in een land dat zo verdeeld is in groepen die elk hun eigen waarden willen doorgeven? Hoe organiseer je dat? Daar heeft Nederland in de afgelopen eeuw waardevolle ervaringen mee opgedaan.

Vrijlaten en vastleggen

Johan Rudolf Thorbecke vond in de Grondwet van 1848 een antwoord in het idee dat de staat zo min mogelijk moest voorschrijven of verbieden. Laat ieder voor zich bepalen wat goed is, zo dacht hij. Sinds Thorbeckes Grondwet van 1848 is het geven van onderwijs vrij, en zoals hij het zelf stelde: "de regering is geen oordeelaar van wetenschap en kunst".[5] Die gedachte is één van de twee hoofdlijnen in dit boek. De samenleving heeft veel vrijheid nodig om kennis en cultuur binnen haar eigen gelederen door te kunnen geven.

1 De term 'verzuiling' bleek vaak evenveel verwarring als duidelijkheid te brengen, en wordt in dit boek daarom terughoudend gebruikt. Zie voor een overtuigende kritiek: Piet de Rooy, *Een stipje op de waereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland* (Amsterdam 2014).

2 Cals geciteerd bij: Van der Steen, *Cals* 161-162.

3 De Amerikaanse pedagoog John Dewey schreef dit in 1916 in zijn *Democracy and Education*. Zie hierover D.C. Phillips en Harvey Siegel, 'Philosophy of Education' in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2015) https://plato.stanford.edu/archives/win2015/entries/education-philosophy geraadpleegd 5 maart 2018.

4 *Zie daarover: Wim de Jong, Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland* 1945-1985 (z.p. 2014).

5 Thorbecke geciteerd bij: Roel Pots, *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland* (Nijmegen 2000) 85.

Deze hoofdlijn staat op gespannen voet met de actieve rol die de staat steeds heeft moeten spelen. Bij alleen het organiseren van die vrijheid kon de staat het niet laten. Op het gebied van onderwijs moest deze de kwaliteit garanderen om te voorkomen dat bepaalde leerlingen achter zouden blijven. En vanaf 1917 moest de staat dit voor alle groepen betalen. Vanaf dat moment was er ook een duidelijke groei van de betrokkenheid van overheden bij cultuur en wetenschap. Na de Tweede Wereldoorlog nam de staat vervolgens het voortouw in een enorme onderneming: onderwijs, cultuur én wetenschap moesten voor elk mens in gelijke mate beschikbaar komen. Zowel de sociale rechtvaardigheid, als de economische veranderingen eisten dat. Daarvoor moest het bestel grondig op de schop. Toegangen werden verruimd, beperkingen verwijderd en er werden diepe ingrepen gedaan om dit alles betaalbaar te houden. Een grote meerderheid van de bevolking was blij met die gelijkere toegang voor elk individu, maar onvermijdelijk raakte dit aan de verworven vrijheden van groepen. De nieuwe, actieve rol van de staat leverde daarom spanningen met en tussen die groepen op.

Zo is er enerzijds het vrij laten van de boodschap, anderzijds het opleggen van plichten en beperkingen om gelijke kansen, kwaliteit en betaalbaarheid te verzekeren. Deze verschillende opdrachten aan het ministerie van OCW en haar politieke leiding waren vaak in strijd met elkaar. Voortdurend kwamen politici, bestuurders en andere betrokkenen voor onmogelijke dilemma's te staan.
Die dilemma's spelen in dit boek de hoofdrol.

In tien hoofdstukken komen belangrijke vraagstukken uit het werkveld van het ministerie van OCW aan de orde: vrijheid van onderwijs, selectie van leerlingen in het vervolgonderwijs, voorbereiding op beroep en samenleving, ontwikkeling van de wetenschap, de cultuursector en media. De meeste aandacht gaat uit naar onderwijs. In de cijfers die bij deze inleiding worden gepresenteerd, is te zien dat dit de hoofdmoot vormt van de overheidsrol. Naast hoofdstukken van mijn hand over het onderwijs, zijn er hoofdstukken uit de pen van mensen die meer vertrouwd zijn met het thema dat daar centraal staat. Jo Bardoel schreef een hoofdstuk over het mediabestel; Cas Smithuijsen over cultuurbeleid en Patricia Faasse over de overheidsbemoeienis met wetenschappelijk onderzoek. Deze drie thema's zijn sinds 1918 niet constant onder de hoede van het ministerie van OCW geweest. Toch komen ze hier zonder onderbrekingen in beeld. Geert ten Dam en Sietske Waslander schreven een hoofdstuk over de vorm die onderwijsoverleg en -bestuur sinds 1990 hebben aangenomen. Uiteindelijk draait het in elke bijdrage om de vraag hoe zaken op een nationaal niveau geregeld kunnen worden, en welke ruimte er moet zijn voor burgers en instellingen. Die vraag speelt steeds tegen de achtergrond van grote maatschappelijke veranderingen die Nederland sinds 1918 doormaakte.

Vanwege deze vraag staat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als organisatie in dit boek niet in het middelpunt van de belangstelling, zoals het dat wel deed in het boek dat verscheen bij het vijfenzeventigjarig bestaan in 1993.[6] Ook gaat het niet om de manier waarop onderwijs werd gegeven, om de inhoud van het

6 Bij het 75-jarig bestaan van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen verscheen het zeer uitvoerige *Bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen, 1918-1993* van Hans Knippenberg en Willem van der Ham. Veel geschiedenis van de organisatie is daarin terug te vinden.

cultuuraanbod of om de ontwikkeling van de wetenschap. Dit boek draait om de politieke vraag hoe de Nederlandse samenleving vrijheid, diversiteit en gelijkheid organiseerde in een bestel dat gezamenlijk in stand moest worden gehouden en uitgebouwd.[7] Er is daarom veel aandacht voor maatschappelijke discussies en sociale veranderingen, voor de manier waarop de politiek die vertaalde in wet en beleid, en natuurlijk voor de rol die het onderwijs, de cultuursector en de wetenschap zelf daarin speelden.

De hoofdstukken worden afgewisseld met intermezzo's: korte onderbrekingen die dieper ingaan op belangrijke thema's. Het onderwijs in de overzeese delen van het koninkrijk bijvoorbeeld, of het emancipatiebeleid. Ook komen alle ministers en staatssecretarissen van OCW hier voorbij. Hun portretten zijn zowel in geschreven, als in getekende en geschilderde vorm opgenomen. Daarbij is gebruik gemaakt van de portrettengalerij van het ministerie van OCW: een galerij van schilderijen en tekeningen die wordt besproken in het vijfde intermezzo.

Binnen en tussen de hoofdstukken zijn ook kaders geplaatst, waarin aandacht is voor voorbeelden en achtergronden. Beelden uit de dagelijkse praktijk bijvoorbeeld, uitleg over vraagstukken van overleg en bestuur, of cijfers achter de ontwikkelingen. Bijzonder is dat we voor dit boek alle oud-ministers van O&W en van OCW sinds 1973 hebben kunnen spreken. In een aantal kaders vertellen de oud-ministers hoe zij elk op hun eigen manier zijn omgegaan met de spanningen in hun domein. Hun speelruimte was vaak klein, maar hun aanpak opvallend verschillend. De intermezzo's en kaders zijn van de hand van Jo Bardoel, Evelyn Beer, Geert ten Dam, Jacques Dane, Adriaan in 't Groen, Willemijn Leene, Bram Mellink, Cas Smithuijsen, Robert Verhoogt, Sietske Waslander, Paul van der Werve, Maggie Wissink ook Geerdink en mijzelf.

De slotbeschouwing brengt dit alles in een onderling verband. Bij de grote uitdagingen die ons in de toekomst te wachten staan, kan de Nederlandse ervaring van honderd jaren dienen als stevige grond onder de voeten. Grote uitdagingen zijn er namelijk altijd geweest, en veel daarvan komen vandaag maar al te bekend voor.

7 Ria Bronneman-Helmers stelde een vergelijkbare vraag over de periode 1990-2010 in het overzichtswerk *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)* (Den Haag 2011).

Uitgaven Rijksbegroting 2018

in miljarden euro's		
Zorg	80,4	29%
Sociale zekerheid en arbeidsmarkt	79	29%
Onderwijs, cultuur en wetenschap	35,4	13%
Lagere overheden (fondsen)	24,4	9%
Buitenlandse zaken / internationale samenwerking	12	4%
Veiligheid en justitie	10,3	4%
Infrastructuur en milieu	8,4	3%
Defensie	8,4	3%
Rentelasten	6	2%
Economische zaken	4,8	2%
Wonen en Rijksdienst	3,9	1%
Financiën	1,6	1%
Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties	0,8	0%
Overig	1,3	0%
TOTAAL	276,10	100%

Begrotingsposten OCW-beleidssectoren

Feiten en cijfers OCW

in miljoenen euro's		
Primair onderwijs	10.472	27%
Voortgezet onderwijs	8.123	21%
Beroepsonderwijs en volwassenen-educatie	4.326	11%
Hoger beroepsonderwijs	3.005	8%
Wetenschappelijk onderwijs	4.484	12%
Studiefinanciering	5.313	14%
Cultuur	778	2%
Media	989	3%
Onderzoek en wetenschapsbeleid	1.009	3%
Overig (waaronder emancipatie)	310	1%
TOTAAL	38.869	100%

Jacques Dane

DE EERSTE ONDERWIJSMINISTER

DR. JOHANNES THEODOOR DE VISSER[1]

(1857-1932)

De eerste onderwijsminister was in brede protestants-christelijke kring een bekend en geliefd politicus. Met respect werd in dag- en weekbladen zijn naam genoemd: Dr. J.Th. de Visser, de man van de Schoolwet. De Utrechtse hoofdonderwijzer en kinderboekenschrijver W.G. van de Hulst plaatste in de decennialang gebruikte geschiedenismethode *Toen… En nu!* (1923) De Vissers naam in de rij van protestantse politici die zich hadden ingezet voor de zaak van de schoolstrijd: Guillaume Groen van Prinsterer ('een held *in de geest*'), Abraham Kuyper en Jhr. De Savornin Lohman. "'t Heeft wel tachtig jaren geduurd", schreef Van de Hulst, "maar eindelijk is de *gelijkstelling van het Christelijk en het Openbaar* onderwijs tòch gekomen. In 1920 heeft minister *De Visser* een nieuwe Schoolwet gemaakt; nu zijn àlle scholen voor de wet gelijk. Dat is eerlijk."[2] Nog bij leven werd onderwijsminister De Visser door Van de Hulst en zijn medeauteur R. Huizenga, een gereformeerde Groningse kweekschooldirecteur, bijgezet in het pantheon van protestantse voormannen.

Theologie voor de nooddruftige medemens

De Visser werd op 9 februari 1857 geboren in een hervormd Utrechts koopmansgezin. Na het gymnasium, waarvan hij de eerste klas oversloeg, werd hij als 17-jarige ingeschreven als student theologie aan de Utrechtse universiteit.
De Vissers 'geesteshouding' – zijn denkwijze, de manier waarop hij naar de samenleving keek – wortelde in het Réveil: een stroming in het

1 Biografische en andere gegevens voor dit kader zijn afkomstig uit: Jan de Bruijn, 'Dr Johannes Theodoor de Visser. Een 'nationale figuur', in: Jan de Bruijn, *De sabel van Colijn. Biografische opstellen over religie en politiek in Nederland* (Hilversum 2011) 229-263.

2 W.G. van de Hulst & R. Huizenga, *Toen… En nu! Leesboek over de geschiedenis van het vaderland voor de christelijke scholen* (Groningen 1961) 150.

Minister dr. J.Th. De Visser geschilderd door Huib Luns.

protestantisme als reactie op het rationalisme van de Verlichting, die een persoonlijke geloofsbelevenis combineerde met een praktische, sociale instelling van hulp aan de nooddruftige medemens. Vanuit het Réveil werden initiatieven ontwikkeld op, onder meer, het terrein van de armen-, wezen- en zwakzinnigenzorg, de hulp aan ongehuwde moeders en de oprichting van tehuizen voor verwaarloosde en verlaten kinderen.[3]

Zoals elke christen twijfelde De Visser zo nu en dan aan het geloof der vaderen; "de worsteling aller vromen" noemde hij dit. Maar altijd opnieuw, zo schreef hij in 1905, "voerde Christus mij van mijne doolwegen op het rechte pad".[4] Als theologiestudent voelde hij zich op zijn gemak in het gemoedelijke, behoudende Utrecht. De Visser was een ijverige theologiestudent, maar dit weerhield hem er niet van actief deel te nemen aan het studentenleven. Als corpslid sloeg hij geen feest over en bij een oratorisch studentengezelschap oefende hij zich in de kunst van de welsprekendheid. Probleemloos sprak hij over de meest uiteenlopende onderwerpen, waarbij zijn improvisatietalent en ijzeren geheugen opvielen. Dit laatste kwam hem later als minister goed van pas.

Predikant De Visser

Als 21-jarige studeerde hij cum laude af. Omdat hij pas op 23-jarige leeftijd het predikantsambt mocht uitvoeren, liep hij in de tussentijd colleges bij rechtenfaculteit – voor een toekomstig minister geen overbodige luxe – en schreef hij een theologisch proefschrift, *De daemonologie van het Oude Testament*, waarop hij mei 1880 promoveerde. Als predikant had hij oog voor maatschappelijke en politieke kwesties. In Almelo zag hij hoe textielarbeiders met moeite de christelijke school in stand hielden. Hij werd lid van het Christelijk Nationaal Schoolonderwijs – opgericht door Groen van Prinsterer – en pleitte voor overheidssteun voor het bijzonder onderwijs. Dit laatste zonder, aldus De Vissers biograaf Jan de Bruijn, de belangen van het openbaar onderwijs uit het oog te verliezen.[5]

Na zijn overvolle bestaan als grote-stadspredikant in Amsterdam en Rotterdam – waar hij in de wintermaanden wekelijks aan 1500 leerlingen godsdienstonderwijs gaf – betrad dominee De Visser aan het eind van de negentiende eeuw de politieke arena, waar principiële kwesties en maatschappelijke tegenstellingen werden uitgevochten. Karakteriserend voor De Vissers 'geesteshouding' was zijn erevoorzitterschap van de 'Vereeniging van het Amsterdamsche volk tot het aanbieden van een huldeblijk aan H.M. Koningin Wilhelmina'. Bij de aanbieding van het cadeau aan de toekomstige vorstin – de Gouden Koets – benadrukte De Visser in zijn toespraak het belang van nationale eenheid: "De symbolen op de achterkant van deze vorstelijke wagen: "wet", "kruis" en "bijbel" spreken van de eenheid van jood, katholiek en protestant, waar het hunne aanhankelijkheid aan het vorstenhuis geldt (…)." Het Huis van Oranje werd indertijd gezien als het symbolische middelpunt der natie.[6]

3 Over het Réveil, zie onder meer: M. Elisabeth Kluit, *Het protestantse Réveil in Nederland en daarbuiten 1815-1865* (Amsterdam 1970); O.W. Dubois, Reddende liefde. *Het werk van de Heldinggestichten in Zetten 1847-2010* (Hilversum 2010).

4 Geciteerd door De Bruijn, 'Dr. Johannes Theodoor de Visser', 234.

5 Ibidem, 238-239.

6 Ibidem, 242-244.

Onderwijsminister De Visser

Het bewaren van de 'volkseenheid' was een van De Vissers politieke thema's. In een rede in de Tweede Kamer op 8 december 1904 wees hij meerdere malen op het belang van deze eenheid, ook op het terrein van het onderwijs: "Ik ben voor mij ter zake van het onderwijs in oppositie tegen de liberale partij, juist omdat ik de volksschool liefheb en haar op zich zelf boven de gesplitste school verkies. Want het is mijn volle overtuiging dat verdeeldheid, vooral op dit terrein, de intensieve kracht van ons volk en niet minder het geloofsleven bedreigt, door verscherping van dogmatische verschillen."[7] Samenwerken, ideologische verschillen overbruggen, elkaar respecteren, daar ging het bij De Visser om.

Als politicus ging De Visser geen conflict uit de weg. Ondanks het wederzijds respect botste hij zo nu en dan met geestverwante collega's, zoals tijdens de behandeling van de hoger-onderwijswet van 1905. Door deze wet zou Kuypers gereformeerde Vrije Universiteit een volwaardige academische status krijgen. De Visser vreesde dat hierdoor de rijksuniversiteiten nog meer zouden ontkerstenen (sinds 1876 waren de theologische faculteiten van de rijksuniversiteiten hun hervormde status kwijtgeraakt). Zijn tegenstem in de Kamer betekende geen breuk met Kuyper: door het op hoog intellectueel niveau gevoerde debat, respecteerden de twee politici elkaars standpunten.[8]

Als eerste minister van het nieuwe departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen in het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck (1918-1922) loodste De Visser de lager-onderwijswet van 1920 door de Kamer. De lang bevochten financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder was nu eindelijk geregeld. Deze Schoolwet, De Vissers *finest hour*, werd na zijn overlijden in 1932 in de dagbladpers uitgebreid geprezen. De dominee-staatsman, voor wie "geen partijen noch standen" golden, had met de schoolwet van 1920 "een prachtig werk verricht", aldus de verplicht lovende necrologie in de *Haagsche Courant*:

> In kringen van andersdenkenden verwierf hij zich de sympathie van velen en zoo handelend wist hij te vereenigen wat anders in hopelooze verbrokkeling zou zijn uiteengevallen. Voor hem gold in deze zaken slechts één criterium: het levensbelang te dienen van het volk in al zijn goede en zuivere uitingen.[9]

7 J. Th. de Visser, 'Rede van J.Th. de Visser gehouden in de zitting van de Tweede Kamer der Staten Generaal van Donderdag 8 December 1904', in: *Van het Binnenhof* (Wageningen z.j. [1904/1905]) 1-6, aldaar 3.

8 De Bruijn, 'Dr. Johannes Theodoor de Visser', 251-255.

9 N.N., 'Dr. J. Th. De Visser overleden – Een groot Nederlander heengegaan', in: *Haagsche Courant*, 14-04-1932.

1 BAAS IN EIGEN SCHOOL

DE STRIJD TEGEN ‘STAATSPEDAGOGIEK’, 1848-1980

Pieter Slaman

De Franse regering wilde in 2003 weten hoe de scheiding van kerk en staat in andere landen geregeld was, en stuurde onderzoekers op pad. In Nederland wisten zij niet wat ze zagen. Het onderwijs was er verdeeld in geestelijke stromingen. Gevestigde religies hadden elk hun eigen bijzondere scholen waar kinderen gescheiden naartoe gingen. Mensen trokken zich terug in hun eigen groepen, zouden niet leren over gemeenschappelijke taal en waarden, en nauwelijks contacten hebben buiten de eigen kring. Daarom zagen de deskundigen overal in het land "(…) etnische en religieuze spanningen, een heropleving van antisemitisme en een groei van extremistische verleidingen (…)"[1]. En dat gebeurde ook nog eens op kosten van de staat.

1 Commission de réflexion sur l' application du principe de laïcité dans la République, *Rapport au Président de la République* 11 december 2003 35. Zie ook: Sjoerd Karsten, 'Freedom of education and common civic values' in: *European Education* (2006) 38, 23-35.

Wat een contrast met het Franse systeem, waar de meeste kinderen in broederschap naar dezelfde, godsdienstloze school gaan! De Franse toeschouwers zagen kennelijk niets vanzelfsprekends in het Nederlandse systeem: die typische combinatie van vrijheid voor groepen om eigen onderwijs in te richten, met gelijke en volledige bekostiging door de Rijksoverheid.

Nu is Nederland zeker niet het enige land waar vrijheid van onderwijs bestaat, om van sociale spanningen nog maar te zwijgen. Toch is er iets uitzonderlijks aan de hand. De staat moet in Nederland de openbare en bijzondere school op dezelfde manier betalen, of die laatste nu christelijk of islamitisch, algemeen bijzonder of hindoeïstisch is. Mede daardoor zijn er van elke drie lagere scholen twee bijzonder. Om hun vrijheid te garanderen mag de staat zich met veel zaken niet bemoeien. Ouders en schoolbesturen besluiten zelf hoe zij omgaan met levensvragen en moraal in de klas (richting), met leermethodes, organisatie en keuze van onderwijzers (inrichting), en met het stichten van nieuwe scholen onder bepaalde voorwaarden (stichting). De overheid moet daar buiten blijven. Haar rol beperkt zich vooral tot financieren, het stelsel onderhouden en controleren op kwaliteit.[2] In het Nederlandse onderwijs heerst zo een relatief grote vrijheid. Dat is anders dan bijvoorbeeld in Duitsland, waar de overheid alleen publieke scholen subsidieert en waar de godsdienst binnen die scholen een plaats heeft. En het is heel anders dan in Frankrijk, waar een school alleen subsidie krijgen kan als er helemaal geen godsdienst wordt uitgedragen.[3]

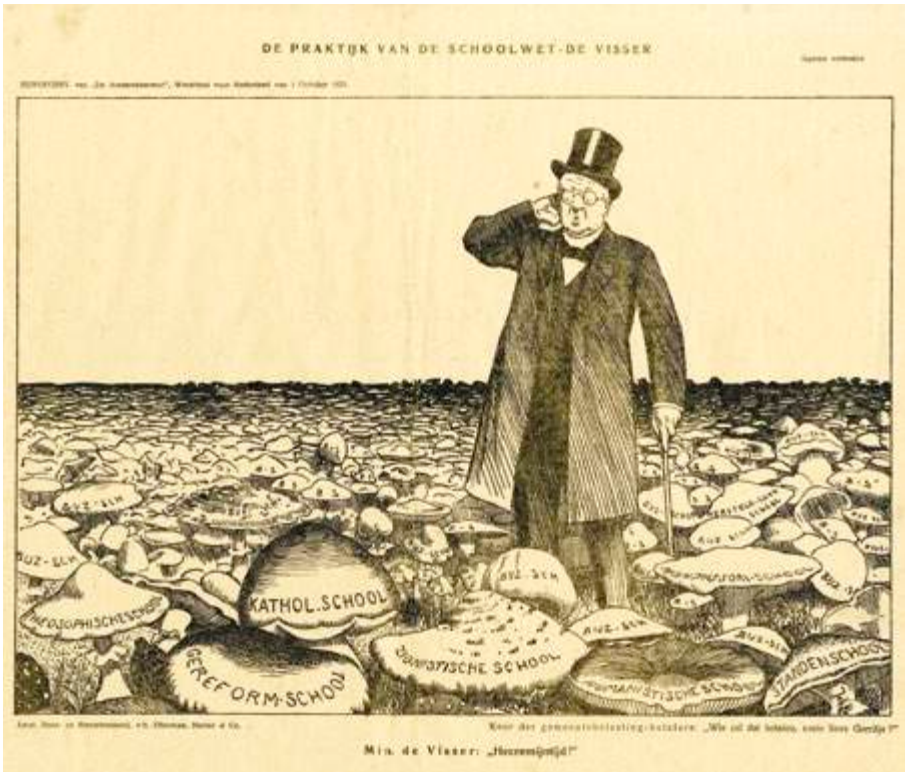
Bijzonder is ook dat de Nederlandse regeling inmiddels honderd jaar bestaat. Ze is in de kern niet veel veranderd, en het zal ook in de toekomst niet eenvoudig zijn om eraan te tornen. Ze ligt stevig vast in artikel 23 van de Grondwet, in de onderwijswetten van de afgelopen eeuw en in de volledige inrichting van het onderwijsbestel. Haar ontstaan is nauw verbonden aan de ontwikkeling van de democratie en van politieke partijen in Nederland. Door sommigen wordt ze zelfs gezien als het fundament waarop een typisch Nederlandse, bestuurlijke overleg- en compromiscultuur berust: een cultuur van 'polderen'. Maar boven alles ligt de regeling zo stevig vast, omdat er een diepgaande maatschappelijke en politieke strijd onder schuil gaat. Een oud zeer tussen verschillende bevolkingsgroepen dat niet opnieuw opgerakeld mag worden. Die strijd draait om de vraag welke waarden, welke kijk op leven en wereld, we aan de volgende generaties mee willen geven. In een land zonder duidelijke meerderheden is daar nauwelijks een gezamenlijk verhaal over te vinden. Dit hoofdstuk verhaalt van een binnenlandse strijd die nooit is beëindigd, maar die werd ingedamd door iedereen zoveel mogelijk baas in eigen school te laten zijn.

De strijd voor de vrije school

De vonk die de strijd liet ontbranden ontstond door de eerste wetten op het lager onderwijs in Nederland, uit 1801 en 1806. In deze jaren hervormde Nederland zich radicaal, onder toeziend oog van het revolutionaire Frankrijk. Alle onderwijsinhoud moest de goedkeuring van de overheid krijgen. De godsdienst werd niet uit de klas gebannen, maar de verschillende vormen van christendom werden teruggebracht tot een enkelvoudige, 'neutrale'

2 Ria Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel* (1990-2010) (Den Haag 2011) 139-141.

3 G.J. Leenknegt, 'Een grondrecht in vele gedaanten; over de wijze waarop in enkele Europese landen invulling wordt gegeven aan de vrijheid van onderwijs' in: T.J. van der Ploeg (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht* (Utrecht 2000) 205-228, aldaar 210, 218.



◂ Afb. 1
De nieuwe scholen schieten als paddenstoelen uit de grond na de financiële gelijkstelling. Johan Braakensiek, *De Amsterdammer* 1 oktober 1921. *Collectie Nationaal Onderwijsmuseum*.

▾ Afb. 3
Op deze filmstrook uit de jaren vijftig is te zien hoeveel er te kiezen was na de Pacificatie. *Collectie Nationaal Onderwijsmuseum*.

▾ Afb. 2
Na de Pacificatie kwam het openbaar onderwijs dusdanig onder druk te staan van bijzondere scholen, dat voorstanders ook gingen collecteren. *Collectie Nationaal Onderwijsmuseum*.

versie van het evangelie. Daarmee moesten de scherpe tegenstellingen tussen de religies worden weggepoetst, zodat het volk richting een hechte nationale eenheid kon groeien. Bij de vestiging van het Koninkrijk der Nederlanden in 1813 hield koning Willem I deze wet in stand. Hij hoopte zelfs, zich aan het hoofd van een heuse Nederlandse staatskerk te plaatsen, waar protestanten en katholieken broederlijk in konden samengaan. Het was zijn bedoeling, in de woorden van een latere geestverwant:

(…) dat alle dogmatisch onderwijs, hetwelk voor eene of andere gezindheid mogt aanstotelijk zijn, van de scholen geweerd worde, teneinde de ingezetenen van Nederland niet, van de wieg af, in secten verdeeld, en door een steilen muur van elkander worden afgescheiden, maar van de jeugdige gewoonte mogen leeren, dat zij geschikt zijn om met elkander om te gaan, dat zij één Opperwezen, één Vaderland en één maatschappelijk belang hebben.[4]

Voor de staat was het hele volk de belangrijkste groep. De groep die samengebonden moest worden, en voor de toekomst verzekerd door gemeenschappelijke waarden door te geven. Maar vooral kerkgenootschappen dachten daar heel anders over. Voor hen was de eigen geloofsgroep van het grootste belang. Een les die zowel geschikt was voor protestanten als katholieken en joden, kón geen deugdelijke godsdienstles zijn. "Voegt dat in een land, waar zoo vele sekten buiten de katholijke Kerk zich bevinden?", vroeg de Roomse krant *Noord-Brabander* in 1829. "Mag daar een schoolmeester, onder kinderen van verschillende gezindheden zich, met de behandeling van godsdienst-zaken bezig houden?"[5] Guillaume Groen van Prinsterer benadrukte namens orthodoxe hervormden dat de taak van de school niet kon zijn om:

(…) door allen gelijk te stellen, allen te kwetsen; niet, door een onderrigt te geven hetwelk, schoon niet leerstellig, stellig tegen elken geloofsleer is gerigt; niet, door vast te houden aan een stelsel hetwelk, in plaats van op gemeenschappelijk geloof, op algemeene ongeloovigheid en onverschilligheid berust.[6]

Groen wees erop dat de overheid het ouders onmogelijk maakte om hun kinderen een opvoeding naar eigen wens te geven. Daarmee schond de staat hun natuurlijk recht. Liever zag hij staatsscholen die de hervormde en desnoods de katholieke beginselen uitdroegen. Hij verwierp hiermee het verlichtingsideaal van neutraal onderwijs. Voor Groen was het voorbeeld van het revolutionaire Frankrijk een schrikbeeld; hij noemde zich niet voor niets 'antirevolutionair'.

De Grondwet van 1848 vormde het startschot van een lange maatschappelijke strijd om het onderwijs. Thorbecke regelde ieders recht om zelf met eigen middelen scholen te stichten. Maar dat was geen oplossing van het probleem. Terwijl het Rijk steeds grotere bedragen in het openbaar onderwijs pompte, kregen particuliere scholen niets. Protestants-christelijke en katholieke ouders moesten zelf collecteren om een eigen school te kunnen onderhouden, terwijl zij via de belastingen ook meebetaalden aan de openbare school.[7]

4 Gerrit graaf Schimmelpenninck als verdediger van Willem I's onderwijsbeleid na diens aftreden, geciteerd bij: Ido de Haan, 'Van staatszorg tot vrijheidsrecht. De schoolstrijd in de Nederlandse politiek en samenleving' in: Nelleke Bakker (ed.), Tot burgerschap en deugd. *Tot burgerschap en deugd. Volksopvoeding in de negentiende eeuw* (Hilversum 2006) 81-104, aldaar 91.

5 *Noord-Brabander* 10 oktober 1829.

6 Guillaume Groen van Prinsterer, 'De maatregelen tegen de Afgescheidenen aan het staatsregt getoetst. 1837' in: *Verspreide geschriften van Guillaume Groen van Prinsterer* Tweede deel. Kerk, school, volkshistorie (Amsterdam 1860) 1-48, aldaar 9.

7 Jacques Dane en Dick Mentink, "…een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regeering'. Een korte geschiedenis van artikel 23' in: Nationaal Onderwijsmuseum, Vrijheid van onderwijs. *Vrijheid van onderwijs. De vele gezichten van artikel 23* (Dordrecht 2012) 14-25, aldaar 17-19.

De Grondwet van 1848 bracht ook het recht op vrije vergadering, en daar maakten vooral orthodoxe protestanten gebruik van. In een tijd waarin kiesrecht beperkt was tot een rijke bovenlaag, en politiek een zaak was voor heren van stand, brachten zij 'het volk achter de kiezer', de 'kleine luyden' op de been. 1878 was het jaar waarin deze beweging vleugels kreeg. De liberale regering verhoogde de wettelijke kwaliteitseisen voor lagere scholen, zodat de kosten voor alle scholen flink stegen. Nog altijd kregen bijzondere scholen geen gulden subsidie. Abraham Kuyper vergeleek de nieuwe wet met een hatelijk plakkaat van Filips II, en riep op tot een tweede Nederlandse opstand. Nu vloeide geen bloed, maar inkt; in het hele land werden 340.000 handtekeningen tegen de wet verzameld. Binnen een jaar had Kuyper de eerste politieke partij van Nederland opgetuigd: de Antirevolutionaire Partij. Dit waren zeer ongebruikelijke manieren om politieke invloed te winnen, maar effectief waren ze zeker. Het voornaamste doel van dit alles, was een systeem waarin maatschappelijke groepen zelf verantwoordelijk waren voor het geven van onderwijs.[8] Zo kon geen enkele overheid zich meer bemoeien met de waarden die op de jeugd werden overgedragen.

Met de handtekeningenactie bleken behoudende protestanten en rooms-katholieken na eeuwen rivaliteit succesvol te kunnen samenwerken. Ook in de Tweede Kamer wisten de aartsrivalen elkaar nu te vinden. Een gezamenlijk kabinet op christelijke grondslag maakte in 1889 een begin met overheidssubsidie voor bijzondere scholen. De meeste liberalen waren er fel op tegen. Als het schoolsysteem opgedeeld zou worden tussen de gezindten, voorspelden zij geestelijke verdeeldheid en nationale verzwakking. De gemoederen liepen hoog op, bijvoorbeeld in de Eerste Kamer: "(…) twee magten hebben zich vereenigd om het vrije Nederland te binden in kerkelijke kluisters", zo waarschuwde liberaal Willem Six. Zij spanden samen "tot misbruik van 's Lands penningen, tot ondermijning van de volksschool, tot verkrachting van de grondwet." Daarom riep hij op de kinderen niet over te geven " (…) aan priesterheerschappij en kerkelijke onverdraagzaamheid".[9]

Six trok aan het kortste eind, voortaan kwam ongeveer een derde deel van de kosten van bijzonder onderwijs voor rekening van het Rijk. Het was een doorbraak van het principe dat de staat ook voor bijzonder onderwijs verantwoordelijk kon zijn. De verdedigers van de openbare school bleven echter volharden in hun verzet tegen verdere groei van die verantwoordelijkheid, zodat de strijd voortduurde.

De sfeer en de slagkracht in het landsbestuur raakten gaandeweg bedorven. Kuyper weigerde te regeren met partijen zonder christelijke grondslag, met partijen die niet streden voor de bijzondere school. Daardoor kwamen kabinetten moeilijk tot stand. Om de gereformeerde Vrije Universiteit wettelijk erkend te krijgen, liet Kuyper als premier in 1904 zelfs een vijandige Eerste Kamer ontbinden. Van andere politieke onderwerpen, zoals kiesrecht en sociale wetten, kwam intussen weinig terecht. Als de schoolkwestie niet op een nette manier zou worden geregeld, dreigde Nederland onbestuurbaar te worden.[10]

8 John Exalto, *Van wie is het kind? Twee eeuwen onderwijsvrijheid in Nederland* (Amsterdam 2017) 30-31; Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (Amsterdam 2005) 94-97; Abraham Kuyper, Ons Program (Hilversum vijfde druk 1906) 223.

9 *Verslag der Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (Handelingen EK)* 3 december 1889, 77.

10 Johan den Hertog, "Stille politiek' en de pacificatie van 1917' in: Dennis Bos, Maurits Ebben en Henk te Velde (eds.), *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu* (Amsterdam 2007) 176-193, aldaar 176-180.

Pacificatie

Het huidige Nederlandse onderwijsbestel is gebouwd op een compromis tussen de strijdende partijen, de beroemde 'Pacificatie' van 1917. Twee slepende conflicten konden tegelijk worden opgelost. Voorstanders van algemeen kiesrecht en van gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs hielpen elkaar aan een twee derde meerderheid in het parlement. Zo kon de Grondwet op beide punten worden veranderd. De overheid zou bij financiering van openbare en bijzondere scholen voortaan dezelfde maatstaven moeten aanhouden, en zich nauwelijks met de inhoud van het onderwijs mogen bemoeien. In ruil daarvoor mocht ze kwaliteitseisen stellen en een aantal vakken als rekenen en taal verplichten. Openbaar en bijzonder kregen zo een gelijkwaardige plaats onder de zon. Naast geloofsgroepen zouden voortaan ook onderwijsvernieuwers gesubsidieerde scholen kunnen stichten, zoals Montessori of Jenaplan. Een stevige plek in de Grondwet moest voorkomen dat deze oplossing in de toekomst door wisselende politieke winden weer zou worden weggevaagd.

Voor beide strijdende partijen was de nieuwe onderwijsregeling een sprong in het duister. Liberalen en sociaaldemocraten vreesden dat 'hun' openbare scholen overvleugeld zouden worden door de bijzondere als deze volledig gefinancierd zouden worden, om over de kosten nog maar te zwijgen. Bovendien wilden zij alleen instemmen met volledige subsidie als de staat daar kwaliteitseisen en -controle op bijzonder onderwijs tegenover stellen mocht. De christelijke partijen meenden op hun beurt, dat de overheidsdwang daarmee als een Paard van Troje hun scholen binnenkwam. Tot in het kleinste detail onderhandelden ze daarom over de reikwijdte van die eisen en controles. Op meerdere momenten dreigden de onderhandelingen te mislukken.

Uiteindelijk slaagde de onderneming toch. De druk van de Eerste Wereldoorlog zorgde voor eensgezindheid in de politiek, en met premier Pieter Cort van der Linden aan het roer, kon buitengewoon behoedzaam en behendig worden gemanoeuvreerd. Bovenal was overeenstemming mogelijk door de nuchtere vaststelling dat van voortzetting van de politieke strijd, weinig waardevols te verwachten was. Geen van de partijen zou de ander ooit kunnen overtuigen van het eigen gelijk. Simpelweg de eigen wil opleggen aan de rest van het land was ook geen optie: daarvoor was elke stroming in Nederland teveel een minderheid. Er zat dus niets anders op dan voortaan die verdeeldheid als gegeven te accepteren, en een systeem te bedenken waarmee iedereen op praktische grond vrede hebben kon.[11] Een nieuw, zelfstandig ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschap moest dat systeem uitvoeren. De onderwijspacificatie was een huwelijk gesloten met het verstand, niet met het hart.

Van het Binnenhof naar het dorpsplein

De Schoolstrijd eindigde niet echt in 1917. Daarvoor zat het onderlinge wantrouwen inmiddels te diep. Abraham Kuyper bleef zich verzetten tegen een schoolvrede. Uit strijd was zijn partij ontstaan, en zonder strijd zou een belangrijke bindende kracht wegvallen. "Wat nu?", zo vroeg hij in een toespraak tot zijn achterban. Nu moesten in de eerste plaats de stipte uitvoer van het akkoord en de blijvende

11 J.P. den Hertog, *Cort van der Linden. Minister-president in oorlogstijd* (Amsterdam 2007) 373-402.

vrijheid in het bijzonder onderwijs worden bewaakt. “Het zou ontrouw aan ons verleden zijn, indien we onzen half-eeuwschen strijd voor het erlangen van onze Vrije School, nu de overwinning bijna behaald is, ook maar een oogenblik dorsten staken.”[12] Ook voor de katholieken was de strijd niet gestreden. Hun belastinggeld werd nog steeds gebruikt voor scholen die de hunne niet waren. Als er dus van schoolvrede gesproken kon worden, was het een gewapende vrede.[13]

In de dorpen en steden van Nederland ging de strijd ook voort. Daar moest de nieuwe wet worden uitgevoerd en dat ging lang niet van harte. De Wet op het lager onderwijs van 1920 verplichtte gemeenteraden om de oprichting en het onderhoud van nieuwe bijzondere scholen mogelijk te maken, wanneer tenminste 24 ouders, in de steden honderd, daar met een handtekening om vroegen.[14] Kerkbesturen en schoolverenigingen van de meest uiteenlopende soort verzamelden ouders en kinderen om nieuwe scholen te stichten. Dat leidde tot een sterke groei van het bijzonder onderwijs en krimp van het openbare. In vijf jaar tijd steeg het aantal bijzondere scholen met bijna duizend, van 2.606 naar 3.601. Vijftien jaar later, in 1940, waren er nog eens bijna duizend bijgekomen.[15] In veel gemeentes trokken de nieuwe scholen zoveel leerlingen weg, dat er te weinig overbleven om een openbare school te handhaven. De onderwijsinspectie in Noord-Brabant, waar 85 procent van de scholen bijzonder werd[16], meldde in 1922:

In Bergen op Zoom werden de restjes van drie openbare scholen in ééne verzameld; in Breda maakte de vermindering van de schoolbevolking een nieuwe indeeling noodig van scholen en leerlingen, die straks weer door een nieuwere zal worden gevolgd; op het platteland werken de openbare scholen, die naast bijzondere zijn blijven bestaan, door hun klein aantal leerlingen in een gebrekkige classificatie.[17]

Openbare onderwijzers verlieten morrend hun gebouwen om plaats te maken voor een bijzondere school. De openbare organisaties legden zich daar niet bij neer. Een gezamenlijk boekje getiteld *Het slagveld overzien* uit 1934 riep op tot strijd om de eigen positie te handhaven:

Moeders hebben geschreid, vaders hebben hun vuisten gebald, omdat aan hun kinderen hun school, hun Meester ontnomen is. ‘t Is goed, dat ook zij, wie dit leed tot heden bespaard bleef, weten, wat er gebeurd is. Niet echter als hopeloos achtergeblevenen mogen de voorstanders van de openbare school bij de pakken neerzitten! Geslagen – ja, maar niet verslagen![18]

In Arnhem belegden voorstanders van de openbare school protestacties toen ze ontdekten dat de secretaris van het katholieke schoolbestuur “Sint-Willibrord” handtekeningen had vervalst om tot de oprichting van twee nieuwe scholen te kunnen komen. De secretaris van het bestuur kreeg drie maanden cel.[19]

De voorstanders van de bijzondere school, op hun beurt, vonden dat zij werden tegengewerkt en dat hun rechten werden geschonden. Op veel plekken was dat ook zo. Sommige liberale gemeenteraden probeerden de stichting van nieuwe scholen zoveel

12 Abraham Kuyper, *Wat nu? Rede ter opening van de Deputatenvergadering, gehouden te Utrecht op 2 Mei 1918* (Kampen 1918).
13 De Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 156.
14 Ph. Kohnstamm, ‘Onderwijs en volksvoorlichting’ in: K.F. Proost en Jan Romijn (red.), *Geestelijk Nederland 1920-1940. Deel I: onderwijs, radio, wijsbegeerte, godsdienst, kunst en letteren* (Amsterdam 1948) 1-46, aldaar 6.
15 Hans Knippenberg en Willem van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen, 1918-1993* (Assen 1994) 88; Rolf Schuursma, Jaren van opgang. Nederland 1900-1930 (z.p. 2000) 293.
16 Schuursma, *Opgang* 294.
17 *Verslagen van de hoofdinspecteurs van het lager Onderwijs* 1922.
18 Comité van actie voor het openbaar onderwijs, *Het slagveld overzien* (Amsterdam 1934) 16.
19 *Nieuwe Rotterdamsche Courant* 25 september 1924; *Bredasche Courant* 7 april 1925; Het Centrum 17 februari 1926.

mogelijk af te remmen vanwege hoge kosten. De onderwijsinspecteur in Noord-Holland en Utrecht meldde:

Moest onwilligen gemeentebesturen, in hun opvattingen ten aanzien van het bijzonder onderwijs vijftig jaar ten achter, duidelijk gemaakt worden, dat verzet niet zou baten, sommige schoolbesturen moesten overtuigd worden, dat ze hun eischen binnen redelijke grenzen hadden terug te brengen.[20]

Het probleem was dat die 'redelijke grenzen' door elke partij anders getrokken werden. In een gemengd dorp als Nieuwe Pekela konden negenhonderd schoolkinderen na enkele jaren pacificatie uit wel tien verschillende lagere scholen kiezen. Dat leidde tot veel kritiek.[21] Vooral binnen protestantse schoolbesturen konden onderlinge spanningen maar al te snel uitmonden in afsplitsingen en nieuwe schooltjes. De gemeenteraad van Diemen zette alle zeilen bij om te voorkomen dat gereformeerde ouders uit de hervormde school zouden stappen om zelf een school te stichten. Het was immers de gemeente die een groot deel van de kosten zou dragen.[22] En dan kreeg het bijzonder onderwijs nog te maken met de aanhoudende kritiek op de manier waarop de nieuw verworven subsidies door de schoolbesturen werden besteed. De liberale *Nieuwe Rotterdamsche Courant* nam bijvoorbeeld aanstoot aan linoleum vloeren:

Zoo voortgaande, zou men straks ook Turksche of Perzische tapijten geen verwerpelijke vloerbedekking kunnen achten. En dan schaffe men zich daarbij ook meteen een stofzuiger aan. Wat is er tegen? Volstrekt niets, mits zulk een schoolbestuur die kostbare weelde dan maar voor eigen rekening neme. Het kan dan desverkiezende gangen en portalen, als die althans ook niet bekleed zijn, met Rijnwijn of champagne schrobben.[23]

De voorvechters van de bijzondere school hadden het tij mee, maar de tegenwerking uit liberale en 'openbare' hoek hield hen zeer strijdbaar. Na een landelijke enquête in 1931 meldde de hervormde Unie "Een school met den Bijbel" 189 gevallen van vals spel door het openbaar onderwijs, om te voorkomen dat leerlingen naar de nieuwe scholen zouden overstappen. Huisbezoek, financiële steun voor arme gezinnen en gesubsidieerde feestavonden zouden dienen om ouders in te palmen. Er waren werkgevers die hun personeel dwongen kinderen naar de openbare school te sturen. Er waren gemeenteraden die eindeloos treuzelden met het uitkeren van subsidies. Gemeenteraden die alleen iets deden wanneer ze door provincie of Rijk gedwongen werden. "Deze actie is voor ons het meest overtuigend bewijs, dat de schoolstrijd niet ten einde is", zo waarschuwde de Unie.[24]

Dit alles getuigt niet van de pacificatiegeest die in 1917 had geheerst. Eerder was sprake van een 'koude oorlog', waarbij katholieken, protestanten en openbaren probeerden een zo groot mogelijk deel van de Nederlandse schooljeugd onder hun hoede te krijgen of te houden.[25] En dat gebeurde ook nog in een tijd waarin de rijksfinanciën onder grote druk stonden, waardoor ook ruzie ontstond over de verdeling van de nodige bezuinigingen. "De schoolstrijd heeft zich verplaatst van het Binnenhof naar het dorpsplein. Of er veel mee gewonnen is?" zo vroeg een kritische beschouwer.[26]

20 *Verslagen van de hoofdinspecteurs van het lager Onderwijs 1921*. 23.
21 *De Telegraaf* 12 december 1930.
22 A.M. van Amsterdam, "Ook hier heeft de splijtzwam haar vernietigende arbeid aangevangen.' Verzuiling in Diemen 1850-1935' in: J.C.H. Blom en C.J. Misset, *'Broeders sluit U aan'. Aspecten van verzuiling in zeven Hollandse gemeenten* (Amsterdam 1985) 247-276, aldaar 262.
23 *Nieuwe Rotterdamsche Courant* 30 augustus 1921.
24 *Rapport over de enquête, gehouden door het bestuur van de Unie "Een school met den Bijbel", inzake de toestand van het christelijk schoolwezen in 1930* (Den Haag 1931).
25 Aldus Piet de Rooy, *Verstrikt tussen cijfers en anekdotes. Onderwijs en burgerlijk ideaal in de negentiende en twintigste eeuw. Kohnstamm lezing* (Amsterdam 2003) 14 en Bram Mellink, *Worden zoals wij. Onderwijs en de opkomst van de geïndividualiseerde samenleving sinds 1945* (Amsterdam 2014) 29.
26 *Rotterdamsch Nieuwsblad* 20 augustus 1920.

Dat dit kruitvat van lokale conflicten niet ontplofte, was voor een goed deel te danken aan de nieuw opgerichte Onderwijsraad. Dit was een zelfstandig adviesorgaan met mannen uit de werelden van recht, onderwijs en wetenschap. Bij lokale kwesties moest deze advies geven aan de minister en provincie over te nemen beslissingen. De raad kreeg een eindeloze stroom geschillen te verwerken: alleen al in het jaar 1928-'29 ging het om 1.279 adviezen. Door systematisch te adviseren wist de raad orde te brengen in de chaotische uitvoering van de nieuwe wetten.[27]

Een bolwerk tegen 'staatspedagogiek'

De voorstanders van de bijzondere school hadden na de Pacificatie steeds een belangrijke troef in handen; met uitzondering van twee jaar, waren alle ministers tot 1939 lid van een protestantse of katholieke partij. Deze ministers zorgden dat het bijzonder onderwijs kreeg waar het recht op had, en verdeelden de voortdurende bezuinigingen gelijk over openbaar en bijzonder onderwijs. Zij werden daarbij gesteund én gedwongen door een stabiele meerderheid in het parlement. De geest in katholieke en protestantse kringen bleef intussen gericht op strijd, versterking van de eigen positie en verdediging van de verworven vrijheid.

Omdat zoveel van hun aandacht gericht was op eerlijke verdeling, kwamen regeringen nauwelijks toe aan andere belangrijke zaken in het onderwijs. Protestantse en katholieke organisaties wezen hun inhoudelijke bemoeienis af. Pedagogen, die traditionele methoden op de lagere school wilden moderniseren, hoefden niet op hulp van de staat te rekenen. Frustratie was er ook bij degenen die een betere opleiding voor onderwijzers wilden, of een betere aansluiting tussen lager, middelbaar en hoger onderwijs. Zij stuitten op de vrijheid van inrichting. In de Onderwijsraad hield de antirevolutionaire voorzitter prof. Woltjer elk voorstel of advies tegen dat raakte aan de inhoud en aanpak op school. Dat terwijl het ministerie het denken op dit gebied uitdrukkelijk aan deze raad had opgedragen (zie hoofdstuk 9). Nederlands bekendste pedagoog Philipp Kohnstamm verweet Woltjer 'obstructie':

> Omtrent allerlei problemen op onderwijskundig gebied vermenigvuldigen zich de vragen bij tientallen, en men weigert die vragen ernstig onder 't oog te zien.[28]

Door deze houding kwam een eerste wettelijke regeling van het versnipperde middelbaar onderwijs maar niet van de grond. Tussen 1919 en 1963 waagden verschillende ministers zeven vergeefse pogingen (zie hoofdstuk 4). Van centrale aansturing was weinig sprake in dit opgedeelde veld. Kohnstamm vergeleek de onderwijswereld zuchtend met "(…) een leger, waaraan de generale staf ontbreekt."[29]

Na de Duitse inval in 1940 werd de strijdbaarheid van het bijzonder onderwijs het zwaarst op de proef gesteld. De nationaalsocialisten wilden dat alle scholen openbaar zouden zijn, om de boodschap van de nieuwe orde te verspreiden. Bij één volk hoorde immers één school onder één leider. Maar zelfs de Duitse bezetter bleek niet in staat dit 'leger zonder staf' te bedwingen. Nadat Seyss-Inquart aankondigde dat de aanstelling van nieuwe onderwijzers voortaan door de autoriteiten moest worden goedgekeurd, lieten bijna tweeduizend

27 Willem van der Ham, *Onder 'wijzen'. Vijfenzeventig jaar Onderwijsraad* (1919-1994) (Den Haag 1994) 42.
28 Kohnstamm geciteerd bij: Van der Ham, *Onder 'wijzen'* 59.
29 Kohnstamm, 'Onderwijs en volksvoorlichting' 2.

protestantse scholen weten daar principieel niet aan mee te kunnen werken. Tijdelijke doofheid bij de katholieken, tegenwerking door onderwijsinspecteurs en vertraging door het ministerie van Onderwijs deden de rest: van uitvoer van de verordening kwam weinig terecht. Ook de verplichte invoering van Duits als schoolvak werd geen succes. Onderwijzers pakten het vak niet serieus aan.

Strijdbaarheid zat zo diep in het wezen van de onderwijsorganisaties, dat Seyss-Inquart besloot de gelijkschakeling van het Nederlands onderwijs te laten wachten zolang Duitsland zware oorlogsinspanningen leveren moest. Een nieuw opgerakelde schoolstrijd in bezet gebied kon hij niet gebruiken.[30] Een uitzondering maakte hij voor het joodse onderwijs, dat de verwoestende kracht van de bezetter te verduren kreeg.

De ijzeren ring

Na de Bevrijding dreigde de strijd om de school direct weer te ontvlammen. Vooroorlogse kritiek op de ver doorgevoerde 'hokjes- en schotjesgeest' zwol aan tot een doorbraakbeweging; een poging om de geestelijke verdeeldheid in Nederland op te lossen in een eensgezinde geest. Kinderen zouden opnieuw ongedeeld naar een openbare, algemeen christelijke school moeten. Minister Gerard van der Leeuw (PvdA, 1945-1946) maakte zich er persoonlijk hard voor. Toen echter het puntje bij het paaltje kwam, bleken bisschoppen, de hervormde synode noch ouders van plan om de eigen bijzondere school te verlaten. "Waar het hier een kwestie van opvoeding geldt, stellen wij, Katholieken, als absolute eisch voorop, dat de vorming van onze kinderen geheel in handen van principieelen Katholieken berust", aldus een jonge Jo Cals. De doorbraakgedachte vervloog grotendeels, het onderwijs bleef verdeeld.[31]

Toch bleef één wezenlijk deel van de eenheidsgedachte hangen: de vijandigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs van voor de oorlog was grotendeels verdwenen. De zware oorlogsjaren hadden een nieuw wederzijds respect gebracht. Bovendien was er werk aan de winkel. De oorlogsschade moest hersteld worden, de meest talrijke generatie ooit stond op de drempel van de kleuterschool, en de school moest onmiddellijk gaan bijdragen aan de opbouw van een economie die draaide op industrie en diensten, dus op kennis. Deze noden gingen het belang van individuele groepen ver te boven. De onderlinge verhoudingen ontdooiden ook omdat de groei van het bijzonder onderwijs rond de oorlog haar natuurlijke grens bereikte. Het had tweemaal de omvang van het openbare bereikt, maar groeide niet verder. Daardoor luwde de concurrentie.[32]

Zo eindigde de Schoolstrijd in de beleving van mensen niet in 1917, bij de officiële Pacificatie, maar geleidelijk na 1945. Openbaren en bijzonderen probeerden niet langer om hun positie ten koste van elkaar te versterken. Onderwijsvrijheid en financiële gelijkstelling werden nu een vorm waarin de partijen op een zakelijke manier middelen en invloed konden verdelen. De tijd waarin ouders geronseld werden om te tekenen voor een nieuwe school, was voorbij. In de nieuwe tijd werden scholenbouw en -stichting keurig gepland door vaste, gesloten commissies die in vertrouwelijk overleg de koek verdeelden tussen alle erkende

30 Loe de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog 1939-1945. Deel 5, tweede helft* (Den Haag 1974) 733-741; Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg*.

31 De Jong, Koninkrijk Deel 12 Eerste helft (Den Haag 1988) 184; Paul van der Steen, *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971* (z.p. 2004) 108.

32 Bram Mellink, 'Verlangen naar voorbije tijden. Het gekoesterde verleden en de inzet voor vernieuwing in het bijzonder onderwijs van de lange jaren vijftig (1945-1965)' in: Peter van Dam, James Kennedy en Friso Wielenga (red.), *Achter de zuilen. Op zoek naar religie in naoorlogs Nederland* (Amsterdam 2014) 179-200, aldaar 184.

richtingen (zie hoofdstuk 9). Daarmee raakte het stelsel praktisch gesloten voor nieuwkomers: "(…) aan de tafel van het planoverleg kan niet zomaar een stoel bijgeschoven worden".[33]

Voor het eerst namen nu vooral de rooms-katholieken in politiek en bestuur het voortouw in onderwijszaken. Met uitzondering van vier jaren, waren alle ministers tussen 1946 en 1973 lid van de Katholieke Volkspartij (KVP). Jo Cals (KVP, 1950-1964) groeide met zijn veertien regeerjaren uit tot de belichaming van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen.[34] In zijn periode wist hij zonder veel strijd de financiële gelijkstelling volledig door te trekken naar het middelbaar en hoger onderwijs. Voor de katholieken waren vrijheid van onderwijs en financiële gelijkstelling te belangrijk om aan de politiek over te laten, of zelfs aan een katholieke minister. Daarom richtten zij enkele kilometers van het Binnenhof, in het Haagse Bezuidenhout, een permanente wachtpost in. In een statig pand huisde daar het R.K. Centraal Bureau voor Onderwijs en Opvoeding onder leiding van monseigneur Frans op de Coul. Hij hield de verrichtingen van de politiek scherp in de gaten. Hij was gewend om niet zelf naar het parlement of ministerie te gaan, maar om katholieke ministers en Kamerleden bij hem op audiëntie te laten komen. Voor Cals waren dat ongemakkelijke bezoekjes. Ooit was Op de Coul zijn onderwijzer geweest op het Bisschoppelijk College te Roermond. "Alles wijst erop dat in de relatie tussen monseigneur en minister altijd iets is blijven hangen van de verhouding leraar-(lastige) leerling", zo schreef Cals' biograaf.[35] Intussen kwam ook het voorzitterschap van de Onderwijsraad in katholieke handen, en moest Cals zijn best doen om de vertegenwoordiging van de andere richtingen in de raad op peil te houden.[36] Op het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen werd H.J. Schölvinck benoemd als secretaris-generaal, het hoofd van de organisatie. Hij was een schoonzoon van Carl Romme, de fractieleider van de Katholieke Volkspartij in de Tweede Kamer.[37] De belangen van het bijzonder onderwijs werden zo stevig gezekerd en de lijntjes met politiek en bestuur werden kort gehouden.

Deze zekering heeft nog heel lang doorgewerkt in het Nederlandse onderwijsbeleid. Tot 1994 waren er altijd christendemocraten in de regering, die zorgden dat de organisaties van het bijzonder onderwijs goed werden gehoord op de plaatsen waar beleid werd gemaakt en waar geld werd verdeeld. Voor Jos van Kemenade, die als eerste sociaaldemocratische minister in 1973 een hervorming van het hele onderwijsstelsel wilde doorvoeren, voelde het geheel van christelijke onderwijsorganisaties als een "ijzeren ring" die zijn bewegingsruimte sterk inperkte.[38]

Revolutie in de klas

Het is wonderlijk dat de kracht van die ijzeren ring een hoogtepunt bereikte op een moment waarop de rol van het geloof in de klas sterk aan het veranderen was. Al voor de Tweede Wereldoorlog waren theologen en pedagogen aan het twijfelen geslagen over de juistheid van de religieuze opvoeding van kinderen in de school. Een geloof dat zo nadrukkelijk door kerken, politieke partijen en scholen aan het kind werd voorgeschreven, was van weinig persoonlijke waarde, dachten zij. Mensen konden zich makkelijk gelovig tonen door aan alle uiterlijke

33 P.W.C. Akkermans, 'De juridische vormgeving van de onderwijsverzuiling' in: Anne Bert Dijkstra, Jaap Dronkers en Roelande Hofman (red.), *Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyse* (Groningen 1997) 57-83, aldaar 75.

34 Van 1950 tot 1952 was Cals staatssecretaris naast de eveneens katholieke minister Theo Rutten; daarna was hij zelf twaalf jaar lang minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen.

35 Van der Steen, *Cals 222*.

36 Van der Ham, *Onder 'wijzen'* 80-81.

37 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 377.

38 J.A. van Kemenade, 'Meer mensen mondig maken' in: Jan Ramakers, Gerrit Voerman en Rutger Zwart (red.), *Illusies van den Uyl? Spreiding van kennis, macht en inkomen* (Amsterdam 1998) 43-48, aldaar 46.

regels en voorschriften van de kerk te voldoen. Maar dat betekende niet dat zij ook een persoonlijke, betekenisvolle band met God hadden. De grote instituten, ook de bijzondere school, zouden op die manier een leeg geloof in stand houden.[39] De oorlog versterkte die overtuiging. Kennelijk was het geloof niet sterk, niet doorleefd genoeg geweest om politiek extremisme en geweld te stoppen. Professionele opvoeders en onderwijzers legden daarom in de naoorlogse jaren de nadruk op de vrijheid van het individu, op de ruimte die het kind moest krijgen om zichzelf tot een bewust en kritisch mens te vormen. Het kritische individu zou vastere overtuigingen en een democratischer houding hebben.[40]

In de eerste naoorlogse jaren bestond in het onderwijs nog het idee dat deze persoonlijke vorming van leerlingen met strakke hand kon worden geleid. Maar in de jaren vijftig ontstond verwarring. Kon dat eigenlijk wel echt? Kon een mens wel kritisch én gehoorzaam zijn? Steeds meer geestelijken en onderwijzers zagen het als hun taak om niet langer waarheden te verkondigen, maar om jongeren met zachte hand te begeleiden in een persoonlijke zoektocht naar zin en moraal. Daarbij lag de uitkomst open. Meneer Verzuu, godsdienstleraar aan het katholieke Bonifatiuscollege in Utrecht, zag zijn taak in 1970 zo:

Ik zeg tegen de leerlingen altijd om het heel scherp te stellen: als iemand op de middelbare school zes jaar lang godsdienstles gevolgd heeft en hij is daardoor aan het denken gezet, hij gaat zich oriënteren, hij leeft bewust en hij komt op een gegeven ogenblik zelf tot de stellingname dat hij het christendom moet afwijzen, dan zeg ik: "Die lessen zijn gelukt. Dan is het onderwijs goed geweest, want die vent is zichzelf geworden en heeft bewust een standpunt ingenomen.[41]

De vrijheid van onderwijs bood vanaf de vijftiger jaren ruimte voor een grote zoektocht naar nieuwe zingeving. Onderwijzers verloren op grote schaal zelf hun godsdienstige overtuigingen. In het begin van de jaren negentig meende tachtig procent van de leerkrachten in het katholieke onderwijs dat Christus niet de zoon van God was, maar gewoon 'een groot mens'. Met 34 procent kwam dit idee ook in het protestants-christelijke onderwijs veel voor.[42] Het zoeken naar persoonlijke zingeving hield leerkrachten, pedagogen en leerlingen in alle soorten onderwijs bezig. Steeds meer gingen ze op dat punt op elkaar lijken. Terwijl de rol van de geestelijke in de school op een einde liep, zagen de jaren zestig de opkomst van de *professionals* op het gebied van opvoeding en persoonlijke vorming. Die *professionals* wisten elkaar over de grenzen van openbaar en bijzonder onderwijs te vinden. De eens zo grote cultuurverschillen deden er steeds minder toe.

Scholen die niet meer voorschreven wat hun leerlingen moesten geloven, konden zonder veel problemen een grote verscheidenheid aan kinderen opnemen. Dat deden ze dan ook. 95 procent van de scholen laat tegenwoordig kinderen van alle religieuze achtergronden toe. Vaak hoeven ouders slechts te verklaren dat ze het karakter van de school respecteren.[43] Onkerkelijke ouders maken daar graag gebruik van. In de 21e eeuw stuurt bijna de helft van de buitenkerkelijke ouders zijn kinderen naar een katholieke of protestantse basisschool,

39 G.C. van Niftrik, 'Godsdienst en kerk' in: Romijn en Proost, *Geestelijk Nederland* 75-114, aldaar 86; Mellink, 'Verlangen naar voorbije tijden' 182.
40 Wim de Jong, *Van wie is de burger?* Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985 (Nijmegen 2014) 74-76.
41 *De Tijd: Dagblad voor Nederland* 7 februari 1970.
42 B.A.N.M. Vreeburg, 'Religieuze socialisatie en onderwijsverzuiling' in: Dijkstra, Dronkers en Hofman, *Verzuiling in het onderwijs* 185-225, aldaar 201.
43 Vreeburg, 'Religieuze socialisatie en onderwijsverzuiling' 214.

4. Kee-tje gaat naar bed.

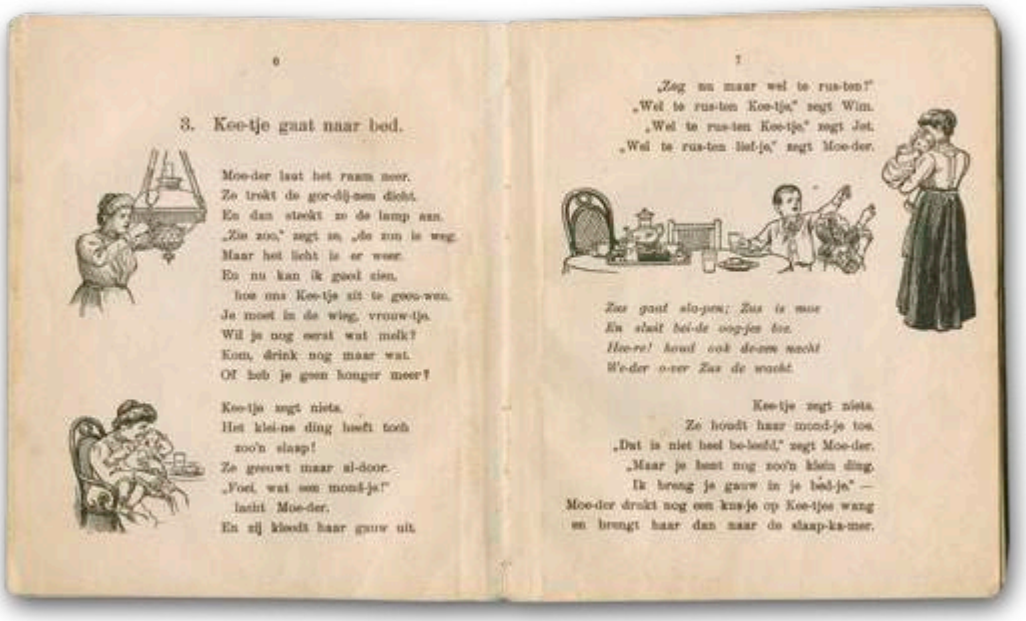
Moe laat het raam neer.
Ze trekt de gor-dij-nen dicht.
En dan steekt ze de lamp aan.
„Zie zoo," zegt ze, „de zon is weg.
Maar het licht is er weer.
En nu kan ik goed zien,
hoe ons Kee-tje zit te geeu-wen.
Je moet in de wieg, vrouw-tje.
Wil je nog eerst wat melk?
Kom, drink nog maar wat.
Of heb je geen honger meer?"

Kee-tje zegt niets.
Het klei-ne ding heeft toch
zoo'n slaap!
Ze geeuwt maar al-door.
„Foei, wat een mond-je!"
lacht Moe.
En zij kleedt haar gauw uit.

„Zeg nu maar wel te rus-ten!"
„Wel te rus-ten Kee-tje," zegt Wim.
„Wel te rus-ten Kee-tje," zegt Jet.
„Wel te rus-ten Lief-je," zegt Moe.

Kee-tje zegt niets.
Ze houdt haar mond-je toe.
„Dat is niet heel be-leefd," zegt Moe.
„Maar je bent nog zoo'n klein ding.
Ik breng je gauw in je bed-je."
Moe drukt nog een kus-je op Kee-tjes wang.
Dan stopt ze haar lekker toe.
En ze zegt zacht-jes:
„Klaas Vaak, die komt,
Klaas Vaak, die komt.
Hij komt den schoor-steen in.
Hij komt op Zus-jes oog-jes.
En dan slaapt Zus-je in."

▲ Afb. 4 en 5
De bekende kinderverhalen van Ot en Sien waren er in een religieus neutrale versie voor de openbare school…



3. Kee-tje gaat naar bed.

Moe-der laat het raam neer.
Ze trekt de gor-dij-nen dicht.
En dan steekt ze de lamp aan.
„Zie zoo," zegt ze, „de zon is weg.
Maar het licht is er weer.
En nu kan ik goed zien,
hoe ons Kee-tje zit te geeu-wen.
Je moet in de wieg, vrouw-tje.
Wil je nog eerst wat melk?
Kom, drink nog maar wat.
Of heb je geen honger meer?

Kee-tje zegt niets.
Het klei-ne ding heeft toch
zoo'n slaap!
Ze geeuwt maar al-door.
„Foei, wat een mond-je!"
lacht Moe-der.
En zij kleedt haar gauw uit.

„Zeg nu maar wel te rus-ten!"
„Wel te rus-ten Kee-tje," zegt Wim.
„Wel te rus-ten Kee-tje," zegt Jet.
„Wel te rus-ten lief-je," zegt Moe-der.

Zus gaat slo-pen; Zus is moe
En sluit bei-de oog-jes toe.
Hee-re! houd ook de-zen nacht
We-der o-ver Zus de wacht.

Kee-tje zegt niets.
Ze houdt haar mond-je toe.
„Dat is niet heel be-leefd," zegt Moe-der.
„Maar je bent nog zoo'n klein ding.
Ik breng je gauw in je bed-je." —
Moe-der drukt nog een kus-je op Kee-tjes wang
en brengt haar dan naar de slaap-ka-mer.

...en in protestants-christelijke versie, met gebed en zonder Klaas Vaak. Levensbeschouwing was in allerlei lesmateriaal terug te vinden.
Collectie Nationaal Onderwijsmuseum.

waardoor twee op de drie scholen nog altijd bijzonder kunnen zijn. Ouders doen dat omdat ze de reputatie en de sfeer goed vinden, of omdat ze toch willen dat hun kinderen iets van de vertrouwde sfeer van het geloof meekrijgen. Mensen vertrouwen de bijzondere school hun kinderen toe, juist omdat deze al vroeg leerde met twijfel om te gaan.[44]

Door deze ontwikkeling kreeg de vrijheid van onderwijs in Nederland een ander karakter. Het draait nu minder om het recht van kerkgenootschappen en schoolbesturen om eigen onderwijs te geven. Immers, kerken zien nog minder dan een kwart van de Nederlanders geregeld aanschuiven.[45] Nu gaat het meer om de vrijheid van ouders om zelf een passende school voor hun kinderen te zoeken. Scholen kunnen niet meer rekenen op een vast, stabiel publiek. Ze moeten onderling wedijveren om de gunst van de ouders. Ze moeten beter naar ouders luisteren, en zich meer inspannen om hen tevreden te houden. De ooit zo verbeten strijd tussen de geestelijke stromingen in Nederland verwaterde geleidelijk en veranderde in een ander type strijd, dat van de concurrentie (zie hoofdstuk 7 en 10).[46]

Tot slot

Protestanten en katholieken hebben een felle strijd geleverd voor eigen, vrije en bekostigde scholen. Na de overwinning verankerden zij die vrijheid stevig in de wet en in het bestuur van het onderwijs. Hun erfenissen zijn vandaag nog altijd te vinden in de dominantie van de bijzondere scholen en in een natuurlijk gegroeide afkeer van 'staatspedagogiek'. Ook nu is het voor de overheid moeilijk om te raken aan de praktijk in de klas. Een andere erfenis is het ontstaan van islamitisch en hindoeïstisch onderwijs. Die opkomst past volledig in de gedachtegang van de Pacificatie. Dit nalatenschap komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

De Franse onderzoekers die in 2003 zo hard oordeelden over het Nederlandse bestel, zagen een aantal dingen over het hoofd. De overgrote meerderheid van de scholen is heel open en gemengd geworden. Maar nog altijd denken en voelen Nederlanders te verschillend om zich door één centrale macht te laten vertellen wat goed leven is. Voor het onderwijs heeft zoiets grote gevolgen: het moet een grote verscheidenheid en vrijheid toelaten, om te voorkomen dat als vanzelf spanningen en strijd oplaaien. Dat is nu even waar als in 1917, zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken.

44 Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* 149-150.
45 Hans Smeets, *De religieuze kaart van Nederland, 2010-2014. Centraal Bureau voor de Statistiek, Bevolkingstrends 2014* (Den Haag/Heerlen 2014) 5.
46 Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* 182-183.

Jacques Dane[1]

‘EENE ILLUSIE’

DE LAGER ONDERWIJSWET VAN 1920 OP DORPSNIVEAU

In het kinderrijke polderdorp Dinteloord, gelegen in de westhoek van Noord-Brabant en bekend van de suikerindustrie, ging de Pacificatie van 1917 niet geluidloos voorbij. Het honderd leerlingen tellende schooltje aan de Boompjesdijk – een zogenaamd ‘bewoond oord’ in de polder dat bestuurlijk onder de gemeenteraad viel – veranderde meteen na de invoering van de Lager Onderwijswet van 1920 van openbaar naar *christelijk* onderwijs. Door deze identiteitswisseling moesten de zeven katholieke kinderen die in de polder woonden voortaan door weer en wind vijf kilometer naar de rooms-katholieke jongens- of meisjesschool in de dorpskom wandelen.

Reeds in 1917 ontving het gemeentebestuur van een groep protestants-christelijke ouders het verzoek of er op de openbare school in het dorp godsdienstonderwijs kon worden gegeven en of de meesters en juffen dagelijks een bid- en dankgebed zouden willen opzeggen. De reactie van het gemeentebestuur op dit verzoek is niet bekend, maar in het kielzog van dit verzoek ontstond een schoolstrijd op lokaal niveau. Wat was er aan de hand?

Met steun van de nieuwe onderwijswet werd in 1922 een gereformeerde school geopend, waarvoor een spiksplinternieuw gebouw aan de Havendijk was gebouwd. Vier jaar later werd de Nederlands-Hervormde Vereeniging tot Stichting en Instandhouding van Christelijke Scholen te Dinteloord opgericht. Van deze vereniging ontving het gemeentebestuur een lijst met daarop de namen van ouders die van plan waren hun kind in te schrijven aan de op te richten Nederlands-hervormde school. Er was één

moeilijkheid: de bouw van nog een nieuwe school gaf financiële problemen.
De inspecteur voor het lager onderwijs opperde een oplossing. Hij was van mening dat de openbare school met gemak drie lokalen zou kunnen missen voor de 101 leerlingen die naar de nieuw op te richten school zouden overstappen; het merendeel van deze leerlingen was toch afkomstig van de openbare school.
Op 10 juni 1926 besliste de gemeenteraad dat de Eerste Openbare Lagere school drie lokalen beschikbaar moest stellen voor de Nederlands-hervormde school. Dit gemeenteraadsbesluit gaf echter problemen.

Een woedende dorpsgenoot, M.T. de Ronde, tekende in een brief aan de Gedeputeerde Staten van de Provincie Noord-Brabant bezwaar aan. Naast de openbare school was er ook een School met den Bijbel, bezocht door 126 leerlingen, waarvan er minstens zestig Nederlands-hervormd waren. Het schoolbestuur bestond voor de ene helft uit gereformeerden en de andere helft uit hervormden; een overtuigend bewijs dat de gezindten wel degelijk met elkaar konden samenwerken. En ook het personeel van de School met den Bijbel was religieus gemengd. Conclusie: een nieuwe hervormde school was niet noodzakelijk, omdat er op de School met den Bijbel ruimschoots de gelegenheid was voor confessioneel onderwijs. De hervormden waren onverzettelijk en wilden, volgens De Ronde, ten koste van anderen en van kostbaar gemeenschapsgeld een eigen school bezitten. In zijn ogen was het onnodig de openbare school op te splitsen, omdat dit, in zijn woorden, "(…) weder kosten met zich meebrengt en dit in een tijd waarin op bezuinigingen door hooger hand dringend en veelvuldig wordt aangedrongen[2]".

Ook een verzoekschrift aan de koningin mocht niet baten. De Pacificatie had er immers voor gezorgd dat confessioneel onderwijs een recht was geworden: de Nederlands-hervormde school in Dinteloord voldeed aan de wettelijke eisen.
De reactie vanuit de Lager Onderwijs Inspectie in het nabijgelegen Roosendaal op deze lokale schoolstrijd was tekenend: "'t Zou zeker in het financieel belang van het Rijk zijn en van de Gemeente zijn, indien de Ned. Herv. Gemeente samen met de vereeniging voor Gereformeerd schoolonderwijs één school stichtte, doch als de schrijver van bijgaand verzoekschrift [M.T. de Ronde, JD] goed op de hoogte is van de bestaande verhoudingen in de gemeente, dan kan hij ook weten dat dit eene illusie is.[3]"

1 Voor dit kader is gebruik gemaakt van: Jacques Dane, 'Lezen in de polder. Lezerssporen van kinderen uit protestants-christelijke gezinnen in het West-Brabantse dorp Dinteloord & Prinsenland (1912-1940)', in: H. van Lierop-Debrauwer e.a. (red.). *Van Nijntje tot Nabokov.* Stadia in geletterdheid (Tilburg 1997) 45-67.

2 Ibid.
3 Ibid.

Jacques Dane

PORTRET
JO CALS
(KVP, 1952-1963)

In de collectie van het Nationaal Onderwijsmuseum bevinden zich twee zwarte ordners waarin minister Jo Cals minutieus de totstandkoming van de Mammoetwet bijhield. Deze ordners zijn onderdeel van het archief van onderwijsjournalist Ton Elias (1921-1980).[1] Na de loodzware debatten over de nieuwe onderwijswet die het sterk verbrokkelde vervolgonderwijs in één stelsel moest onderbrengen, overhandigde Cals zijn ordners aan Elias.[2] Reeds in 1963, het jaar waarin de onderwijswet werd aangenomen, publiceerde de journalist zijn studie *Van Mammoet tot wet*, waarin hij, zoals de ondertitel aangeeft, de 'geschiedenis en de betekenis van de wet tot regeling van al het onderwijs tussen de lagere school en de universiteit/hogeschool' optekende.

In *De canon van het onderwijs* (2012) staat vermeld dat de zelfverzekerde minister Jo Cals "na jaren van discussie en mislukte wetsontwerpen […] de knoop wist door te hakken".[3] De Mammoetwet en Cals' naam zijn als een eeneiige tweeling met elkaar verbonden. Zelf zag hij dit enigszins anders. Het feit dat Cals zijn ordners aan Elias overhandigde, geeft aan dat hijzelf het onderwijshistorische belang van de Mammoetwet niet al te zwaar nam. In een interview met het geïllustreerde gezinstijdschrift *De katholieke illustratie* in september 1960 zinspeelde hij daar al op:

> Alleen moeten ze niet telkens zeggen, dat die wet voor het voortgezet onderwijs mijn "levenswerk" is; dat klinkt net alsof ik op het punt sta dood te gaan…' Tijdens de plenaire behandeling van het ontwerp door de Tweede Kamer herhaalde de bewindsman zijn bezwaren tegen die terminologie: 'Ik lees telkens weer, vanochtend ook, over: het levenswerk van Minister Cals. Nu is dat op zichzelf al een beetje vervelend, wanneer men 47 jaar is en men hoort over zijn "levenswerk" spreken. Ik heb mij nog geen vijftien jaar in de landspolitiek bewogen. *Deo volente*, hoop ik de gelegenheid te hebben ook na de behandeling van dit wetsontwerp, aan het openbare leven in Nederland, nog enige tijd althans, deel te nemen en in ieder geval hoop ik de gelegenheid te hebben ook nog iets te presteren.[4]

1 In het omvangrijke 'knipselarchief' van onderwijsjournalist Ton Elias (sr.) zijn naast kranten- en tijdschriftenberichten ook wetenschappelijke artikelen, rapporten, brieven, brochures, notulen en andere bronnen en (grijze) literatuur over het brede onderwijsveld opgenomen. Elias' knipselarchief is – het anachronisme ten spijt – een papieren versie van zoekmachine *Google* worden genoemd.

2 Ton Elias (jr.), 'Opheffing Informatiebank Studiefinanciering (Wet DUO)', 9 september 2009. Website: http://www.tonelias.nl/wp-content/uploads/2017/02/spreektekst_duo_te.pdf.

3 Emma Los, *De canon van het onderwijs* (Amsterdam 2012) 169-175, aldaar 170-171.

4 Geciteerd in: Paul van der Steen, Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971 (Amsterdam 2004) 473. Origineel: T. Elias (sr.), 'O.,K. en W.: een zaak van vele honderden miljoenen', in: De Katholieke Illustratie, 3 september 1960.

Jo Cals geschilderd door Arie Kater, 1965, olieverf op doek.

Paul van der Steen stelt in zijn biografie *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971* vast dat de politicus in de tien jaar die hem na zijn onderwijswet nog restten weliswaar de gelegenheid had gekregen zich wat breder te profileren dan onderwijsminister, maar dat na zijn vroegtijdige dood eind december 1971 de kranten hem vooral herinnerden als "de kleine mammoet in de Nederlandse politiek"; een verwijzing naar Cals' geringe lengte. "De Mammoetwet was," aldus een van de vele necrologieën, toch "Cals levenswerk."[5]

Biograaf Van der Steen schildert een caleidoscopisch beeld van de temperamentvolle roomskatholieke politicus. Cals werd op 18 juli 1914 geboren op een schoolterrein, zo begint Van der Steen; voor een biografie over een onderwijsminister is dit een treffend begin. Cals' vader was schoolhoofd van het Klein College, een lagere school in Roermond. De zoon trad niet in vaders voetstappen, maar was voorbestemd priester te worden. Hij brak zijn studie aan het kleinseminarie in Rolduc af om in 1935 in Nijmegen rechten te gaan studeren. Tijdens de rechtenstudie ontmoette hij zijn toekomstige echtgenote G.C. (Truus) van der Heijden, dochter van de Nijmeegse hoogleraar burgerlijk recht, handelsrecht en oud-vaderlands recht. E. van der Heijden. Bij de kennismaking tussen de beide ouderparen bood vader Cals zijn verontschuldigingen aan "voor de vrijpostigheid van zijn zoon die het had durven aanleggen met een meisje uit een hogere klasse". Vader Van der Heijden, zelf koopmanszoon, maakte, aldus de biograaf, geen probleem van dit standsverschil: "Hij kon zich goed vinden in de keuze van zijn dochter, zag in Cals een deel van zijn karaktereigenschappen terug: intelligentie, strijdvaardigheid en spotzucht."[6]

Cals' overvolle studententijd was vormend voor zijn latere leven. Over zijn tijd bij het corps, wat hem een studiejaar kostte, zei hij: "De beste leerschool voor het parlement is, wanneer men een keer een lastige corpsvergadering moet presideren. In elk geval leert men daar interrumperen!"[7] Kort na de Duitse bezetting in mei 1940 deed Cals rechtenexamen. Truus van der Heijden had enkele weken voor haar toekomstige man examen gedaan en was met betere resultaten geslaagd.[8]

Gedurende zijn vele maatschappelijke en politieke functies was Cals behept met een grote werklust en dadendrang. Een kleine greep uit zijn vele functies: advocaat en procureur (1940-1950), KVP-fractievoorzitter in de Nijmeegse gemeenteraad (1945-1948), staatssecretaris Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (1950-1952), onderwijsminister (1952-1963), minister-president (1965-1966). Tijdens vakanties reed hij zijn gezin naar een camping en ging daarna zelf in een hotelkamer zitten, zodat hij in alle rust stukken kon doornemen.[9] Deze enorme toewijding aan het politieke handwerk en de soms forse tegenstand en tegenvallers die hij moest verwerken – zoals de val van zijn kabinet door de 'Nacht van Schmelzer' – leidden een aantal keren tot een *burn-out*, aldus Van der Steen. Kort na Cals' overlijden sprak premier Barend Biesheuvel op de radio 'over een politicus die letterlijk gewoekerd had met zijn talenten'.[10]

5 Van der Steen, *Cals*, 473.
6 Van der Steen, *Cals*, 54-55.
7 Ibidem, 56.
8 Ibidem, 62.
9 Ibidem, 167.
10 Ibidem, 478.

De portretten die er na de dood van de KVP-politicus in de dag- en weekbladpers verschenen, zijn minder hagiografisch dan bij zijn voorganger dr. J. Th de Visser (1857-1932), de eerste onderwijsminister. *Elsevier*-redacteur Cees Labeur schreef dat de "scherpste tong uit de naoorlogse politiek zal niet meer spreken". In enkele treffende zinnen schetste Labeur Cals' onstuimige karakter:

> Geestig en agressief, rancuneus en innemend, progressief en naïef, slagvaardig en rad van tong. Een mengelmoes van eigenschappen die met elkaar goed waren voor de vorming van een groot staatsman en parlementariër. Alleen al als zijn hand boven de interruptiemicrofoon zweefde – en dat gebeurde nog wel eens, want mr. Cals hield van het debat, daarin was hij een meester – kregen zijn politieke opponenten het al benauwd. Met zijn vaak wrange grappen of uiterst spitse opmerkingen maakte hij menig tegenstander "dood". Zonder zijn uitzonderlijke gevatheid had hij het beduidend moeilijker gekregen met zijn zeer gekritiseerde Mammoetwet.[11]

Onderwijsjournalist Ton Elias prees Cals' slagvaardigheid (hij noemde hem een "vechthaan"), zijn internationale oriëntatie, zijn sociale visie op het onderwijs en zijn oog voor individualisering.[12] Aan het slot van zijn necrologie gingen Elias' gedachten uit naar Truus Cals, de trouwe echtgenote, die samen met de secretaresses 49 plakboeken met knipsels, foto's, brieven en kaarten had bijgehouden.[13] Tijdens de debatten in de Kamer zag de journalist haar dikwijls in de loge zitten, soms met de kinderen: "Zij missen nu meer dan een figuur die voor het onderwijs een minister van uitzonderlijk formaat is geweest. Maar daarover valt niet te schrijven", aldus Elias.[14]

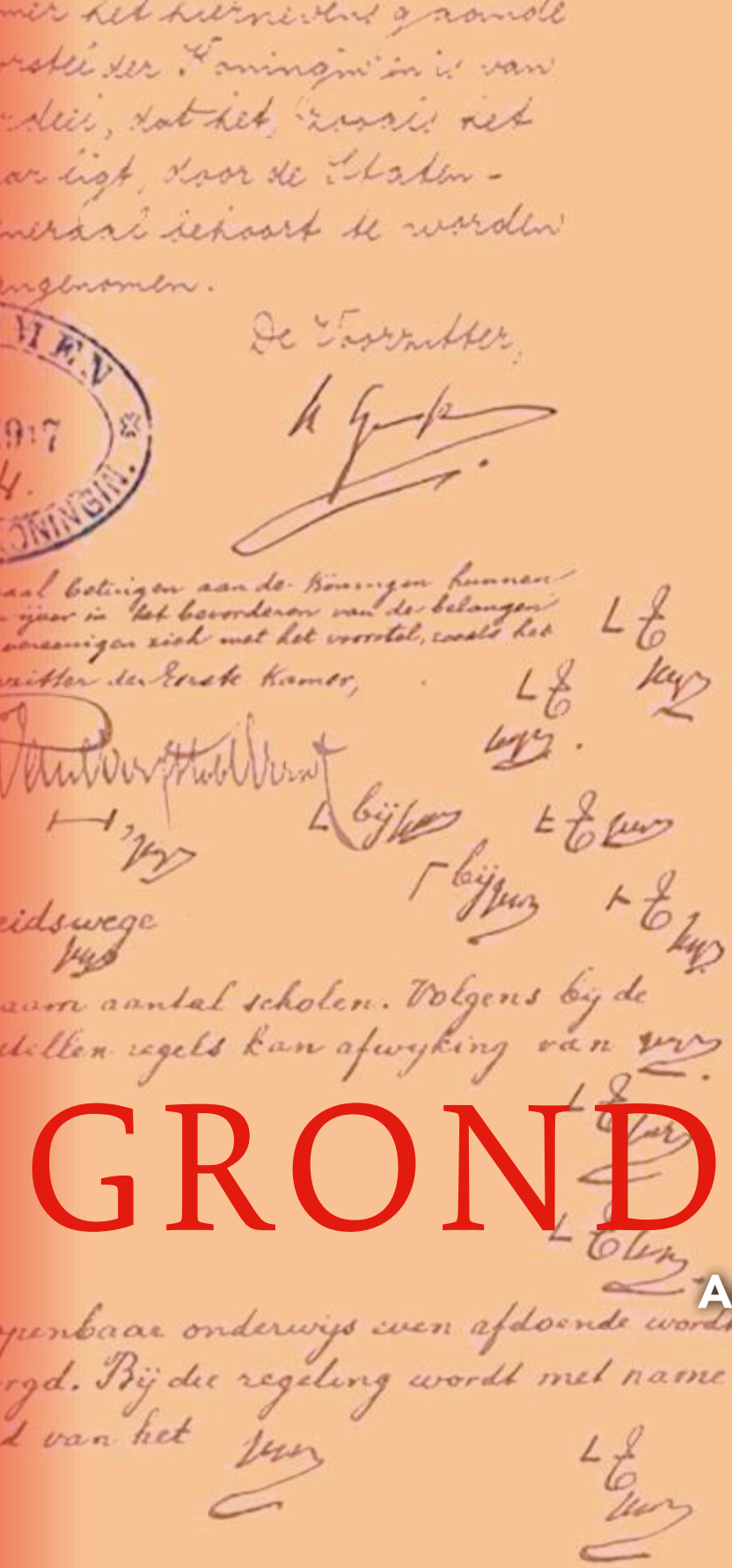
11 Ibidem, 474.
12 Ton Elias, 'In memoriam mr. Cals. Een onderwijsminister van formaat', in: *De Tijd*, 31 december 1971.
13 Van de Steen, *Cals*, 14.
14 Elias, 'In memoriam mr. Cals'.

in ter me zo

De Nederlandse Grondwet bepaalt de bestuurlijke inrichting van ons land, van onze constitutionele parlementaire democratie. Zo regelt de Grondwet de taken en bevoegdheden van parlement, regering, ministers, ministeries en hun ambtenaren. De grondwettelijke vrijheid van onderwijs, wetenschap, kunst en cultuur is een uniek uitgangspunt in onze Grondwet dat elders anders ter wereld zo niet bestaat, zeker als het gaat om de maatschappelijke organisatie ervan in eigen verenigingen, stichtingen en andere organisaties, en de financiering door de staat daarvan. Essentieel daarbij is dat de staat bij zijn financiering geen onderscheid mag maken naar denominatieve, politieke of maatschappelijke richting. Onderwijs, wetenschap, kunst en cultuur horen vrij te zijn. De burgers creëren dat. Niet de staat. Deze overtuiging wortelt in de traditie van onze rechtsstaat. Deze is onder andere gebaseerd op het verenigen van minderheden, omdat geen enkele maatschappelijke groepering de meerderheid heeft, of zou mogen hebben. De staat moet dus de verschillende principes van bevolkingsgroepen respecteren en toestaan dat deze doorwerken in onderwijs, wetenschap en cultuur. Dat is natuurlijk gemakkelijker gezegd dan gedaan. Er duiken allerlei grensconflicten op. De wereld verandert. Maatschappelijke stromingen ook. Het is een hele toer om daarmee op verantwoorde wijze om te gaan.

OCW IN DE

Bij de vrijheid van onderwijs spelen de verschillende maatschappelijke groeperingen een belangrijke rol. Onderscheiden worden het openbaar en het bijzonder onderwijs. Het openbaar onderwijs is zo veel mogelijk ‘neutraal’ en is voor iedere burger bestemd.



GRONDWET

Adriaan in ‘t Groen

Het wordt in stand gehouden door staat en gemeente. Het bijzonder onderwijs gaat uit van de waarden van een bepaalde denominatieve maatschappelijke stroming, bijvoorbeeld protestantisme, rooms-katholicisme, humanisme, jodendom, islam en/of een pedagogische stroming als Montessori of Vrije School. Deze bijzondere scholen worden in stand gehouden door eigen besturen. Deze ontvangen op basis van het gelijkheidsbeginsel op dezelfde grondslag subsidie van de staat, als de openbare scholen. De staat bepaalt daar via wet- en regelgeving de randvoorwaarden voor.

Vanwege het grote belang voor vrijwel elk thema dat in dit boek aan de orde komt, is hier de hele tekst van artikel 23 van de Grondwet opgenomen:

(1) Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.
(2) Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.
(3) Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.
(4) In elke gemeente en in elk van de openbare lichamen, bedoeld in artikel 132a wordt van overheidswege voldoend openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.
(5) De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.
(6) Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.
(7) Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.
(8) De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

De grote omvang en gedetailleerdheid van deze tekst is opmerkelijk. Geen enkel ander domein van een ministerie wordt zo uitvoerig behandeld. Er worden een paar domeinen van andere departementen beschreven, maar veel korter

STAATSBLAD

VAN HET

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN.

(N°. 551.) ***BESLUIT*** *van den 25sten September 1918, tot instelling van Departementen van Algemeen Bestuur die den naam zullen dragen van Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en van Ministerie van Arbeid.*

WIJ WILHELMINA, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, ENZ., ENZ., ENZ.

Op het rapport van den Raad van Ministers van 11 September 1918;

Den Raad van State gehoord (advies van 17 September 1918), n°. 32;

Gezien het nader rapport van den Raad van Ministers van 24 September 1918;

Gelet op artikel 77 der Grondwet;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Met ingang van heden:

I. in te stellen een Departement van Algemeen Bestuur, dat den naam zal dragen van „Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen";

II. aan het hoofd van dat Departement de zorg op te dragen voor de uitvoering van:

a. de wetten en Koninklijke besluiten betreffende het voorbereidend lager onderwijs, het algemeen vormend lager, middelbaar en voorbereidend hooger onderwijs, het hooger onderwijs, en het vakonderwijs met uitzondering van het hooger landbouw- en veeartsenijkundig onderwijs en van het overige landbouwonderwijs;

de voorwaarden tot verkrijging der bevoegdheid van arts, tandmeester, apotheker, apothekersbediende en vroedvrouw;

het archiefwezen, de rijksinstellingen van wetenschap, kunst en kunstonderwijs, de zorg voor de instandhouding der monumenten van geschiedenis en kunst, in het algemeen de bevordering van Rijkswege van wetenschap en kunst en de

dan, haast fragmentarisch, met een excuus lijkt het wel: de krijgsmacht, de rechtelijke macht, het milieu[1], de Rijksbegroting en voor binnenlandse zaken, de andere en lagere overheden. Maar alles heel veel korter, soms een enkele zin, een enkel woord. Nooit met zo'n normatieve lading als bij het Grondwetsartikel over onderwijs. Wetenschap en cultuur, hun relatie met de staat, hun gebondenheid en vrijheid: daarover geen woord in de Grondwet[2]. Dat is opmerkelijk in contrast met de zo bijzondere verwoordingen over onderwijs.

De minister van OCW heeft dus dagelijks te maken met strak ingekaderde rechten en plichten. De zeer uitvoerige tekst in de Grondwet getuigt hiervan. Een stabiele tekst die bij heel veel discussies gedurende de loop van de tijd stand heeft gehouden[3]. In allerlei wetten, algemene maatregelen van bestuur, koninklijke besluiten en andere regels en overeenkomsten wordt de Grondwet nader uitgewerkt. Er zijn specifieke regels voor het domein OCW, maar ook voor andere maatschappelijke domeinen als binnenlandse zaken, justitie etc., die een doorwerking hebben op OCW.

Op basis van dit staatsrechtelijk kader kunnen volksvertegenwoordigers de regering met ministers controleren en er op toezien dat de duizenden ambtenaren op de ministeries onder democratische controle hun werk doen. Zo is het staatsapparaat in democratische handen.
De minister is via het parlement de verbinding tussen het staatsapparaat en het democratisch stelsel[4]. De commissie Scheltema formuleert dat zo: "De minister heeft een centrale plaats in het stelsel van machtsevenwicht waardoor onze staatsinrichting wordt gekenmerkt. De minister vormt de top van de bestuursorganisatorische piramide van zijn departement – hij geeft leiding aan een ministerie, zoals de Grondwet het zegt – maar is geen ambtenaar. De minister debatteert in het parlement over het gevoerde en te voeren beleid, maar is geen Kamerlid. De minister is de scharnier tussen de gekozen volksvertegenwoordiging en de benoemde ambtenaren, tussen politieke macht en bureaucratische macht. Via de minister controleert het parlement de beleidsvoering van de rijksoverheid.[5]"

Dat de minister verantwoordelijk is voor wat dagelijks gebeurt in de werelden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zou een fictie kunnen zijn.[6] Het is immers moeilijk voor te stellen dat één man of vrouw, de minister, in een departement met duizenden ambtenaren deze democratische impuls of garantie zou kunnen zijn.
Hoe kan een minister er borg voor staan dat de wensen van het parlement worden gevolgd, dat er geen fouten op haar of zijn departement worden gemaakt die burgers, kiezers direct raken? Dit gaat weleens mis. Ministers treden dan meestal af. Ambtenaren blijven meestal zitten. Of een positievere kijk: na verkiezingen en een andere samenstelling van het parlement en regering, komen er nieuwe ministers die het bestaande ambtelijke apparaat vertellen wat ze nu moeten gaan doen. Dat bepaalde thema's waaraan soms lang is gewerkt en waaraan veel geld is besteed, toch anders moeten worden aangepakt, worden stopgezet, simpelweg omdat

1 Eén woord (sic.).
2 Wel in andere wetten van Nederland. Maar de plaats van 'onderwijs' in de Grondwet onderscheidt.
3 Er zijn enige pogingen ondernomen om de tekst te veranderen. Niet gelukt. In vergelijking met de andere veranderingen in de Grondwet is deze stabiliteit (sic.) een extra indicator voor de bijzonderheid van OCW zeker in vergelijking met de wel zich wijzigende inhouden en omgevingen van OCW: een bijzonder spanningsveld; de staatsrechtelijk basis blijft onveranderd terwijl het domein van OCW op velerlei manieren verandert.
4 De Grondwet, artikel 42: "De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk." Artikel 68: "De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat." Artikel 44: "Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister."

zij of hij dat als minister wil. Om politieke redenen, omdat leden van een bepaalde politieke partij vinden of denken dat hun aanpak beter voor Nederland is dan een andere. Als uit de verkiezingen en het op basis daarvan gevormde kabinet blijkt dat voor deze nieuwe mening een meerderheid is in het parlement, dan is deze beleidswijziging geoorloofd of zelfs democratisch noodzakelijk. Eén persoon, de minister, zegt dan min of meer plotseling, als de vorige minister net vertrokken is voor zijn laatste rit met de dienstauto naar huis, tegen de topambtenaren die de duizenden ambtenaren leiden: 'vanaf vandaag gaan we 'dat' wat anders doen'. Soms is dat zo anders dat het bij een ambtenaar pijn kan doen. Maar veel blijft ook hetzelfde: scholen gaan door, wetenschappers doen hun onderzoek, de theaters laten cultuur zien. Er is een geldende begroting waar de marges voor politieke correcties in de praktijk slechts enkele procenten bevatten. Zo zijn ministers en staatssecretarissen van OCW sterk gebonden door wetten en tegenmachten. Aan de andere kant kunnen ze toch ook elk hun eigen koers uitzetten. Een wonderlijke positie.

In dit boek komen alle oud-ministers sinds 1973 zelf aan het woord, in een reeks portretten. Elk portret getuigt van die bijzondere positie: een sterk beperkte bewegingsruimte, maar ook vrijheid voor eigen idealen, stijl en aanpak. De portretten zijn een bijzondere demonstratie van het unieke karakter van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

5 Steekhoudend ministerschap, Rapport van de commissie Scheltema, Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, *Handelingen Tweede Kamer 1992-1993*, nrs. 40 en 41, 4.

6 Zie o.a. de beschouwingen van de Commissie Scheltema over 'de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid' n.a.v. de vragen van de Commissie Deetman 'vraagpunten Tweede Kamer' over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. *Handelingen Tweede Kamer 1990-1991*, nr. 64, 3587.

2 OUDE VORMEN, NIEUWE TIJDEN

DE PACIFICATIE TER DISCUSSIE, 1980-2018

Pieter Slaman

Een derde maal deed de Islamitische Stichting Nederland voor Onderwijs en Opvoeding in 2016 een aanvraag voor oprichting van een nieuwe basisschool in Zoetermeer.
Een derde keer wees de wethouder de aanvraag af.
Hij benadrukte dat de islamitische achtergrond van de school geen enkele rol speelde bij dat besluit. "We hebben in Zoetermeer een overschot aan scholen. Ik denk dat op dit moment waarschijnlijk geen enkele onderwijsinstelling, die een nieuwe vestiging wil openen in de stad, aan de regels voldoet", zo zei hij.[1] Hij was voorzichtig, want de eerste poging van de stichting haalde twee jaar eerder nog het landelijke nieuws. Lijst Hilbrand Nawijn zei toen: "(…) mijn fractie vindt dat dit soort scholen niet bijdraagt aan de integratie van burgers in de Nederlandse samenleving. Het is alleen maar anti-integratie en wij zijn daar op tegen."[2] Een raadslid van de SP noemde zijn collega die avond op Twitter een racist. Het leverde hem een voorwaardelijke boete op wegens smaad.[3]

Met dank aan prof. dr. Anne Bert Dijkstra voor waardevol commentaar.

1 *AD/Haagsche Courant* 26 april 2016.
2 *Notulen van de openbare vergadering der gemeenteraad van Zoetermeer, gehouden op 10 juni 2014* https://zoetermeer.raadsinformatie.nl/ geraadpleegd op 19 december 2016.
3 *AD/Haagsche Courant* 3 mei 2016.

In het klein is hier te zien hoe de Pacificatie van 1917 in de huidige tijd spanningen oproept. Nederlandse gezinnen worden kleiner en het aantal leerlingen in basis- en middelbaar onderwijs neemt af. Sinds 1980 is ongeveer één op de vijf basisscholen verdwenen. Nog steeds is het aanbod ruim voldoende. Nieuwe scholen hebben daarom moeite om aan te tonen dat ze voldoende leerlingen zullen trekken, en maken weinig kans bij hun aanvraag voor bekostiging. De vrijheid van onderwijs is er, maar het is moeilijker geworden om daar als aanbieder met een nieuw idee gebruik van te maken.

Tegelijk bleek in Zoetermeer dat de vrijheid van onderwijs zelf opnieuw onderwerp van discussie is geworden. In 1917 konden conflicten tussen ideologische en godsdienstige stromingen worden opgelost door elke stroming in eigen kring haar onderwijs te laten regelen. Sterke protestants-christelijke en katholieke politieke partijen bewaakten dat recht. Maar sinds de jaren zestig voelen steeds minder mensen zich aan zo'n stroming, gezindte of partij verbonden. De steun en het begrip voor scholen waar traditionele christelijke waarden worden uitgedragen, neemt af. Kritiek is er ook op scholen waar kinderen van migranten samenkomen, vooral waar dat gebeurt op islamitische of hindoeïstische grondslag.

De vrijheid van onderwijs krijgt brede steun en is bovendien één van de Europese Rechten van de Mens. Toch is ze niet meer vanzelfsprekend. Volgens velen mag de staat strengere eisen aan subsidies verbinden, zoals een verplichting voor scholen om elke leerling te accepteren, om neutraal te zijn op het gebied van godsdienst, of om meer in te zetten op integratie en emancipatie. Vanuit de Onderwijsraad, het parlement en de regering klinken intussen ideeën voor een vrijer aanbod van scholen en vrijere keuze voor ouders. Bij haar honderdste verjaardag staat de Pacificatie weer volop in de belangstelling, maar ook ter discussie.[4]

Vrijheid, gelijkheid en de ruimte om die anders te zien

In 1983 verscheen een nieuw artikel in de Grondwet, fier op nummer 1: "Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan."[5] De Grondwet bevestigde hiermee dat de sociale normen in Nederland sinds de negentiende eeuw sterk waren veranderd. De meest uiteenlopende groepen, van katholieken tot vrouwen en van arbeiders tot homoseksuelen, hadden gestreden tegen achterstelling van allerlei soort. De strijd om gelijke rechten voor ieder bereikte in de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw een hoogtepunt. Elk mens moest dezelfde ruimte krijgen om eigen levenskeuzes te maken. De arbeider moest naar de universiteit kunnen, de vrouw kunnen werken. Levensovertuiging en seksualiteit werden privézaken waar de baas, de leraar, de geestelijke of de ambtenaar zich niet langer mee mocht bemoeien.[6]

Vaak waren het onderwijzers geweest, in openbaar *én* bijzonder onderwijs, die in deze strijd het voortouw hadden genomen. Hoe breed dit geloof in gelijkheid en persoonlijke vrijheid werd gedragen, blijkt uit de open houding die het bijzonder onderwijs aannam: 95 procent van de bijzondere

4 Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs* (Den Haag 2012).

5 www.parlement.com.

6 Paul Schnabel, *Een eeuw van verschil. Van achterstelling tot zelfontplooiing: de dynamiek van het gelijkheidsideaal. Rede uitgesproken ter gelegenheid van de de aanvaarding van het ambt van universiteitshoogleraar aan de Universiteit Utrecht op 30 maart 2004* (Den Haag 2004) 13.

scholen stelde rond 2000 geen eisen meer aan de achtergrond van leerlingen en ouders, zolang zij de grondslag van de school maar respecteerden.[7] Direct was de vraag of dit artikel 1 wel kon bestaan naast artikel 23 en de vrijheden van richting, stichting en inrichting in het onderwijs. Een minderheid van de bijzondere scholen ging niet mee in de geest van gelijkheid op alle fronten, omdat het niet paste bij de religieuze identiteit van de school. De confrontatie kwam eind jaren tachtig. Het joodse Maimonides-Lyceum in Amsterdam weigerde de leerling Aram Brucker omdat zijn moeder, volgens de opvatting van de school, niet als joods kon worden gezien. Vader spande een proces aan en verloor voor de Hoge Raad. Het bestuur van de school mocht dit onderscheid maken, zolang het daar maar één heldere lijn in trok, zo stelden de hoogste rechters.[8] Artikel 23 van de Grondwet bleef die ruimte verzekeren. Vooral reformatorische, gereformeerd-vrijgemaakte en islamitische scholen maakten daar gebruik van. Overigens meldden zich daar in de praktijk maar zelden leerlingen met een andere achtergrond.[9] Dit recht maakt het elke groep ook nu mogelijk om in de eigen kring, zijn eigen blik op de wereld en het leven aan kinderen over te dragen. In 1917 was dat een belangrijk idee achter de Pacificatie.

Maar een groot deel van ontkerkelijkt Nederland heeft hier moeite mee gekregen. Bij een peiling in 2006 bleek een meerderheid van de ondervraagden voor een verplichting te zijn voor scholen om elke leerling aan te nemen.[10] Journalisten lieten de selectieve scholen niet met rust. Het christelijke ROC Hoornbeeck College in Amersfoort kreeg in 2016 bijvoorbeeld zonder aankondiging een cameraploeg van publieke omroep BNN over de vloer, die opheldering kwam eisen namens student Floor die juist geweigerd was voor een opleiding verpleegkunde. De presentator wees op artikel 1 en op het feit dat de school uit publieke middelen werd betaald. Een publieke school dus, zo vond hij.[11] Met name linkse en liberale partijen in het parlement zijn het daar in hun hart wel mee eens. Toch gaan ze behoedzaam om met de rechten van minderheidsgroepen. Minister Bussemaker zei in de Tweede Kamer:

> Dat er ook een Hoornbeeck College met andere opvattingen is, vind ik goed, want ik vind dat we ook een beetje ruimte voor minderheden [minderheidsgroepen, PS] in Nederland moeten laten (…).[12]

Bij een politieke meerderheid staan individuele vrijheid en gelijkheid voorop, maar toch bestaat het gevoel dat groepsvrijheden daarvoor niet helemaal aan de kant geschoven kunnen worden. Sinds 2005 duikt er geregeld een wetsvoorstel op over de acceptatieplicht: een verplichting voor elke school om niemand te weigeren. Toch willen de indieners weer uitzonderingen mogelijk maken voor de vijf procent van de scholen die al jaren een duidelijk selectiebeleid voeren, zoals de Hoge Raad dat eerder had gedaan.[13] Het is een ongemakkelijk en wankel compromis.

Er is ook minder ruimte gekomen voor scholen bij de aanstelling van leerkrachten. Het verbod op discriminatie botst met de vrijheid van scholen om hun eigen personeel te kiezen. In 1983, het jaar waarin artikel 1 in de wet verscheen, was er grote publieke ophef rond Sjaak Oberijé, studentenpastor

7 B.A.N.M. Vreeburg, 'Religieuze socialisatie en onderwijsverzuiling' in: Dijkstra, Dronkers en Hofman, *Verzuiling in het onderwijs* 185-225, aldaar 201.
8 A.K. Koekkoek, 'Vrijheid van onderwijs en recht op onderwijs' in: T.J. van der Ploeg (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht* (Utrecht 2000) 193-203, aldaar 201.
9 Vreeburg, 'Religieuze socialisatie en onderwijsverzuiling' 201.
10 Robert Wendte, Marc Haufe en Paulien Schieve, *Onderwijsmeter 2006. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te Den Haag* (Leusden 2006) 2.
11 BNN, webprogramma *#BOOS* aflevering 12, 1 september 2016. Zie ook: John Exalto, *Van wie is het kind? Twee eeuwen onderwijsvrijheid in Nederland* (Amsterdam 2017) 206-207.
12 *Handelingen Tweede Kamer* 3 november 2016.

op het katholieke Stedelijk Lyceum in Maastricht. Nadat Oberijé besloot samen te gaan wonen met zijn vriend, werd hij ontslagen. Bisschop Gijsen eiste van de onderwijzers dat zij zich thuis aan dezelfde katholieke geboden hielden als op school. De openbare onderwijzersvakbond klaagde het schoolbestuur aan; dit was volgens de bond geen zaak van eigen inrichting, maar van discriminatie. Protestantse en ook katholieke onderwijsbonden namen het nu op voor de studentenpastor en deden mee met demonstraties in Maastricht.[14] Oberijé bleef ontslagen, maar de bisschop wist voortaan het kritische oog van het grote publiek *én* zijn eigen achterban op zich gericht.

Journalisten kregen een neus voor leraren die op school in de problemen raakten vanwege hun privéleven. Enkele krantenkoppen uit de jaren tachtig: "School met de Bijbel wil van gescheiden directeur af"[15]; "Naaktfotograaf mag niet langer voor de klas staan"[16]; "Christelijke school ontslaat activiste tegen kernenergie".[17] Maar het meest heikele punt werd homoseksualiteit. Vrijheid en gelijke berechtiging voor homo's groeiden uit tot hét symbool van de liberale geest die Nederland wereldwijd uitdroeg.[18] Een kleine groep bijzondere scholen verstoorde dat beeld.

Bijzonder onderwijs kreeg in 1994 nog een uitdrukkelijke uitzondering in de Wet gelijke behandeling. De rechter verbood ontslag van leerkrachten 'om het enkele feit' van politieke gezindheid, ras, geslacht, geaardheid, nationaliteit of burgerlijke staat. Maar als de school problemen met een docent had omdat hij in de klas de lijn van de school niet volgde, kon het op papier wel een rol spelen bij ontslag. Op papier, want zulke kwesties bereikten in de praktijk nauwelijks de rechter. Toch was deze uitzondering voor linkse en liberale partijen moeilijk te verteren. Ook de Raad van Europa en de Europese Commissie konden er geen begrip voor opbrengen. Toen in 2012 een kabinet aantrad zonder sterke verdediger van de vrijheid van inrichting, zonder het CDA, was het gedaan met de 'enkele feitconstructie'. Geaardheid mocht op geen enkele manier meer een rol spelen bij aanstelling of ontslag.[19] Hoewel het vooral een symbolische maatregel was, maakte de minderheid die het betrof zich zorgen. "Politiek Den Haag draait deze week de duimschroeven voor christelijke scholen verder aan", zo schreef het *Reformatorisch Dagblad*. "De vrijheid van het individu gaat volgens de heersende meerderheid boven alles. In het slechtste geval blijft er geen keuzevrijheid meer over."[20]

Hetzelfde kabinet verplichtte alle scholen om in de les aandacht te besteden aan seksuele diversiteit. Hoewel scholen vrij zijn om te bepalen hoe ze dat doen, was de boodschap van het kabinet duidelijk. De ruimte om de levenskeuzes van mensen af te wijzen of te negeren is beperkt, de onderwijsinspectie kijkt mee.[21]

Zo verandert geleidelijk het gezicht van de Pacificatie. Lang stond daarin de vrijheid van godsdienst centraal, een vrijheid die door groepen en instellingen werd gedragen. Schoolbesturen konden zelf kiezen wie mocht komen leren en lesgeven. Na honderd jaar Pacificatie is de persoonlijke vrijheid op de voorgrond gekomen, de vrijheid van elk mens om zelf zijn leven vorm te geven en

13 Marcel Maussen en Floris Vermeulen, 'Liberal equality and toleration for conservative religious minorities. Decreasing opportunities for religious schools in the Netherlands?' in: *Comparative education* 51 (2014) 1, 87-104, aldaar 92; John Exalto, *Van wie is het kind? Twee eeuwen onderwijsvrijheid in Nederland* (Amsterdam 2017) 206.

14 Bram Mellink, Worden zoals wij 205-206; *Limburgsch Dagblad* 8 december 1983.

15 *De Telegraaf* 20 september 1986.

16 *Het Vrije Volk. Democratisch-socialistisch Dagblad* 3 december 1987.

17 *De Waarheid* 24 februari 1983.

18 Bram Mellink, 'De emancipatiemotor. Homoseksuelen, moslims en de wording van het Nederlands homonationalisme (1980-1990) in: Peter van Dam, Jouke Turpijn en Bram Mellink (red.), *Onbehagen in de polder. Nederland in conflict sinds 1795* (Amsterdam 2014).

19 Maussen en Vermeulen, 'Liberal equality and toleration for conservative religious minorities' 95-96.

20 *Reformatorisch Dagblad* 2 maart 2015

21 Maussen en Vermeulen, 'Liberal equality and toleration for conservative religious minorities' 97-98.

◂ Afb. 1
Openbare en bijzondere onderwijsbonden demonstreren tegen discriminerend personeelsbeleid in de jaren tachtig. Maker onbekend. *Collectie Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis.*

▾ Afb. 2
Vooral kinderen van Turkse migranten in de Rotterdamse basisschool 'De Piramide', 28 oktober 1986. *Bart Molendijk, Anefo.*

een school te kiezen. De school mag die vrijheid steeds minder verhinderen.[22]

Gescheiden werelden

Op 5 september 1986 bleef het stil in openbare basisschool *De Piramide* in Rotterdam-Zuid. 180 Turkse en Marokkaanse kinderen waren die ochtend thuis gehouden door hun ouders. Ze waren boos over de "schrijnende apartheidssituatie" die in korte tijd op hun school was ontstaan. Negentig procent van de kinderen op *De Piramide* kwam inmiddels uit migrantengezinnen. "Wij willen dat onze kinderen onderwijs krijgen in klassen samen met Nederlandse kinderen, dat ze samen opgroeien om in de toekomst samen te kunnen leven", lieten de ouders weten.[23] Een maand later schreven zij in één dag 75 kinderen in op de naastgelegen school *De Blijvliet*. De directeur van die school was daar niet blij mee. Hij vreesde dat veel oorspronkelijk Nederlandse ouders hun kinderen van school zouden halen. Zij zagen de kwaliteit van het onderwijs dalen als zo'n grote groep kinderen met taalproblemen op school zou komen. De Rotterdamse wethouder zat met de handen in het haar.[24]

Kort na de Tweede Wereldoorlog kwamen mensen van buiten Europa in grotere aantallen naar Nederland. De eerste decennia merkte het onderwijs daar niet zoveel van. Of het nu ging om Molukse oud-militairen of om Zuid-Europese, Turkse of Marokkaanse gastarbeiders, grotendeels waren ze van plan om op een dag naar het thuisland terug te keren. Veel gastarbeiders waren alleenstaande mannen, of lieten hun kinderen thuis.

In de jaren zeventig veranderde dat beeld. De economische toestand in veel herkomstlanden verslechterde. Gastarbeiders besloten voorlopig niet terug te keren en lieten vrouwen en kinderen over komen. Door de onafhankelijkheid van Suriname kwamen duizenden gezinnen met kinderen naar Nederland.[25] Vrij plotseling kreeg het lager onderwijs te maken met tienduizenden kinderen die in het buitenland geboren waren. Velen spraken nauwelijks Nederlands. Aan onderwijzers was de taak om die kinderen zo snel mogelijk mee te krijgen in het normale lesprogramma.[26]

In grotere steden kwamen zoveel kinderen van migranten bij elkaar dat zij op sommige scholen in korte tijd de meerderheid werden. Migranten betrokken de wijken met betaalbare huurwoningen. Zij kozen een school voor hun kinderen dicht in de buurt, waardoor de samenstelling van die school mee veranderde. Intussen vertrokken de oorspronkelijke bewoners. Zij namen hun kinderen mee en hadden een voorkeur voor scholen die in cultuur en welvaart zo veel mogelijk leken op thuis. En zo ontstond een etnische scheiding in het onderwijs, of de opkomst van wat lang de 'witte' en 'zwarte' scholen werden genoemd. Op die laatsten kwamen kinderen bij elkaar uit arme gezinnen, uit families met achterstanden in het onderwijs en met integratieproblemen. De overheid trok veel extra middelen uit om de onderwijsresultaten daar omhoog te krijgen.[27]

De wetenschap is het nog niet eens geworden over de gevolgen van die scheiding voor leerlingen. Op alle scholen waar kinderen uit gezinnen met lage inkomens samen komen, oorspronkelijk Neder-

22 John Exalto gaat zover te stellen dat via de acceptatieplicht niet alleen diversiteit tussen, maar ook binnen de scholen wordt afgedwongen. De vraag is of het zo ver komt. Exalto, *Van wie is het kind?* 211.
23 *NRC Handelsblad* 6 september 1986.
24 *Het Vrije Volk. Democratisch-socialistisch Dagblad* 10 maart 1987.
25 Leo Lucassen en André J.F. Köbben, *Het partiële gelijk. Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951-1991)* (Amsterdam/Lisse 1992) 55-56.
26 Ina ter Avest en Marjoke Rietveld-Van Wingerden, 'Half a century of Islamic education in Dutch schools' in: *British Journal of Religious Education* (2016) 1-10, aldaar 3.
27 Deborah Jongejan en Jochem Thijs, "Prima, maar niet voor mijn kind': opleidingsniveau en houding ten aanzien van zwarte scholen onder autochtone Nederlandse ouders' in: *Migrantenstudies* (2010) 1, 2-20, aldaar 2-3.

lands of niet, zijn er leerachterstanden.[28] Het probleem is vooral steeds geweest dat gescheiden scholen bij geen enkel maatschappelijk ideaal passen. Niet bij het idee van een multiculturele samenleving omdat ze te weinig gemengd zijn, ook niet bij het ideaal van integratie omdat die zo niet plaats kan vinden.

Vanaf de jaren tachtig probeerden gemeentelijke en landelijke bestuurders het verschijnsel daarom te bestrijden, maar veel hielp het niet. De vrijheid van onderwijs maakte gedwongen spreiding van leerlingen onmogelijk. Ouders hadden nu eenmaal vrije schoolkeuze, en openbare scholen mochten niemand weigeren. 95 procent van de bijzondere scholen mocht dat ook niet omdat zij geen bestaand selectiebeleid hadden.[29] Zo hadden gemeentes en het Rijk weinig ruimte om bij te sturen. "Ik heb niet de illusie dat je binnen ons onderwijsbestel die patronen kunt veranderen", verzuchtte de Rotterdamse wethouder Hans Simons al in 1987.[30] Gemeentes probeerden vrijwillige afspraken te maken met ouders en schoolbesturen, om lotingen of quota in te voeren.[31] Veel hielp het niet. Gaandeweg werd de scheidslijn groter.[32]

Zorgen hierover ondermijnden de brede steun voor de vrije schoolkeuze, ook een onderdeel van de vrijheid van onderwijs. In 2000 gooide publicist Paul Scheffer een steen in de vijver met zijn betoog dat de multiculturele samenleving aan het uitlopen was in een samenleving met onoverbrugbare scheidingen, achterstanden en uitsluiting. Het onderwijs speelde volgens hem een sleutelrol.

De conclusie is helder: integratie is nu eerder uitzondering dan regel, alleen al omdat het onderwijs uiteenvalt in witte en zwarte scholen en kinderen dus van jongs af aan in gescheiden werelden groot worden. (…) de grondwettelijke vrijheid van onderwijs maakt segregatie mogelijk en gemakkelijk. Gezwegen wordt over de welleven-de burgerij die voor haar kinderen hoogwaardig onderwijs koopt.[33]

De PvdA, de SP, GroenLinks en D66 vermoedden dat bijzondere scholen de toestand verergerden door leerlingen met een migratieachtergrond te weigeren. Vooral daarom kwam de PvdA in 2005 met het voorstel voor een acceptatieplicht.

Integratie met behoud van identiteit

De jaren zeventig waren de periode waarin kinderen van migranten op veel grotere schaal naar school gingen. Tegelijk waren het de jaren waarin politici en bestuurders zich gingen realiseren dat integratie niet vanzelf ging. De reeks terreuracties van Molukse jongeren in die jaren draaide niet alleen om onafhankelijkheid voor de Molukken. Ze werd ook geweten aan een mislukte worteling van die jongeren in de samenleving. Hun ouders hadden altijd terug gewild naar de Molukken en er was door niemand veel werk gemaakt van opleidingen, banen en een goede woonsituatie. Zij moesten meedoen in het bestaande onderwijs, ze werden 'ondergedompeld' in de Nederlandse school. Maar dit leidde niet tot succes en banen. Deze jongeren raakten gevangen tussen ouders die weg wilden, en de school die volledige aanpassing vroeg. Grote frustratie was het gevolg. Beleidsmakers begrepen dat dit niet meer mocht gebeuren met de kinderen van latere immigranten.[34]

28 Joep Bakker, 'Cultureel-etnische segregatie in het onderwijs: achtergronden, oorzaken en waarom het te bestrijden' in: *Pedagogiek* 2 (2012) 104-128, aldaar 114-116.
29 Jongejan en Thijs, "Prima, maar niet voor mijn kind' 2-3.
30 *NRC Handelsblad* 6 maart 1987.
31 M.T.A.E.B. Laemers, 'Onderwijsvrijheid en selectie naar maatschappelijke achtergrond' in: Van der Ploeg (red.), *De vrijheid van onderwijs* 261-280, aldaar 277.
32 Jongejan en Thijs, "Prima, maar niet voor mijn kind' 2-3.
33 Paul Scheffer, 'Het multiculturele drama' in: *NRC Handelsblad* 29 januari 2000.
34 Lucassen en Köbben, *partiële gelijk* 63-66.

Psychologen van die tijd verklaarden dat aanpassing aan een nieuwe omgeving alleen mogelijk was vanuit een stevige binding met de cultuur van thuis. Taalkundigen leerden bovendien dat een nieuwe taal alleen geleerd kon worden vanuit kennis van een oude. Veel jonge kinderen van migranten ontbrak het aan beiden. Daarom maakten rijksoverheid en gemeenten rond 1980 allerlei mogelijkheden voor les in de taal en cultuur van de landen van herkomst. Er was een mogelijkheid voor aanvullende godsdienstles op de openbare scholen, een verplicht vak 'geestelijke stromingen' en 'Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur'. Voor dat laatste vak werden rondreizende onderwijzers aangetrokken, die 2,5 uur per week op scholen les kwamen geven. Juist vorming in de eigen identiteit zou helpen om te kunnen functioneren in Nederland, zo was het idee. Bovendien zouden deze lessen Nederlandse scholen acceptabeler maken voor migranten.[35]

Het was een goed bedoelde, maar ingewikkelde opdracht. Want over welke talen en culturen hadden we het eigenlijk? De officiële landstaal in Marokko is Arabisch, maar kinderen in Nederland spraken een waaier van Berbertalen. Veel daarvan konden niet uit lesboekjes worden geleerd. Onderwijzers voor OETC waren in Nederland moeilijk te vinden. Ze werden uit het buitenland gehaald, maar spraken dan vaak gebrekkig Nederlands. Daarbij waren zulke onderwijzers niet voor alle ouders acceptabel. Waar een Turkse leraar de waarden van de seculiere Turkse staat kwam uitdragen, konden vrome ouders boos worden. Bovenal bleef de vraag: welk resultaat mocht eigenlijk verwacht worden in 2,5 uur les per week?[36]

Zo ontstond een oud en maar al te bekend probleem: een poging om de hele jeugd met gezamenlijk onderwijs te bedienen liep spaak. Ouders voelden zich niet thuis bij het onderwijs dat geboden werd, ook al gebeurde dat met de beste bedoelingen. Zelf doen lag daarom weer voor de hand.

Islamitisch en hindoeïstisch onderwijs

"Moeder is niet boos, maar verdrietig".[37] Zo reageerde Rotterdams gemeenteraadslid Ellen van Veenen (PvdA) op de aanvraag voor de eerste islamitische school in Nederland. Haar liberale collega Ter Kuile-Van der Hoeven drong er zelfs op aan dat de Stichting Islamitisch College de aanvraag weer in zou trekken.[38] Op hetzelfde moment, in september 1987, ontving de Haagse gemeenteraad een verzoek voor financiering van de eerste school op hindoeïstische grondslag. Ook daar heerste teleurstelling.[39] De Grondwet en de Wet op het basisonderwijs waren echter duidelijk: er lagen vijftig verklaringen van ouders, een waarborgsom en een duidelijke richting. Het volgende jaar openden beide scholen dus hun deuren.[40]

'Moeders' verdriet over de stichtingen kwam voort uit de beste bedoelingen. Integratie zou het snelst verlopen als kinderen van migranten samen met kinderen van oorspronkelijk Nederlandse afkomst in de klas zaten, zo was haar idee. Met name liberalen en lokale sociaaldemocraten hadden bezwaren tegen apart islamitisch en hindoeïstisch onderwijs. Zoals hun negentiende-eeuwse voorgangers, geloofden zij dat aparte gezindtescholen zouden zorgen voor achterstanden, verdeeldheid en gebrekkige binding met de nationale gemeenschap.

35 Ter Avest en Rietveld-Van Wingerden, 'Islamic education' 4.
36 Lucassen en Köbben, *Het partiële gelijk* 140-141, 153; Yücel Yesilgöz, 'De geest van Atatürk waart door Nederland' in: *NRC Handelsblad* 21 maart 1989.
37 Van Veenen geciteerd bij: Jan Rath e.a., *Nederland en zijn islam. Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap* (Amsterdam 1996) 158.
38 Ibid.
39 *NRC Handelsblad* 9 september 1987.
40 *Het Vrije Volk. Democratisch-socialistisch Dagblad* 18 september 1987, 19 november 1988.

Maar de bedoelingen van de scholenstichters hadden ook een bekende klank. Een Eindhovense vader M.O. Bakkiouli klaagde: "Mijn kinderen hoorden over christelijke kruistochten tegen barbaren in het Oosten. Ze weten niet wie Mohammed is, maar moeten wel over Napoleon leren."[41] Daarom had ook hij de wens om baas in eigen school te zijn. Een nieuwe ronde in de schoolstrijd hing in de lucht.

Zoals eerder vooral de protestanten en katholieken, voelden nu moslims en hindoes zich niet thuis in het onderwijs dat geboden werd, en maakten zij gebruik van de wettelijke ruimte om eigen scholen op te richten. Binnen het CDA waren mensen die integratie op die manier voor zich zagen: emancipatie door de opbouw van een eigen 'zuil', een bouwwerk van eigen samenhangende organisaties binnen de Nederlandse maatschappij. Eerder had dat voor de eigen achterban ook gewerkt.[42]

In de grote steden was de oprichting van islamitisch onderwijs niet eens zo'n grote stap. De voorzitter van de eerste islamitische koepelorganisatie zei:

Als 90 procent van de leerlingen van zo'n zwarte school islamitisch Turks of Marokkaans is maar [die school] officieel bijvoorbeeld christelijk is, waarom zouden we daar dan geen islamitische school van maken als de grondwet ons dat toestaat?[43]

Daarbij meenden de scholenstichters dat zij het niveau van het onderwijs omhoog konden krijgen wanneer leerlingen met dezelfde achtergrond bij elkaar kwamen. De school kon dan hun specifieke behoeften beter aanpakken.[44]

Het islamitisch onderwijs kreeg sinds het begin echter te maken met een stapeling van problemen. In de eerste plaats is altijd verdeeldheid geweest onder islamitische ouders, over de vraag of het wel goed is om hun kinderen samen naar aparte scholen te laten gaan. Bij de vestiging van de eerste moslimschool, waarschuwde het Komitee Marokkaanse Arbeiders in Nederland voor "getto's in het onderwijs, nog erger dan zwarte scholen".[45] In Amsterdam bleek meer dan de helft van de islamitische ouders religie niet het belangrijkst te vinden bij de keuze van een school.[46]

Vervolgens was bij grote gemeentes weinig enthousiasme om mee te werken. Aanvragen voor een nieuwe school werden afgewezen vanwege verkeerde procedures, voorschotten kwamen te laat, gemeentes wezen ongeschikte gebouwen aan als huisvesting. De onervaren stichters werden nauwelijks wegwijs gemaakt in het papieren doolhof.[47] De inspecteur voor het onderwijs zei hierover:

Je kunt remmend meewerken, maar je kunt ook enthousiasmerend meewerken. Dat kan in de praktijk een heel verschil uitmaken, en dat hebben we gemerkt.[48]

Het opbouwen van organisaties in het islamitisch onderwijs was bovendien moeilijk omdat de islam in Nederland een bonte verzameling is van stromingen en nationaliteiten. Vaak waren het vooral Turkse of vooral Marokkaanse ouders die een nieuwe basisschool stichtten, maar samen optrekken ging moeizaam.[49] Een middelbare school als het Islamitisch College in Amsterdam kon alleen

41 *NRC Handelsblad* 17 januari 1989.
42 Thijl Sunier, 'Naar een nieuwe schoolstrijd?' in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 119 (2004) 4, 552-576 aldaar 558.
43 *NRC Handelsblad* 17 januari 1989.
44 Ter Avest en Rietveld-Van Wingerden, 'Islamic education' 6.
45 KMAN geciteerd bij: Rath e.a., *Nederland en zijn islam* 61.
46 Onderwijsraad, *Artikel 23 grondwet* 25.
47 Tal van voorbeelden van gebrekkige medewerking zijn te vinden bij Rath e.a., *Nederland en zijn islam* 155-174.
48 Geciteerd bij: Rath e.a., Nederland en zijn islam 161.

worden opgericht toen alle krachten werden gebundeld, maar werd vervolgens het middelpunt van een religieuze richtingenstrijd. Door de gespannen sfeer was het verloop onder docenten hoog en de kwaliteit van de school bleef te lang achter bij de eisen van de overheid.[50] Toen de subsidie in 2010 stopte, moest de school dicht.

Naast deze moeilijkheden kwam het streven van moslims en hindoes ook nog op een ongelukkig moment in de ontwikkeling van het scholenbestand. Sinds de jaren tachtig kampten veel basisscholen met een tekort aan leerlingen vanwege het dalende geboortepeil. Het ministerie van Onderwijs probeerde kleine schooltjes zover te krijgen om te fuseren of te sluiten. Stichting van nieuwe scholen dwarsboomde dat plan. Daarom trok de overheid in 1992 landelijk het vereiste aantal leerlingen voor een nieuwe school op. In steden als Amsterdam en Den Haag waren tachtig handtekeningen niet meer voldoende: het moesten er voortaan rond driehonderd zijn.[51] Islamitische organisaties beklaagden zich tevergeefs. In het vervolg moesten zij hard kunnen maken honderden kinderen aan te zullen trekken, kinderen die al op andere scholen waren ingeschreven. Dat was heel moeilijk en daarom werden veel aanvragen afgewezen. Het probleem van de beperkte ruimte in het onderwijs treft niet alleen islamitische en hindoeïstische organisaties. Niemand kan makkelijk ruimte vinden voor een nieuwe school.[52]

Wat wél alleen het islamitisch onderwijs trof, was een omslag in de publieke sfeer in Nederland rond de eeuwwisseling. Deze omslag zette de pacificatiegedachte van 'ieder zijn plaats' zwaar onder druk. Begin jaren negentig verschoof kritiek van politici heel voorzichtig van problemen rond integratie, naar de religie, naar de islam. Er kwamen zorgen op over buitenlandse invloed en orthodoxie onder Nederlandse moslims. De Iraanse ayatollah Khomeini wakkerde dit vuur aan toen hij in 1988 de Britse schrijver Salman Rushdie vogelvrij verklaarde. Deze zou met zijn teksten de islam hebben beledigd, terwijl hij in Westerse ogen gebruikmaakte van het grondrecht op vrije meningsuiting. Dat wierp de ongemakkelijke vraag op of moslims in Nederland de liberale grondrechten eigenlijk wel accepteerden. Frits Bolkestein was in 1991 de eerste breed gerespecteerde politicus die erover begon:

> Gescheiden scholen zijn (…) voorbodes van een gescheiden samenleving. Zullen moslimscholen de segregatie versterken? Welke islam wordt daar onderwezen: de ruimdenkende of de fundamentalistische?[53]

Op dat moment kreeg hij niet veel bijval. Zeven jaar later ging de Binnenlandse Veiligheidsdienst voor de zekerheid na of buitenlandse geldschieters invloed hadden op moslimscholen. Dat bleek mee te vallen, maar tegen de tijd dat de resultaten bekend werden, was de stemming in Nederland tegenover de islam hevig omgeslagen. De aanslagen in de VS op 11 september 2001 en de moord op Theo van Gogh in 2004 veroorzaakten grote spanningen. In dagen erna koelden heethoofden hun woede op moskeeën en islamitische basisscholen, waarbij twee scholen zelfs in vlammen opgingen.

De politiek hield haar gebruikelijke verzoenende toon niet vol. De taal van de pacificatie paste niet bij de opwinding van het moment. Ayaan Hirsi Ali

49 Rath, Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* 158.
50 De journaliste Anja Vink was bij zulke vergaderingen aanwezig en legde hier verslag van in haar boek *Witte zwanen, zwarte zwanen. De mythe van de zwarte school* (Amsterdam 2010).
51 Rath e.a., *Nederland en zijn islam* 56.
52 Onderwijsraad, *Artikel 23 grondwet* 11.
53 Frits Bolkestein, geciteerd bij: Hans Wansink, *Het land van Beatrix. De eerste geschiedenis van hedendaags Nederland 1980-2013* (Amsterdam 2014) 121.

▲ Afb. 3
In reactie op de moord op Theo van Gogh werd brand gesticht, onder andere in deze islamitische basisschool in Uden, 9 november 2004. *Bert Jansen, ANP.*

kreeg ruzie binnen 'haar' PvdA vanwege haar standpunt dat islamitische scholen gesloten moesten worden. In haar ogen waren het broedplaatsen voor achterstelling van vrouwen en afwijzing van westerse waarden. De VVD bood haar een plaats op de kieslijst. Prominente liberalen als Gerrit Zalm en Jozias van Aartsen hadden ook zo hun bezwaren tegen de manier waarop de vrijheid van onderwijs uitwerkte.[54] Uit het CDA, dat de pacificatie hoog in het vaandel voerde, klonk nu ook kritiek. Premier Jan Peter Balkenende noemde de islamitische school een "gevangenis van achterstand". De nieuwe PVV ging voor een verbod op de opening van nieuwe scholen; vier jaar later moesten van deze partij zelfs alle scholen dicht.[55] De toen Amsterdamse wethouder Ahmed Aboutaleb vond het meten met twee maten: "Zolang het ging om christelijk onderwijs, was het prima. Toen moslims er gebruik van gingen maken was het verhaal: dat was nooit de intentie."[56]

54 Ron Eyerman, *The assassination of Theo van Gogh: from social drama to cultural trauma* (Durham/Londen 2008) 88-89; Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* 37.
55 Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* 161; PVV, verkiezingsprogramma's 2006 en 2010.
56 *De Volkskrant* 25 maart 2006.

De grote woorden leidden uiteindelijk niet tot grote daden, want een stevige meerderheid in het Nederlandse parlement bleef gehecht aan vrijheid van onderwijs én aan de gelijkheid daarin voor alle groepen. Wat de één werd toegestaan, kon de ander niet zomaar verboden worden. Een uitweg was om hogere eisen te stellen aan alle scholen op het gebied van integratie en tolerantie. In 2006 werd in de wet vastgelegd:

> Het onderwijs (a) gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, (b) is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en (c) is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.[57]

Terwijl over hun hoofden fel werd gediscussieerd, deden veel islamitische scholen het in stilte steeds beter. Inmiddels dragen 'Al Qalam' in Gouda en 'El Habib' in Maastricht het predicaat 'excellent' van de onderwijsinspectie. Van een volwaardige islamitische onderwijszuil is intussen weinig terecht gekomen. In 2014 ging slechts tien procent van de moslimkinderen naar een islamitische basisschool, waar de meerderheid van docenten en leiding uit niet-moslims bestond.[58] Slechts twee islamitische middelbare scholen hebben bestaan, zijn verdwenen, en worden weer moeizaam opgericht.

Uit deze ervaringen bleek dat nieuwe godsdienstige stromingen niet zomaar een zuil naast de andere konden zetten. Voor zover 'zuilen' ooit echt hebben bestaan, waren ze sinds de jaren zestig grotendeels onderuit gezakt.[59] Nederland leek vergeten hoe groot de rol van godsdienst in het openbare leven altijd was geweest.[60] "Voor de nieuwe burgerwaarden, gelijkheid en vrijheid, was geloof een blok aan het been geworden", schrijft theoloog Pieter Dronkers.[61] Toen zich nieuwe, soms strenge vormen van geloof aandienden die een plek in het openbare leven vroegen, wisten mensen niet goed meer of en hoe ze daar plek voor moesten maken. Zeker niet omdat zorgen over integratie daar bovenop kwamen.

Tot slot

De Pacificatie van 1917 was een compromis tussen de grote ideologieën en godsdiensten in Nederland. Zij kwamen met elkaar overeen dat ieder in vrijheid zijn eigen onderwijs in kon richten, en dat zij zich niet teveel met de dagelijkse gang van zaken in elkaars school zouden bemoeien. Maar deze groepen zijn na de oorlog geleidelijk leeg gaan lopen. Steeds meer Nederlandse burgers zagen hun opvattingen en geloofsovertuigingen als een zaak voor hen persoonlijk, een zaak waar ze geen hechte organisaties meer bij nodig hadden. Vrijheid en gelijkheid voor alle mensen werd de norm, en de overgrote meerderheid van de scholen hielp bij het uitdragen ervan. Scholen die dat niet deden, konden nu wél rekenen op flinke kritiek van buitenaf, ook vanuit het parlement. Die kritiek vertaalde zich in wetten in het voordeel van het vrije individu, en het nadeel van de traditionele religieuze groep. Daarbij ontstond het risico dat een meerderheid alsnog haar visie op het leven en de wereld oplegt aan minderheidsgroepen. De Schoolstrijd en Pacificatie waren er juist om dat te voorkomen. Het is nu zoeken naar een nieuw evenwicht tussen de vrijheid van de persoon en die van de groep.

57 Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* 162.
58 Maussen en Vermeulen, 'Liberal equality and toleration for conservative religious minorities' 90.
59 Het model van de verzuiling heeft nooit goed op een werkelijke inrichting van de Nederlandse samenleving gepast. Zo was op het hoogtepunt van de verzuiling slechts de helft van de maatschappelijke organisaties aan een zuil verbonden. Zie voor uitvoerige kritiek op het model: Piet de Rooy, *Een stipje op de waereldkaart. De politieke cultuur van Nederland* (Amsterdam 2014) 227-232.
60 Piet de Rooy, *Openbaring en openbaarheid* (Amsterdam 2009) 63-64.
61 Pieter Dronkers, 'De tolerante natie en haar 'multireligieuze drama'. Nieuwe burgerschapsvisies en de ruimte voor religieuze loyaliteit' in: Van Dam, Kennedy en Wielenga, *Achter de zuilen* 155-176, aldaar 156-157.

intermezzo

De school kan groepsgevoel en identiteit versterken. De vraag welke identiteit dat is, wordt een moeilijke wanneer de school een wereldbeeld brengt dat zijn oorsprong ergens anders vindt, duizenden kilometers ver weg. Scholing kan dan onverwachte en onbedoelde resultaten hebben. Dat is goed te zien in de delen van het Nederlandse koninkrijk buiten Europa: tot 1949 in Nederlands-Indië, tot 1975 in Suriname en tot vandaag in Caribisch Nederland. Eerst waren het koloniën met een ondergeschikte status, die later veranderden in gelijkwaardige partners binnen het koninkrijk, of in zelfstandige staten. De school bewoog mee, en leverde haar eigen opmerkelijke aandeel in deze veranderingen.

Aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog was Nederland, na Groot-Brittannië en Frankrijk, de derde koloniale mogendheid in de wereld. De negen miljoen Nederlandse staatsburgers waren in de minderheid tussen zeventig miljoen mensen in Nederlands-Indië, 140 duizend in Suriname en 108 duizend bewoners van de Antillen.[1] Koloniale mogendheden kunnen niet bestaan bij gelijkheid voor allen, dus waren de rechten tussen die bijna tachtig miljoen mensen erg scheef verdeeld. In het bijzonder ook de rechten op onderwijs. Dat was zo in vooroorlogs Nederland, waar het niet de bedoeling was dat de lagere standen massaal opklommen tot posities met invloed en status (zie hoofdstuk 4). Dat was nog sterker het geval in de koloniën, waar standsverschil grofweg getrokken werd langs etnische lijnen.

1 Gert Oostindie en Inge Klinkers, *Gedeeld koninkrijk.: De ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van de trans-Atlantische relaties* (Amsterdam 2012) 23-24.

Pieter Slaman

ONDERWIJS IN HET KONINKRIJK OVERZEE

Elke kolonie kende op dat moment zijn eigen onderscheid. De meeste mensen in Indië leerden op de manier zoals dat lokaal gebruikelijk was, terwijl kinderen van inlandse adel met de witte kinderen naar de Europese school gingen. Zij zouden later een rol krijgen in het bestuur en voor hen lag een studie in Nederland in het verschiet. In het veel kleinere Suriname gingen Afro-Surinaamse en Nederlandse kinderen naar de Nederlandstalige lagere school, maar terwijl de zwarte kinderen genoegen moesten nemen met Beperkt Lager Onderwijs, konden de witte kinderen door naar de mulo en vervolgens naar Nederland. Hindoestaanse en Javaanse contractarbeiders woonden buiten de stad en hadden slechts beperkt toegang tot onderwijs. Op Curaçao ontfermde vooral de Rooms-Katholieke Kerk zich over het volksonderwijs, terwijl de elite de middelen had voor aparte scholing. Met enkele uitzonderingen draaide het in de koloniën vooral om onderscheid, en om het behoud daarvan.

In het begin van de twintigste eeuw werd duidelijk dat dit strikte onderscheid niet vol te houden was, hoe graag sommigen dat ook zouden willen. De wereldeconomie veranderde snel; de landbouw produceerde soms zelfs te weinig om de eigen bevolking te voeden. Traditionele teelten deden het slecht op de wereldmarkt. En er was de 'ereschuld': politieke partijen van links tot rechts kregen het gevoel dat Nederland zijn koloniën vooruit moest helpen in de wereld, om de eigen rol daar te kunnen rechtvaardigen. Na drie eeuwen welvaart te hebben onttrokken, was het tijd om iets terug te gaan doen. In Nederland was het beeld van de vader die zijn onschuldige, onwetende kinderen tot wasdom moest brengen, populair. Onderwijs zou daarbij een sleutelrol moeten vervullen.

Meer onderwijs voor de volken in de koloniën dus, maar dit leverde onmogelijke keuzes op. In onderwijs en opvoeding speelt culturele traditie een grote rol, maar het was geen uitgemaakte zaak wiens traditie dat moest zijn. Islamoloog C. Snouck Hurgronje wilde bevorderen dat Nederland en Indië een cultuur zouden gaan delen, en wel de Nederlandse. Hij voelde "(…) de moreele verplichting om hen tot deelname aan *ons* staats- en volksleven op te voeden."[2] Zo ver wilden anderen niet gaan, al was het maar vanwege de duizelingwekkende schaal en kosten van zo'n onderneming. En vanuit de Indische elite, die deelnam aan het bestuur, kwam de eis dat de lokale cultuur behouden moest blijven. Ook daar voelden veel Nederlandse bestuurders wel voor.[3] Over een andere netelige zaak durfden maar weinigen zich echt uit te spreken: moesten onderwijs en ontwikkeling niet vanzelfsprekend leiden tot politieke inspraak voor de volken overzee, misschien zelfs tot uiteindelijke zelfstandigheid?

De moeilijkheid van deze vragen leverde een zekere kramp op, die niet bevorderlijk was voor het tempo waarmee de plannen werden uitgevoerd. In Indië ontstond een netwerk van dessascholen met heel basaal onderricht in taal en rekenen. Na de Pacificatie konden christelijke missie- en zendingsscholen en zelfs islamitische

2 C. Snouck Hurgronje, *Nederland en de Islam* (Leiden 1915) 86.
3 Herbert C. van Reeden, 'Johan Toot (1887-1960); Vernieuwing en traditie in het onderwijs in Nederlands-Indië (1916-1932) in: *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 142 (1986), 2/3, 238-276 aldaar 244.

scholen steun krijgen, zolang ze de Nederlandse lessentabel netjes volgden. Steeds meer werk werd er gemaakt van beroepsonderwijs voor bijvoorbeeld landbouwinstructeurs, technici, bestuurders en gezondheidsspecialisten. Maar de klus was enorm en vorderde traag; eind jaren dertig bereikte gesubsidieerd onderwijs bijna twee miljoen kinderen, nog altijd een fractie van de totale bevolking. Het inlands en Europees onderwijs bleven in grote lijnen gescheiden.[4]

Intussen groeide onvrede bij de Indische elite, die vaak zelf naar de Europese school was geweest. Waarom waren er nog zoveel analfabeten? Waarom kon lokale cultuur niet samengaan met westerse kennis? Uit zulke onvrede doken overal in het eilandenrijk 'wilde scholen' op. Een doorn in het oog van het gouvernement, dat geen idee had welke ideeën hier werden verspreid. Toen zij in 1932 het toezicht van de overheid verplichtte, stak zo'n heftig protest op, dat het bestuur de maatregel snel weer introk. Het onderwijs ging een eigen leven leiden, de overheid verloor grip.[5]

Intussen raakten Indische studenten in Nederland en op Java, vaak uit de sociale bovenlaag, steeds meer geïnteresseerd in democratie, nationalisme en het opkomende communisme. Ze volgden Gandhi's strijd in Brits India, de opstanden in Frans Marokko en het Chinees verzet tegen Europese bemoeienis. Die voorbeelden vielen in goede aarde. Modernisering moest in hun ogen noodzakelijk leiden tot onafhankelijkheid. Het waren deze studenten, die vanaf 1922 de naam *Indonesië* voor het eerst voerden. Mohammed Hatta, die in 1949 vicepresident werd van een onafhankelijk Indonesië, had een economische opleiding gevolgd in Rotterdam. De architect Soekarno werd president. Terwijl de koloniale overheid deze jongeren had willen opleiden tot een functie in het koloniaal bestuur, namen ze de hoofdrol in een zelfstandige regering. Een belangrijke politieke les: onderwijs dient niet alleen om mensen een vak te leren of te disciplineren. Zij krijgen er ook een ruimer zicht op de wereld, een zicht dat niet altijd strookt met het gevestigde beeld. Bij het politiek bewust en zelfstandig worden van Indonesië, speelde het Nederlandse onderwijs zo, onbedoeld, een belangrijke rol.[6]

In Suriname was de situatie heel anders. Door de kleine schaal van de gemeenschappen kon de school veel makkelijker een groot bereik vinden. Vanaf 1877 was het de eerste plek in het koninkrijk waar de leerplicht gold. In Nederland zou dat nog 23 jaar duren. Na de afschaffing van de slavernij, veertien jaar eerder, vreesde het gouvernement dat de vrijgemaakte bevolking zou vervallen in losbandigheid en doelloosheid. Onderwijs was de oplossing. Direct werd daarbij ingezet op Nederlandse taal en cultuur. De Afro-Surinamers trokken van de districten naar Paramaribo en hun kinderen kregen daar les uit Nederlandse boeken. Ze leerden wel dat de Rijn bij Lobith ons land binnen stroomt, maar over hun eigen leefomgeving werden ze niet veel wijzer. Bovendien zouden Afro-Surinamers met dit onderwijs tot in de jaren vijftig niet veel meer kunnen doen dan leren voor een ambacht, of voor onderwijzer in de vierde of derde rang.

4 Jan Lelyveld, 'Opvoeding tot autonomie' Fictie of werkelijkheid? Koloniaal onderwijs en zorg van de staat in Nederlands-Indië van 1801 tot 1949' in: P. Boekholt e.a. (red.), *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de staat. Jaarboek voor de geschiedenis van opvoeding en onderwijs* (Assen 2002) 204-218, aldaar 216.

5 J.E.A.M. Lelyveld, "…*Waarlijk geen overdaad, doch een dringende eisch…". Koloniaal onderwijs en onderwijsbeleid in Nederlands-Indië 1893-1942* (Utrecht 1992) 206.

6 Klaas Stutje, 'Indonesian Identities Abroad. International Engagement of Colonial Students in the Netherlands, 1908-1931' in: *BMGN - Low Countries Historical Review* (2013) 128, 151-172, aldaar 154.

Toch stak hun situatie gunstig af tegen die van de tienduizenden contractarbeiders uit Brits-India en van Java, die het werk op de plantages overnamen. Op hun afgelegen woonplaatsen waren nauwelijks scholen te vinden.

Het waren ook hier weer de mensen die wat meer onderwijs genoten hadden, de onderwijzers en ambtenaren, die met de eerste georganiseerde kritiek op de koloniale staat kwamen. Onderwijzer J.G.A. 'papa' Koenders keerde zich tegen Nederlandstalige lessen en pleitte voor onderwijs in het Sranan, de gesproken taal van de Afro-Surinaamse bevolking. In de jaren veertig kwamen vakbonden en een beweging voor meer politieke zelfstandigheid op.[7]

Meer zelfstandigheid kregen Suriname en de Antillen in 1954 met het nieuwe Statuut voor het Koninkrijk: iedereen kreeg een Nederlands paspoort, en interne politieke zaken zouden voortaan vanuit Paramaribo en Willemstad geregeld worden. Voor Surinamers veranderde daardoor heel veel. Goed middelbaar onderwijs kwam in Suriname beschikbaar, en hun paspoort en studiebeurzen stelden de nieuwe staatsburgers in staat om in Nederland een vervolgopleiding te volgen en te werken. Het Nederlandstalige onderwijs werkte nu pas echt in het voordeel van Surinamers die ambities hadden voor een beroepscarrière, die verder ging dan onderwijs of ambtenarij. Nederland had tijdens de Wederopbouw grote behoefte aan mensen, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg. In 1960 telde Nederland zodoende tweemaal zoveel Surinaamse artsen, als Suriname zelf. Tot de onafhankelijkheid in 1975 verlieten veel jongeren hun land en namen hun talent en kennis mee.[8] Voor velen een mooie kans, maar voor de Surinaamse gemeenschappen vaak dramatisch. Het was het gevolg van één gedeeld onderwijssysteem in twee landen, waar de baankansen zeer ongelijk verdeeld waren.

Ook op de Caribische eilanden openden de paspoorten en studiebeurzen een nieuwe wereld van mogelijkheden. Maar anders dan in Suriname, sloten de scholen hier niet goed aan op het Nederlandse onderwijssysteem. Op de kleine bovenwindse eilanden werd Engels gesproken en waren veel ogen op Amerika gericht. Op de benedenwindse eilanden was het Papiaments de eerste taal.[9] De scholen van de katholieke missie maakten daar nog tot ver in de twintigste eeuw weinig werk van emancipatie, van aansluiting op hogere onderwijsvormen. De vorming van goede katholieken stond lang voorop.[10] Vanaf 1954 werd onderwijs een interne, Antilliaanse aangelegenheid waardoor Nederland weinig kon doen om de aansluiting tussen Antilliaans en Nederlands onderwijs goed te maken. Dit leverde problemen op. Toen de economie van Curaçao - het meest dichtbevolkte eiland - eind twintigste eeuw inzakte, kwamen veel inwoners naar Nederland zonder goede voorbereiding op vervolgonderwijs of arbeidsmarkt. Hun integratie verliep daarom in het algemeen moeizaam.[11] In 2010 werden, op aandringen van de eilanden zelf, de Antillen als land ontbonden en werden Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijzondere gemeenten van Nederland. De scholen daar moeten nu toch aan Nederlandse, wettelijke

7 Alex van Stipriaan, 'Tussen assimilatie en segregatie: koloniaal onderwijs in Suriname in de 19de en 20ste eeuw' in: P. Boekholt e.a. (red.), *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de staat. Jaarboek voor de geschiedenis van opvoeding en onderwijs* (Assen 2002) 221-254, aldaar 236-246; Lila Gobardhan-Rambocus, *Onderwijs als sleutel tot maatschappelijke vooruitgang. Een taal- en onderwijsgeschiedenis van Suriname, 1651-1975* (Zutphen 2001) 156; 313.

8 Gert Oostindie en Emy Maduro, *In het land van de overheerser II. Antillianen en Surinamers in Nederland 1634/1667-1954* (Dordrecht 1986) 29-40.

9 Gert Oostindie, *Het paradijs overzee. De 'Nederlandse' Caraïben en Nederland* (Leiden 2011) 311.

10 Margo Groenewoud, *'Nou koest, nou kalm'. De ontwikkeling van de Curaçaose samenleving 1915-1973: van koloniaal en kerkelijk gezag naar zelfbestuur en burgerschap* (z.p. 2017) 209.

11 Oostindie en Klinkers, *Gedeeld koninkrijk* 33.

eisen gaan voldoen. Met de andere landen blijft er een bestuurlijke samenwerking. In deze geschiedenis werden dus formele banden niet alleen gebroken, maar ook opnieuw aangehaald.[12]

Toch belooft dit aanhalen geen makkelijke oplossing te zijn. Kenners Gert Oostindie en Inge Klinkers zeggen daarover:

Waar het gaat om het nastreven van gelijkwaardigheid binnen het Koninkrijk zal het blijven wringen dat de ontwikkelingskansen voor burgers op de Antilliaanse eilanden vaak zoveel slechter zijn dan in Nederland – zeker daar dit leidt tot een migratiestroom die in Nederland voornamelijk wordt gezien als last, maar op de eilanden ook wordt ervaren als een aderlating, althans waar het jonge, talentvolle Antillianen betreft die na hun studies niet meer terugkeren.[13]

Steeds bleef de vraag wiens culturele traditie in het onderwijs centraal moest staan. De Nederlandse paste niet goed in de Indische, Surinaamse en Caribische omgeving. De gevolgen waren wonderlijk verschillend. In Indië werd het onderwijs onbedoeld een bron van antikoloniaal gevoel. In Suriname ook wel, maar het sterk Nederlandse onderwijs hier maakte migratie naar Nederland gemakkelijk en succesvol, waardoor de culturele band verder werd versterkt. Op de eilanden was het onderwijs minder sterk op Nederland gericht, maar juist die bleven formeel onderdeel van het koninkrijk. Met de nieuwe staatkundige verhoudingen zijn er nieuwe manieren ontstaan om kinderen een gelijkwaardige start te geven. Maar dan nog blijft de vraag waar de toekomst van die kinderen liggen moet. In Nederland? In Amerika? Of hebben de eilanden zelf hun talenten nodig? Zolang die keuze niet goed gemaakt kan worden, is een recept voor het meest passende onderwijs moeilijk te vinden.

12 Oostindie en Klinkers, *Gedeeld koninkrijk* 264.
13 Oostindie en Klinkers, *Gedeeld koninkrijk* 280.

Adriaan in 't Groen

PORTRET

JOS VAN KEMENADE

(PVDA, 1973-1977 EN 1981-1982)

Dr. J.A. van Kemenade, geboren Amsterdam 6 maart 1937. Gymnasium-Beta, Sociologie Katholieke Universiteit Nijmegen, promotie sociologie op het proefschrift *De katholieken en hun onderwijs*. Wetenschappelijk medewerker, onderzoeker, onderzoekadviseur bij het Katholiek Sociaal Kerkelijk Instituut te Den Haag, directeur instituut voor Toegepaste Sociologie Nijmegen, hoogleraar onderwijssociologie, lid College van Bestuur Katholieke Universiteit Nijmegen; minister van Onderwijs en Wetenschappen in het Kabinet-Den Uyl (1973-1977) en wederom in het Kabinet Van Agt II (1981-1982); Tweede Kamerlid PvdA (tweemaal in de periode 1978-1984); hoogleraar onderwijskunde Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit van Amsterdam, Open Universiteit (in de periode 1978-1995); voorzitter College van Bestuur Universiteit van Amsterdam (1984-1988). Vervolgens burgermeester van Eindhoven (1988-1992), Commissaris van de Koningin Noord-Holland (1992-2002), hoogleraar algemene sociale wetenschappen Universiteit van Amsterdam (sinds 2002) en Minister van Staat (sinds 2002).[1]

Jos van Kemenade aan het woord: [2]

"Ik dreef op de golven van de zestiger en zeventiger jaren[3]. Daarbij speelden mijn achtergrond uit de middenklasse en mijn lidmaatschap van de PvdA natuurlijk een rol. Ik was onderwijssocioloog. Heb veel onderzoek gedaan. En mijn familieachtergrond. Ik was de enige in de familie die is gaan studeren. Er waren ook ministers die minister werden zonder enige feeling, enige ervaring of wetenschappelijke kennis van het veld. Ik denk dat je in de politiek toch zeker ervaring, affiniteit, bekendheid met het veld moet hebben om te weten waar het over gaat, om de grote problemen te kennen met valkuilen. Ja ik ben de belichaming van het constructieve onderwijsbeleid. Niet de uitvinder, want dat was Idenburg.[4] De onderwijsorganisaties en de

1 Parlementair Documentatiecentrum, Universiteit Leiden. www.parlement.com

2 Hier tussen aanhalingstekens een door Van Kemenade geautoriseerde weergave van een gesprek met hem en Adriaan in 't Groen, en Pieter Slaman op 31 augustus 2016 en van Pieter Slaman en hem op 11 april 2012 bij Van Kemenade thuis.

3 Hierbij hoorde een streven naar gelijke rechten en kansen voor elk individu, ongeacht afkomst, geslacht, klasse of welk ander persoonlijk kenmerk ook.

4 Onderwijskundige Philip J. Idenburg (1901-1995): "In de constructieve onderwijspolitiek wordt de overheid bij haar bemoeiingen met het schoolwezen door uitgesproken doeleinden geleid en de activiteit tot innovatie van het onderwijs in al zijn geledingen neemt in de strategie een wezenlijke plaats in." Ph. J. Idenburg, *Naar een constructieve onderwijspolitiek* (Groningen 1970).

Jos van Kemenade geschilderd door Gerard van Wijland 1984.

confessionele partijen waren voorstander van een distributief onderwijsbeleid door de overheid, zodat zij het beleid konden maken en de staat dat kon financieren. Ik wilde niet vanuit een hoger niveau wetten invoeren. Nee, ik wilde discussienota's. Praten met de mensen die het betrof. Met de ouders en leraren. De Contourennota is daar een voorbeeld van. Honderdduizenden mensen hebben bevlogen over onderwijs gesproken. Maar het nadeel daarvan is dat je tegenstand oproept. En het nadeel daarvan is ook dat je niet in vier jaar klaarkomt. Want als je dat wel wil moet je vanaf het begin zeggen: 'dat is de wet en nou gaat die naar het parlement'. Dus bij mijn aanpak heb je zeker acht jaar nodig. De Kamer had al een tijdje daarvoor om een totaalplan voor het onderwijs gevraagd. Bovendien was er een bijeenkomst geweest met minister Van Veen (1971-1973) en staatssecretaris Schelfhout (1971-1973) over de middenschool. Ik was daarbij. Dus we gingen aan de slag. Ik heb ook zelf veel aan de contourennota geschreven. In de nachten. Ik sliep weinig. Ik had binnen het departement er een klein clubje ambtenaren voor afgezonderd. Van allerlei makelij en overtuiging, een variëteit aan politieke overtuigingen onder leiding van een nieuwe inspecteur-generaal van het onderwijs Thijm Jansen.

Voor het eerst sinds 1946 was er weer een sociaaldemocraat minister. Sindsdien waren het altijd confessionelen. Ik wilde het echt anders. Ik wilde beleid en uitvoering scheiden en daarvoor eigen directies maken. Ik had geen moeilijkheden met ambtenaren. Nederlandse ambtenaren zijn loyaal. Als ze de indruk hebben dat de minister in de minsterraad zijn mannetje staat, hebben ze bewondering. Er is natuurlijk een departementaal belang dat de minister in de minsterraad uit de voeten kan. Toen ik als 36-jarige minister voor het eerst aantrad bij de ambtelijke top en er al een kant en klare begroting klaarlag, wilden staatssecretaris Ger Klein en ik om politieke redenen geld verschuiven van de universiteiten naar o.a. het lager onderwijs, om bijvoorbeeld de klassen te kunnen verkleinen. Dat vond de directeur-generaal Hoger Onderwijs niet leuk. Maar ik dacht: alleen al om politiek, principiële redenen moet dat toch gebeuren: de minister, en niet de ambtenaren, heeft de macht.

De oprichting van nieuwe beleidsdirecties op het departement was nodig om een constructief onderwijsbeleid gestalte te geven. Toen ik aantrad was het ministerie vooral een beheersinstelling. We probeerden er ook een beleidsinstelling van te maken om constructief onderwijsbeleid vanuit de ministers, de staatssecretarissen en het departement mogelijk te maken. Er bestaat een beetje een vreemde spanning tussen de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en het grondwettelijke primaat van de politiek. Bij onderwijs en wetenschappen heb je te maken met de professionele autonomie van het veld waarin mensen vrij in de klas kunnen werken. Als je dus als minister wat anders wil, moet je vertrouwen scheppen en draagvlak vinden. De confessionele koepelorganisaties vreesden door mijn constructieve onderwijsbeleid – ik wilde dingen inhoudelijk– dat ze machtsverlies zouden lijden. De VVD heeft daar gebruik van gemaakt.

Ik vond een middenschool als voortzetting van het basisonderwijs belangrijk, omdat de kansen voor veel meer jongeren zouden stijgen. Doordat de leerlingen langer bij elkaar bleven en een breed palet aan onderwijs samen kregen, hoefden ze pas jaren later te kiezen naar welke vorm van vervolgonderwijs en hoger onderwijs ze zouden gaan. Nu hebben we dat selectieprobleem nog steeds in het voortgezet onderwijs. In feite leidt de indeling in het schoolsysteem nog steeds tot culturele apartheid. Laatst hebben Jacques Wallage[5] en ik nog een notitie daarover gemaakt voor de PvdA: niet om te pleiten voor de middenschool, want dat is politiek onhaalbaar. Maar door te zeggen: dan voegen we die twee jaar basisvorming van het voortgezet onderwijs bij het basisonderwijs. Tien jaar basisschool. Zo verschuif je de selectie van leerlingen toch naar achteren. De onderwijscommissie van de PvdA had ook daar geen belangstelling voor. Want onderwijs en sociale ongelijkheid zijn zelfs in mijn partij geen prioriteit meer. Ik vind het een schande dat de Nederlandse politiek, ook mijn eigen partij, daar niet meer over praat. Er is in januari[6] een rapport van de onderwijsinspectie uitgekomen, dat overduidelijk aantoont, dat in Nederland nog steeds grote achterstanden hierdoor zijn. Wordt kort in de kranten genoemd en dan is het weer weg. En ook de grip van de minister op het onderwijs is door decentralisatie, meer autonomie bij het veld te leggen en door een distributief onderwijsbeleid kleiner geworden. Dat is mede bevorderd door dat rapport van de commissie Dijsselbloem.[7]

Ik zie als mijn belangrijkste bijdragen:[8]

1. Het basisonderwijs: het samenvoegen van het kleuter- en lager onderwijs met klasseverkleining, vijf punten minder per klas.
2. Aanjagen onderwijsachterstandenbeleid samen met de onderwijswethouders, extra faciliteiten, gewichtenregeling, trekken van speciale projecten.
3. Volwasseneneducatie, beginstoot Open Universiteit, moedermavo, de open school, een soort universiteit voor het lagere segment van het onderwijs. Open scholen in de wijken, gekoppeld aan het basisonderwijs en niet in die grootschalige roc's[9].
4. Beleidsstrategie met discussienota's om iets te bereiken, om de boel te kunnen ontrafelen, om burgers erbij te betrekken,[10] met dan zeer zorgvuldige ontwikkelingsprocessen.
5. Het institutionaliseren van de onderwijsverzorgingstructuur.
6. Verbetering van de lerarenopleiding.

Minder goed is gegaan de ontwikkeling van de academische wereld, de herstructurering, de tegenwerking van de Academische Raad, de voortgang van een fatsoenlijk stelsel van studiefinanciering, met een sociaal leenstelsel of academiebelasting. Ja en de middenschool. Die is niet mislukt, er waren experimenten met evaluaties en hoopvolle resultaten. Maar dat alles is door Pais[11] geleidelijk stopgezet."

5 Jacques Wallage (PvdA), lid Tweede Kamer 1981-1989, 1994-1998; staatssecretaris O&W 1989-1993.
6 Januari 2016.
7 Van Kemenade vervolgt: "Lees mijn afscheidsrede op de Open Universiteit in 2008, *Een voorwerp van aanhoudende zorgelijkheid*".
8 In de volgorde en in de typering Van Kemenade.
9 Regionale opleidingscentra, ROC's.
10 Van Kemenade memoreert dat de samenvatting van de Contourennota *Meer mensen mondig maken* de tweede best verkopende publicatie van de Staatsuitgeverij ie geweest, na de publicatie over de Lockhead-affaire.
11 Opvolger van Van Kemenade als minster van OenW, 1977-1981.

Tijdsbeeld

De katholiek en sociaaldemocraat Van Kemenade wordt als 36-jarige Nijmeegse hoogleraar minister in het eerste overwegend linkse kabinet, het kabinet-Den Uyl. Het bestaat uit ministers van PvdA, KVP, ARP, D'66 en PPR. Een tweede kabinet-Den Uyl, waarin de ingezette koers tot (meer) hervormingen had moeten leiden, komt na een zeer lange formatie echter niet tot stand. Daarin had o.a. Van Kemenade zijn werk uit de eerste periode willen afmaken. Joop den Uyl stelde vast dat het hoogtepunt van het hervormingstij eigenlijk al bij het aantreden van het eerste kabinet verlopen was.[12] De PvdA-er Jos van Kemenade hoort bij dit tijdsbeeld: kennis en macht eerlijker verdelen. Het besef leeft dat het beleid voor Onderwijs en Wetenschappen, en dus zijn ministerschap, cruciaal is om deze kerndoelstelling van het kabinet te kunnen realiseren: zo veel mogelijk onderwijs voor iedereen. Open School, moedermavo's, de Open Universiteit, de herstructurering van het hoger onderwijs, met de creatie van het hoger beroepsonderwijs (later in grote hogescholen), de middenschool, het basisonderwijs met kleinere klassen, betere voorzieningen voor leraren via de te professionaliseren onderwijsverzorgingsstructuur, en meer aandacht voor achterstandsgroepen moeten daaraan een bijdrage aan leveren. De minister ging het basisonderwijs, de middenschool en de lerarenopleidingen doen, en niet, zoals gebruikelijk, het hoger onderwijs. Een bewuste, politieke daad om te tonen waar de politieke prioriteiten liggen. Het departement wordt gereorganiseerd om dit mogelijk te maken. Beleidsdirecties worden ingevoerd naast de aan macht inboetende beheersdirecties.

12 Jan Ramakers, Gerrit Voerman en Rutger Zwart (red.), *Illusies van Den Uyl? Spreiding van kennis, macht en inkomen* (Amsterdam 1998) 5.

3 'TER VERSPREIDING VAN DE WAARHEID WORDE GEEN MIDDEL VERWAARLOOSD'

EEN EEUW MEDIABELEID IN NEDERLAND

Jo Bardoel[1]

Een eeuw overheidsbemoeienis met de media betekent tevens een eeuw bezorgheid en verlegenheid om de rol die de overheid op het terrein van media en communicatie kan en mag spelen. De bezorgdheid heeft te maken met het besef van de grote betekenis die massamedia hebben voor de samenleving die ze geacht worden te dienen. En de verlegenheid voert terug op de beperkingen die de moderne Grondwet stelt aan overheidsinterventie op dit terrein. Vooral bij de geschreven media heeft het grondwettelijke beginsel van de persvrijheid ertoe geleid dat de overheid zoveel mogelijk afstand gehouden heeft en pas laat, in de tweede helft van de twintigste eeuw, een bescheiden persbeleid tot stand gebracht heeft. Bij de omroep kon de overheid vanwege de beperkte ruimte in de ether van meet af aan niet om interventie heen. Vanuit deze onvermijdelijkheid is in de loop van een eeuw een volwaardig omroepbeleid gegroeid. De verlegenheid met de materie komt ook tot uiting in de migratie van de mediaportefeuille langs vele ministeries: Waterstaat, Binnenlandse Zaken, Cultuur en Onderwijs.[2] Binnen deze ministeries zouden media en mediabeleid altijd bijzaak blijven, maar tevens vraagstukken opleveren die bij tijd en wijlen grote politieke en maatschappelijke beroering hebben veroorzaakt, tot aan de val van een hele regering. In deze zin zijn media en mediabeleid in honderd jaar de spiegel geweest van een samenleving die aarzelend haar weg vond naar openheid en moderniteit.

Ik draag deze bijdrage op aan Theo Pollemans, onderwijzer en schoolhoofd te Ledeacker, die mij liet zien dat er leven is voorbij de Brabantse boerderij.

1 Bij het schrijven van deze bijdrage heb ik gebruik gemaakt van eerdere eigen publicaties die merendeels in de bibliografie vermeld staan. Graag wil ik ook dank zeggen aan Marit Vochteloo, senior-beleidsmedewerker bij het ministerie van OCW, en aan Huub Wijfjes, hoogleraar Mediageschiedenis en Journalistiek in Groningen en Amsterdam, voor hun commentaar op eerdere versies van deze tekst.

2 M. Schneider en J. Hemels, *De Neder-landse krant, 1618-1978. Van 'Nieuwstydinghe' tot Dagblad*. (Baarn 1979); F. Dahl, 'Amsterdam – Earliest newspaper centre of Western Europe. New contributions to the history of the first Dutch and French corantos', in: *Het Boek*, Dl. XXV, 3 (Amsterdam 1939), 161-197.

1 Persbeleid

De pers heeft in ons land een lange traditie. Al in de zeventiende eeuw was Nederland een van de eerste en belangrijkste nieuwscentra in de wereld. "All sort of Foreign Gazettes are here prohibited, especially the Hollanders printed News, upon paine of Death", meldt The Harlem Courant – een Engelse uitgave van de Opregte Haerlemse Courant – van 19 februari 1689.[3] Niettemin is de krant als massamedium toch vooral het product van de industriële revolutie aan het einde van de negentiende eeuw.[4] Bevordering van de persvrijheid en de instandhouding van een pluriforme pers zijn inmiddels de belangrijkste doelstellingen van het Nederlandse persbeleid, maar deze doelstellingen zijn het resultaat van een langdurige strijd.[5] Naast de nieuwsfunctie die de pers van meet af aan gehad heeft, ging de krant vanaf de Verlichting ook een steeds belangrijker opiniërende rol spelen in het openbare leven. Onder invloed van veranderende opvattingen en nieuwe vrijheden gingen ontwikkelde burgers onderling discussiëren en polemiseren. Er ontstond een politieke cultuur en een liberale openbaarheid,[6] inclusief kranten met een duidelijk politiek karakter: liberaal of conservatief. De moderne Grondwet garandeerde de persvrijheid en de uitingsvrijheid van elke burger, echter – in de formulering van 1848 – 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Onder druk van de liberalen werd de belasting op dagbladen (het 'dagbladzegel')[7] in 1869 opgeheven en zodra ook de verdere economische en culturele voorwaarden – in de vorm van snelle drukpersen en een meer geletterd publiek – verbeterden, konden het uitgeverijbedrijf en de journalistiek zich onbelemmerd ontplooien. Zo kon de krant naar het bekende adagium van de liberale staatsman en ontwerper van de Grondwet van 1848, Thorbecke, uitgroeien tot 'voertuig voor den omgang der natie met zichzelve'.[8]

Tussen 1870 en 1940 beleefde de pers een grote bloei, nog zonder noemenswaardige concurrentie van andere massamedia. In de twintig jaar na de afschaffing van de belasting op dagbladen – tussen 1869 en 1890 – nam het aantal dagbladtitels explosief toe van negen naar vierenvijftig.[9] Aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog was dit aantal opnieuw vrijwel verdubbeld tot ongeveer honderd titels, met een gezamenlijke oplage van ongeveer twee miljoen exemplaren.[10] Rond 1900 kwam de krant in twintig procent van de huishoudens; aan het begin van de Tweede Wereldoorlog was dat gegroeid tot tachtig procent.[11] Aldus groeide de pers uit tot een waar massamedium. De sociale kwestie, die opkwam met de industriële revolutie, en andere belangrijke politieke issues – als de strijd om het algemeen kiesrecht en de inrichting van het onderwijs – weerspiegelden zich eveneens in de dagbladpers. Verschillende bevolkingsgroepen gingen eigenstandig hun belangenbehartiging op allerlei terreinen organiseren, en zo ontstonden aan het einde van de negentiende eeuw zogeheten 'richtingbladen' die deel uitmaakten van de verschillende maatschappelijke stromingen of 'zuilen'. Indachtig het adagium van Baschwitz dat het belangrijkste van de krant de lezers zijn, vormde de pers in het proces van maatschappelijke verzuiling een belangrijk instrument en katalysator, nog

3 M. Schneider en J. Hemels, *De Nederlandse krant, 1618-1978. Van 'Nieuwstydinghe' tot Dagblad.* (Baarn 1979); F. Dahl, 'Amsterdam – Earliest newspaper centre of Western Europe. New contributions to the history of the first Dutch and French corantos', in: *Het Boek*, Dl. XXV, 3 (Amsterdam 1939), 161-197.

4 J. Hemels, 'De krant koning? Van klassiek massamedium tot modern communicatieproduct.' in: Jo Bardoel en Jan Bierhoff (red.), Media in Nederland. Feiten en structuren (Groningen 1997), 68 – 84, aldaar 69.

5 J. Bardoel en J.J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt. Over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam 2003).

6 J. Habermas, *Strukturwandel der Oeffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der buergerlichen Gesellschaft* (Neuwied en Berlijn 1962).

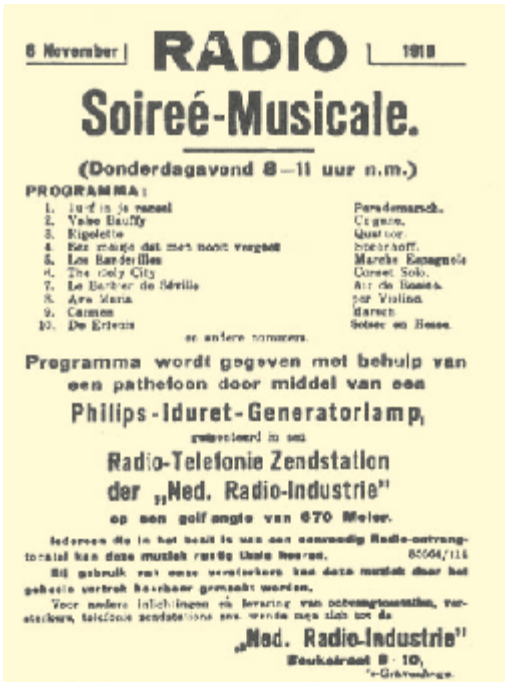
7 J. Hemels, *De Nederlandse pers voor en na de afschaffing van het dagbladzegel in 1869* (Assen 1969).

8 Van den Heuvel, 1995 10.

9 *Handelingen Tweede Kamer 1858*, 459.

10 J. Hemels, 'De krant koning? 73.

11 E.J. Dommering (red.), *Informatierecht: fundamentele rechten voor de informatiesamenleving* (Amsterdam 2000) 133.



6 November | **RADIO** | 1919

Soireé-Musicale.

(Donderdagavond 8—11 uur n.m.)

PROGRAMMA:

1. Iuri in je vansel — Parademarsch.
2. Valse Bauffy — Cugnon.
3. Rigolette — Quatuor.
4. Een meisje dat men nooit vergeet — Spoorhoff.
5. Les Banderilles — Marche Espagnole
6. The Holy City — Corset Solo.
7. Le Barbier de Séville — Air de Rosine.
8. Ave Maria — par Violine.
9. Carmen — Marsch.
10. De Erfenis — Soiree en Hesse.

en andere nummers.

Programma wordt gegeven met behulp van een pathefoon door middel van een

Philips-Iduret-Generatorlamp,

gemonteerd in een

Radio-Telefonie Zendstation der „Ned. Radio-Industrie"

op een golf angle van 670 Meter.

Iedereen die in het bezit is van een eenvoudig Radio-ontvangtoestel kan deze muziek rustig thuis hooren. 85064/115

Bij gebruik van onze versterkers kan deze muziek door het geheele vertrek hoorbaar gemaakt worden.

Voor nadere inlichtingen en levering van ontvangtoestellen, versterkers, telefonie zendstations enz. wende men zich tot de

„Ned. Radio-Industrie"

Beukelraat 8 - 10,

's-Gravenhage.

◀ Afb. 1
Aankondiging van de allereerste radio-uitzending in Nederland, 5 november 1919.
Nieuwe Rotterdamsche Courant .

▼ Afb. 2
Voorzitter Van Raalte van de Nederlandse Vereniging van Journalisten pleit bij premier De Jong voor steun aan dagbladen, 23 september 1971.
Fotograaf onbekend, Anefo.

voordat de omroep opkwam.[12] Naast de richtingbladen als De Tijd en De Volkskrant (katholiek), De Standaard (protestants-christelijk) en Het Volk (socialistisch) waren er de als 'neutraal' aangeduide bladen voor de gewone burgerij (Het Nieuws van de Dag en De Telegraaf) en voor de gegoede burgerij (Algemeen Handelsblad en Nieuwe Rotterdamsche Courant). Beide typen dagbladen – 'richtingbladen' en 'neutrale bladen' – bereikten volgens Hemels tussen beide wereldoorlogen elk ongeveer de helft van de dagbladabonnees.[13] Er bestond in deze gouden periode van de pers vrijwel geen overheidsbeleid ten opzichte van de pers, met als kanttekening dat de eerdere fiscale belemmering inmiddels was vervangen door een financiële tegemoetkoming in de vorm van verlaagde vervoerstarieven.

De weinig heldhaftige rol van de Nederlandse pers tijdens de Tweede Wereldoorlog leidde ertoe dat na de Bevrijding nieuwe titels opdoken, waarin niettemin de oude scheidslijnen herkenbaar bleven. Het protestants-christelijke verzetsblad Trouw verving de collaborende Standaard, het Vrije Volk het besmette Volk, terwijl tevens het onafhankelijke, sociaal-democratische dagblad Het Parool vanuit het verzet aan een bovengronds bestaan begon. Het katholieke volksdeel behield De Tijd en De Volkskrant, de liberalen het Algemeen Handelsblad en de NRC. Omdat De Telegraaf pas in 1949 opnieuw mocht verschijnen, ontstond in dat gat in 1946 het Algemeen Dagblad. Ook in de regionale pers waren deze verzuilde scheidslijnen aan te treffen.
Na de Tweeede Wereldoorlog leidden de recente ervaringen met een gelijkgeschakelde pers op het Europese continent, en de praktijken van een zeer commercieel opererende pers in de Verenigde Staten, ertoe dat het denken over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de pers een geduchte impuls kreeg. De onder invloed van de Amerikaanse Hutchins-commisie opgekomen 'social responsibility theory of the press' vormde mede de inspiratie en legitimatie voor het naoorlogse persbeleid.[14] In Nederland diende het kabinet-Drees-Van Schaik in 1949 een Wet op de journalistieke verantwoordelijkheid in, die voorzag in een verplicht beroepsregister en in onafhankelijke tuchtrechtspraak. Hoewel een eerder ingestelde commissie-Perswet – met bekende hoogleraren als Rooij, Diemer en Pompe – een wettelijke regeling presenteerde als een belangrijke bijdrage aan de erkenning van het vak, kwam er vanuit de journalistiek – zo kort na de oorlog – zoveel verzet dat de regering het wetsontwerp uiteindelijk introk en het bleef bij de instelling van een bescheiden Raad voor de Journalistiek.[15]

Intussen leek in de jaren vijftig de oude, verzuilde ordening hersteld en de toestand van de dagbladpers gestabiliseerd. In de loop van de jaren zestig werd niettemin duidelijk dat zowel de samenleving, als de mediasector sluipenderwijs ingrijpend veranderden. Het oude maatschappelijke patroon van de verzuiling verkeerde in een doorbraak van de oude verhoudingen. Het nieuwe medium televisie werd een kristallisatiepunt van deze maatschappelijke vernieuwing. Het besloten en conserverende karakter van de verzuilde samenlevingsverbanden leek uitgewerkt te zijn, en Nederland moderniseerde in rap tempo.

De perssector merkte de gevolgen van deze omslag pas echt in de tweede helft van de jaren zestig, toen een combinatie van de komst van televisiereclame

12 K. Baschwitz, *De krant door alle tijden* (Amsterdam 1948).
13 J. Hemels, 'De krant koning?' 72.
14 Hutchins Commission, *Report of the Commission on the Freedom of the Press. A Free and Responsible Press* (Chicago 1947).
15 Huub Wijfjes, *Journalistiek in Nederland, 1850-2000. Beroep, cultuur en organisatie* (Amsterdam 2004) 281-284.

en een economische recessie de advertentie-inkomsten sterk deden slinken. Een eerste golf van 'persconcentratie' was het gevolg. Het Vrije Volk, na de oorlog zelfs enige tijd de grootste krant van Nederland met een uitgebreid editiestelsel, moest zich uiteindelijk terugtrekken op Rotterdam. De Volkskrant schrapte medio jaren zestig het predikaat 'katholiek' en werd een progressief dagblad dat de nieuwe tijd verwelkomde.[16] De andere katholieke kranten, De Tijd en de Maasbode, fuseerden uit lijfsbehoud, om later alsnog ten onder te gaan. Trouw ging samen met de regionale Kwartetbladen van christelijke signatuur en overleefde zo de fusiegolf, mede dankzij de steun van het moederconcern en bijdragen vanuit het door de overheid opgerichte Bedrijfsfonds voor de Pers. In dezelfde periode ontstonden ook steeds grotere uitgeverijbedrijven die meerdere dagbladtitels op de markt brachten: de Perscombinatie, met de Volkskrant, Het Parool en Trouw, en de Nederlandse Dagbladunie, met het Algemeen Dagblad en NRC Handelsblad. In de periode van 1960 tot 1972 liep het aantal zelfstandige dagbladondernemingen met veertig procent terug, en het aantal redactioneel zelfstandige dagbladtitels met twintig procent.[17] Dezelfde concentratietendenzen deden zich ook in de regio voor, waardoor op den duur in de meeste steden en streken van ons land nog maar één regiokrant overbleef ('one paper cities'). Ook hier ontstonden grotere uitgeefconcerns (Wegener) en redactionele samenwerkingsverbanden (Gemeenschappelijke Pers Dienst). Het totale aantal dagbladtitels liep door deze ontwikkelingen sterk terug, van 115 in 1950 naar 95 in 1965, en nog maar 36 in 1983.[18]

De persconcentratie van de jaren zestig en zeventig leidde tot grote verontrusting in de sector en de samenleving.[19] Uitgevers en journalisten vroegen om extra steunmaatregelen, en de regering moest zijn per traditie uiterst liberale en terughoudende persbeleid – dat alleen onderbroken werd door de perszuivering na de oorlog – heroverwegen. Het gevolg was dat de bestaande, algemene steunverlening aan alle kranten werd vervangen door specifieke steun die alleen ten goede kwam aan dagbladtitels die economisch gezien hulp nodig hadden. De generieke steunverlening – in de vorm van vrijstelling van omzetbelasting (BTW-nultarief) en gunstige vervoerstarieven bij de toenmalige staatsbedrijven PTT en NS – werd geleidelijk afgeschaft. De Medianota van minister Van Doorn uit 1975 motiveerde het einde van deze algemene steunmaatregelen met de stelling dat deze per saldo de positie van de sterke persorganen (lees: De Telegraaf) versterkten, ten koste van zwakke titels. Hetzelfde gold in feite voor de tijdelijke STER-compensatie, waarbij de pers schadeloos gesteld werd voor de invoering van de etherreclame in de omroep. Tussen 1967 en 1970 werd een bedrag van 74 miljoen gulden uitgekeerd, geld dat vooral ten goede kwam aan de grotere dagbladen. Tussen 1970 en 1973 werd de regeling bijgesteld ten gunste van kleinere titels en werd *de facto* een begin gemaakt aan gerichte steun.

Het belangrijkste instrument voor gerichte steunverlening aan persorganen was het Bedrijfsfonds voor de Pers dat in 1974 officieel werd opgericht. Sinds de Mediawet van 1988 heeft het fonds een wettelijke status als zelfstandig bestuursorgaan. Reden voor de oprichting was evident de

16 F. van Vree, *De metamorfose van een dagblad. Een journalistieke geschiedenis van* de Volkskrant (Amsterdam 1996).
17 Van den Heuvel, 1995 39.
18 J. Hemels, 'De krant koning?' 77.
19 Werkgroep Perskoncentratie, *Perskoncentratie* (Nijmegen 1972).

concentratiebeweging van de jaren ervoor en – zoals de akte aangaf – "het culturele en maatschappelijke belang van het behoud van een gedifferentieerde dagbladpers".[20] De statuten van het Bedrijfsfonds gewaagden nadrukkelijk van de instandhouding van de 'bestaande pluriformiteit'. Dagbladen, nieuwsbladen en opinieweekbladen die in problemen verkeerden, konden van het fonds steun krijgen. Voorwaarde was wel dat deze steunverlening tijdelijk was, en dat er uitzicht moest zijn op herstel van rendement. Naast deze individuele steunverlening, werd het Bedrijfsfonds vanaf 1983 ook belast met de uitvoering van de compensatieregeling voor dagbladen; zwakke bladen met een ongunstige positie op de advertentiemarkt hadden daarin recht op een uitkering uit de STER-inkomsten.

Een laatste onderwerp waaruit de omstredenheid van het persbeleid – tussen ondernemingsgewijze productie en maatschappelijk belang – blijkt, is het taaie gevecht om de totstandkoming van een persfusiecontroleregeling. Al in 1968 kwam de toenmalige Persraad met een voorstel voor een persfusieregeling. De regering voelde daar echter – onder druk van de uitgevers – weinig voor, ook omdat toetsingscriteria moeilijk te formuleren waren. Na jarenlang getouwtrek tussen voor- en tegenstanders vroeg uiteindelijk de regering, daartoe aangezet door het parlement, in 1988 om raad bij het Bedrijfsfonds voor de Pers. Dat adviseerde om fusies en overnames te verbieden wanneer deze zouden leiden tot een marktaandeel van meer dan 33,3 procent, terwijl bij een marktaandeel tussen 20 en 33,3 procent toetsing vooraf verplicht was. Ook nu kwam de regering niet zelf met een regeling, maar bewoog zij de uitgevers – via de Vereniging De Nederlandse Dagbladpers (NDP) – om onderling een regeling te bewerkstelligen. In 1993 kwam uiteindelijk een code van de bedrijfstak tot stand die inhoudelijk sterk aansloot bij het eerdere advies van het Bedrijfsfonds. Vijf jaar later werd deze NDP-fusiecode alweer overbodig door de invoering van de algemene Mededingingswet van 1998.

Intussen maakte de dagbladpers in de jaren negentig van de vorige eeuw opnieuw een fusiegolf door. De grootste beweging in dit verband was de samenvoeging van de Perscombinatie (Volkskrant, Trouw, Het Parool) en NDU (NRC Handelsblad, Algemeen Dagblad en Rotterdams Dagblad) tot PCM Uitgevers. Aanleiding was het besluit van NDU-eigenaar Reed-Elsevier om zijn dagbladen in te ruilen voor meer profitabele, op de professionele markt gerichte uitgeefproducten. De fusie viel ternauwernood binnen de termen van de toen vigerende NDP-fusiecode. Toen de VNU enkele jaren later, in 1999, eveneens besloot om zijn dagbladen af te stoten, namen regionaal uitgeefconcern Wegener en De Telegraaf deze titels over. Daardoor kwam de Nederlandse dagbladmarkt voor bijna negentig procent in handen van drie grote uitgeefconcerns: PCM Uitgevers, De Telegraaf en Wegener. Nadat in de laatste twee decennia twee van deze combinaties zich in kostbare avonturen met buitenlandse eigenaren stortten, vielen de meeste Nederlandse landelijke en regionale kranten – sadder but wiser – in handen van Vlaamse persbedrijven als de Persgroep en Mediahuis. Door het opgaan van vrijwel alle krantentitels in grote combinaties, kwam allengs de ratio voor steun aan persorganen via het Bedrijfsfonds voor de Pers te vervallen en werd deze vervangen door gerichte

20 Dommering, *Informatierecht* 142.

▲ Afb. 3
Wordt lid van de V.A.R.A. Affiche van Jan Rot, 1930.
Collectie Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis.

steun aan journalistieke projecten, met name gericht op de bevordering van innovatie. Dat was ook in lijn met de voorstellen van de Tijdelijke Adviescommissie-Brinkman.[21] Intussen veranderde ook de naam van het fonds in Stimuleringsfonds voor de Journalistiek. Het kabinet-Rutte III heeft de steunverlening onlangs meer dan verdubbeld, van een schamele twee naar een nog steeds bescheiden vijf miljoen per jaar, bedoeld om onderzoeksjournalistiek te ondersteunen, met name in de regio, waar een journalistieke kaalslag heeft plaatsgevonden.[22] Ondertussen staan de dagbladen voor de grootste uitdaging uit hun bestaan, nu internationale internetbedrijven als Google en Facebook de meeste reclame-inkomsten binnenhalen, vooral jonge gebruikers migreren naar digitale platforms en de inzet van kunstmatige intelligentie (zoals algoritmes en robots) de redactionele journalistiek dreigt te verdringen.

2 Omroepbeleid

Strijd om het bestel (1919-1930): nationaal of verzuild?

"Er is welhaast sedert den aanvang der 20e eeuw geen nieuwe vinding geweest in de worsteling van den mensch om de heerschappij over de natuur, waarbij zooveel personen, groepen, volken, zooveel groote belangen en zooveel kleine belangen zijn betrokken geraakt als bij de vinding, die het gebied van den radio-omroep beheerscht." Met deze verzuchting begon prof. mr. P.S. Gerbrandy, hoogleraar rechten aan de Vrije Universiteit en weldra minister-president, zijn boek 'Het vraagstuk van den Radio-omroep'.[23] Op dat moment was de strijd om de inrichting van de radio nog maar net beslecht en hadden de voorstanders van een nationale omroep het moeten afleggen tegen de protagonisten van de maatschappelijke stromingen, die pleitten voor een ordening die vlak daarvoor ook gekozen was voor het onderwijs.

Het begin van radio – en daarmee van de omroep – lag, zoals zo vaak bij technologische noviteiten, bij private initiatieven die de mogelijkheden van het nieuwe medium verkenden en commerciële kansen roken. Nederlands vroegste radio-omroeppionier, en wellicht zelfs de eerste in de wereld, was de Haagse ingenieur Henricus Hanso Schotanus à Steringa Idzerda, eigenaar van een klein bedrijf met de weidse naam 'Nederlandsche Radio Industrie'. Idzerda kondigde de eerste uitzending van een 'Soiree Musicale' via zijn PCGG-zender (Pracht Concerten Gratis Geven) aan in een advertentie in de Nieuwe Rotterdamsche Courant van 5 november 1919. Hoewel Idzerda veel luisteraars trok – zelfs uit Engeland, waar de BBC pas in 1922 begon – ging zijn fabriekje al gauw wegens geldgebrek failliet. Van alle fabriekszenders bleef, dankzij de steun van moederbedrijf Philips, alleen de Nederlandsche Seintoestellen Fabriek in Hilversum overeind. De daaraan gekoppelde 'Hilversumsche Draadlooze Omroep' (HDO) verhuurde zendtijd aan ieder die zich meldde. Bij de zendlustigen schaarden zich al spoedig, naast commerciële gegadigden, levensbeschouwelijke groeperingen van protestanten (verenigd in de NCRV, 1924), katholieken (KRO, 1925), socialisten (VARA, 1925) en vrijzinnig-protestanten (VPRO, 1926). Zo werden de zendamateurs die vooral door de triomf der techniek gedreven werden, alras overvleugeld door de primair in de programma's geïnteresseerde 'luistervinken', zoals

21 Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers ('Commissie-Brinkman'), *De volgende editie* (Den Haag 2009).

22 P. Bakker en Q. Kik, *Op het tweede gezicht. Regionale en lokale media en journalistiek, 2000-2017* (Den Haag 2018); K. Buijs, *Regiojournalistiek in spagaat. De kwaliteit van het redactieproces in de regionale journalistiek; een case-studie* (Den Haag 2014).

23 P.S. Gerbrandy, *Het vraagstuk van den Radio-omroep* (Kampen 1934).

de luisteraars van eerst de HDO en later de AVRO zichzelf noemden.

In eerste instantie leek 'radiotelefonie' voor de verantwoordelijke minister van Waterstaat vooral een technisch-organisatorisch vraagstuk, maar het zou al snel een veel bredere en brandende maatschappelijke kwestie blijken. "De introductie van de radio vond plaats in een periode waarin de kruitdampen van de schoolstrijd en de strijd om het algemeen kiesrecht nog maar net waren opgetrokken en de verschillende kampen hun stellingen hadden betrokken".[24] Zo waren begin jaren twintig de eerste regeringscommissies voor de radio nog voorstander van concentratie in een nationale omroep. Maar in 1926 pleitte de alweer vijfde door de regering ingestelde radiocommissie – dit keer onder leiding van Charles Ruijs de Beerenbrouck, eerder de eerste premier van katholieken huize – voor eigen ruimte voor de opkomende radioverenigingen.[25] Dat was geen wonder, want in haar gelederen zetelden voor het eerst ook representanten van de nieuw opgerichte NCRV en KRO, alsmede van de Centrale Commissie voor het Vrijzinnig Protestantisme en van de SDAP. "Ter verspreiding van de waarheid worde geen middel verwaarloosd", had voorzitter Ruijs al op 1 mei 1925 strijdlustig in het allereerste nummer van de KRO Gids laten optekenen.[26] Volgens Jacoba de Boer in haar proefschrift uit 1946 was met dit advies "in de geschiedenis van de omroep een nieuwe phase aangevangen.".[27] De HDO – voorloper van de AVRO (1928) – bleef intussen onvermoeibaar vechten voor een nationale omroep met ruimte voor alle stromingen. Dit streven kreeg echter een gevoelige knauw toen in 1927 KRO en NCRV goedkeuring kregen van de antirevolutionaire minister Van der Vegte om een eigen zender op te richten in Huizen, waarmee een belangrijk precedent werd geschapen. De strijd tussen voorstanders van een nationaal en een verzuild bestel werd definitief beslecht door minister Reymer met het Zendtijdbesluit van 1930, waarin KRO, NCRV en VARA evenveel zendtijd kregen als HDO-opvolger AVRO.[28] Er volgde nog een ongekend massale demonstratie van AVRO-aanhangers in Den Haag – 'bolhoeden' volgens Wijfjes[29] die, in de woorden van Enserinck, "te meer indruk moest maken omdat het hier gold een groep Staatsburgers, voor wie "demonsteeren" geen dagelijksch werk was".[30] Niettemin ging de politiek akkoord met het compromis en moest de AVRO haar ambitie opgeven om uit te groeien tot de overkoepelende Hollandse BBC. Deze zender-indeling, waarbij de 'linkse' AVRO, VARA en de kleinere VPRO op Hilversum te vinden waren en de 'rechtse' KRO en NCRV op Huizen (later Hilversum 2), zou de gehele radioperiode, tot in de jaren zestig, standhouden.[31]

Pluraliteit (1930-1965): ieder zijn eigen wereld en waarheid

De Nederlandse politiek koos hiermee dus niet voor nationale omroep, zoals de meeste Europese landen, en evenmin voor een commerciële omroep, zoals de Verenigde Staten, maar voor de eigen, unieke oplossing van verzuiling en souvereiniteit in eigen kring, inclusief zendmiddelen ter verbreiding van de eigen waarheid. Vooral de protestante 'kleine luyden' en de traditioneel achtergestelde katholieken hadden vanaf eind negentiende eeuw geopteerd voor deze strategie van gescheiden ontwikkeling die hun eigenheid moest beschermen. Toen ook de

24 J. Bardoel, J. Bierhoff, B. Manschot en P. Vasterman, *Marges in de media. Het verbroken contact tussen omroep en publiek* (Baarn 1975) 18.
25 De Goede, *Omroepbeleid* 53-54; J.H.J. van den Heuvel, *Nationaal of Verzuild: De strijd om het Nederlandse omroepbestel in de periode 1923-1949* (Baarn 1976) 25.
26 M.J.L.A. Stassen, *Charles Ruys de Beerenbrouck, Edelman – staatsman 1873-1936* (Maastricht 2005)192; F. Verhagen, *Toen de katholieken Nederland veroverden. Charles Ruijs de Beerenbrouck 1873-1936* (Amsterdam 2015). Persoonlijke communicatie met de auteur.
27 J. de Boer, *Omroep en publiek in het openbare leven in Nederland tot 1940* (Leiden 1946) 36.
28 A.A.M. Enserinck, *De Nederlandsche radio-wetgeving geschiedkundig ontwikkeld* (Alphen aan den Rijn 1933) 124 e.v.

socialisten zich uiteindelijk bij dit bijzondere organisatiemodel aansloten, ontstond er een drietal 'zuilen': protestants-christelijken, katholieken en socialisten. De omroep bleek alras een uitgelezen middel om deze maatschappelijke scheidslijnen ook cultureel vorm te geven en zo een eigen richting te geven aan de volksontwikkeling.

Omroep en onderwijs waren aldus onderdeel van de verzuilde organisatie van de samenleving, waarvan de door Abraham Kuyper verkondigde 'herkerstening' van Nederland en het actief tegengaan van de invloed van moderne stromingen zoals het liberalisme en het socialisme, de inzet waren.[32] Veel meer dan bij het onderwijs was deze institutionalisering van 'soevereiniteit in eigen kring' en 'subsidiariteit' (zoals het in respectievelijk de protestantse en katholieke sociale leer heette) problematisch, omdat de aan de technologie inherente openheid van omroepmedia, tegenover de fysieke beslotenheid van het bijzonder onderwijs, deze opgave van meet af aan bemoeilijkte. Anders dan bij het onderwijs kon men bij de radio-omroep met een eenvoudige beweging van de knop een einde maken aan de beslotenheid in eigen kring. "Met de NCRV", analyseerde Ben van Kaam in Vrij en Gebonden, het gedenkboek bij 50 jaar NCRV in 1974, "accepteerde een tot dan vrij geisoleerd, naast andere volksdelen levend protestants-christelijk Nederland een communicatiemiddel dat elk lid van de groep, zonder sociale controle van de rest, gelegenheid bood om kennis te nemen van wat elders leefde. Al ging het dan soms met een duidelijke huiver gepaard, er gingen deuren open."[33] De regering bepaalde dat de omroepverenigingen "in zoodanige mate gericht (moesten) zijn op bevrediging van in het volk levende cultureele of godsdienstige behoeften, dat hare uitzendingen uit dien hoofde geacht kunnen worden van algemeen nut te zijn".[34] Tegelijkertijd mochten de uitingen van de ene omroep niet kwetsend zijn voor de andere. Voor de oorlog bestond er zelfs preventieve censuur, via de Radio Controle Commissie. Zo werden in de jaren dertig 579 VARA-programma's geheel of gedeeltelijk verboden.[35] De commissie verbood in 1933 bijvoorbeeld een zangvoordracht van de Internationale door de VARA, wegens strijdigheid met de veiligheid van de staat en de openbare orde. Het besluit van het VARA-hoofdbestuur om het lied dan maar op orgel te laten uitvoeren vond evenmin genade, omdat ook zonder tekst de 'revolutionaire strekking' overeind zou blijven.[36] De omroepverenigingen groeiden in de radioperiode al snel uit tot culturele boegbeelden van hun beweging. Ze organiseerden allerlei activiteiten voor hun leden, ook omdat alles (uitzendingen, bouw studio's) bekostigd moest worden uit vrijwillige bijdragen vanuit de achterban. De – overigens voor de oorlog al voorbereide – verplichte omroepbijdrage werd pas tijdens de oorlog door de bezetter ingevoerd.

Onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog kwam de kwestie van de inrichting van het bestel opnieuw aan de orde, vooral onder invloed van de doorbraakbeweging. Als gevolg van de eerste naoorlogse verkiezingen volgde echter al snel restauratie en 'rechtsherstel' voor de oude omroeporganisaties. De regering stelde wel de voorwaarde dat er voortaan beter zou worden samengewerkt. De oprichting van de Nederlandse Radio Unie (NRU, 1946) was hiervan het gevolg. De Wereldomroep,

29 H. Wijfjes, *De ballade van de bolhoed. Willem Vogt en het debacle van de nationale omroep (1923-1930). Jaarboek Mediageschiedenis 1* (Amsterdam 1989).
30 Enserinck, *De Nederlandsche radio-wetgeving* 32.
31 Bardoel en Van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt* 128. 32 J. Koch, *Abraham Kuyper, een biografie* (Amsterdam 2007).
33 B. van Kaam, 'Het Bestel' in: H. Algra, Dr. C. Rijnsdorp, Ben van Kaam, *Vrij en Gebonden. Vijftig jaar NCRV* (Baarn 1974) 137-192, aldaar 140.
34 Van den Heuvel, 1995 181.
35 Dommering, *Informatierecht* 168; H. Wijfjes, *Radio onder restrictie. Overheidsbemoeienis met radioprogramma's 1919-1941* (Amsterdam 1988) 344.
36 De Boer, *Omroep en publiek*; Bardoel e.a., *Marges in de media* 26.

als erfopvolger van de Philips Omroep Holland Indië (PHOI), en de regionale omroepen bleven buiten de verzuiling. De preventieve censuur door de Radio Controle Commissie werd afgeschaft. De komst van televisie deed – vanaf de start in 1951 tot aan de doorbraak als gezinsmedium medio jaren zestig – de politieke discussie opnieuw oplaaien. De eerste jaren werd de schaarse televisiezendtijd op slechts één net verzorgd door een nieuw, neutraal samenwerkingsverband: de Nederlandse Televisie Stichting (NTS, 1951). Pas in 1956 kregen ook de radio-omroepen zendtijd op televisie toegewezen.

Veel meer dan de radio, overschreed de televisie door het ene net en de meer neutrale programmering de traditionele, subculturele scheidslijnen in de samenleving. Omdat de opmars van het medium samenviel met, en ook het symbool werd van, de opkomende welvaartsmaatschappij met een grotere koopkracht, meer vrije tijd en een groeiende consumptie, wilde het bedrijfsleven reclamemogelijkheden op televisie. Het grote voorbeeld was het Verenigd Koninkrijk, waar het tweede televisienet in 1954 niet aan de non-commerciële BBC toegekend werd, maar aan de nieuwe, commerciële ITV. Zoals de staatssecretarissen Scholten (CHU) en Veldkamp (KVP) het in 1962 in hun nota Reclame-televisie formuleerden: "Bij de vraag, of in Nederland reclame dient te worden toegelaten in de televisie, moet de positie van het bedrijfsleven terdege in aanmerking worden genomen."[37] Ook breder in de Nederlandse samenleving klonk de klacht dat de omroepen, wier positie sinds 1930 ongewijzigd was, te weinig met hun tijd meegingen en teveel een afspiegeling waren van een voorbije samenleving.

Pluriformiteit (1965-1989): naar een open bestel en samenleving

Het omroepvraagstuk heeft bij tijd en wijle ons volk in beroering gebracht. Over de oplossing van dit vraagstuk wordt verschillend gedacht. (…) Het wetsvoorstel dat nu voor de Kamer ligt, is een poging tot synthese van deze tegenstrijdige opvattingen. Gisteren is gesteld dat het compromissoir is. De Kamer zal weten uit andere betogen die ik hier weleens heb gehouden dat ik misschien vanuit mijn achtergrond als chemica liever het woord synthese gebruik. Ik meen namelijk dat dit ontwerp reeel tracht te zoeken naar een synthese tussen de verschillende opvattingen in ons volk.[38]

Aldus verdedigde KVP-minister Marga Klompé op 16 januari 1967 op de haar bekende eloquente wijze de eerste wettelijke regeling van de omroep ('Omroepwet') in de Tweede Kamer. In de jaren zestig waren er talrijke pogingen gedaan om commerciële omroep te realiseren, terwijl de bestaande omroeporganisaties zich met hand en tand verzetten tegenover het bedrijfsleven dat zich meester wilde maken van het medium televisie, "dat wellicht het machtigste publiciteitsmiddel van onze eeuw zal worden".[39] Na door de Kamer verworpen voorstellen voor een commerciële televisiezender naar Engels model, en zelfs de val van het kabinet-Marijnen over de omroepkwestie, kwam in 1965 een politiek compromis tot stand, waarin alle partijen (de voorstanders van zowel verzuilde, commerciële als nationale omroep) hun gelijk moesten delen. Het was de basis voor de Omroepwet die in 1969 van kracht werd.

37 *Handelingen Tweede Kamer, 1960-1961.* 6270, nr. 1-2. Nota inzake Reclametelevisie 8.
38 J.L.H. Bardoel, 'De Omroepwet is dood, leve de omroepwet' in: J.L.H. Bardoel en R. H. van Bergen, *In alle openheid. Acht vraaggesprekken en twee inleidingen over 10 jaar Omroepwet en 10 jaar NOS* (Hilversum 1979) 4-23.
39 VARA, *Commerciële televisie in Nederland – ja of nee? Rapport van de VARA-commissie inzake commerciële televisie* (Hilversum 1957) 132.

▲ Afb. 4
De politie maakt een einde aan illegale commerciële televisie-uitzendingen vanaf het REM-eiland in de Noordzee, 17 december 1964. *Hugo van Gelderen, Anefo*

De hoofdlijnen van deze – in de woorden van Klompé – synthese waren als volgt:

- Commerciële omroep kwam er niet, maar het bedrijfsleven kreeg wel royale advertentiemogelijkheden op radio en televisie middels een afzonderlijke, los van de programma's opererende zendgemachtigde, de Stichting Ether Reclame (STER). Of geformuleerd in de woorden van die dagen: geen reclametelevisie maar televisiereclame. De nieuwe inkomstenbron was ook welkom om de snel toenemende televisiezendtijd op inmiddels twee netten te bekostigen.
- De oude, verzuilde omroepen behielden hun positie, maar het bestel ging ook open voor nieuwe zendgemachtigden die konden aantonen een 'stroming' in de samenleving te vertegenwoordigen en over voldoende ledenaanhang te beschikken. De zendtijd werd voortaan verdeeld volgens een bepaalde systematiek (A-, B-, C- en adspirant-status) op basis van ledenaantallen (meestal tevens gidsabonnees). De eerste omroep die aldus via een overgangsregeling het bestel binnenkwam, was de legale opvolger van de commerciële zeezender 'TV-Noordzee': TROS (1966). Later volgden ook de EO (1970) en Veronica (1975).
- Ook de samenwerking in Hilversum werd versterkt. NRU en NTS fuseerden tot NOS, die meer zendtijd en bevoegdheden kreeg. Voor het eerst werden ook bestuursleden van buiten de omroep in de samenwerkingsorganen benoemd. "Bij de installatie van het NOS-bestuur heb ik gezegd", zo meldde Klompé mij later, "dat het mij speet dat er N.O.S. gezegd moest worden en niet NOS, omdat dit laatste in het Latijn betekent: wij, wij samen. Maar ik zei dat, omdat ik wist dat die mensen er eigenlijk helemaal geen zin in hadden."[40]

De Omroepwet, die bedoeld was om rust te brengen in het bestel, bracht echter een geheel nieuwe dynamiek teweeg. De koppeling van ledenaantallen en zendtijd veroorzaakte een grote concurrentie tussen omroeporganisaties onderling. Vooral de gestage opmars van de TROS, die los van ideële overwegingen televisie en radio als amusementsmedia inzette en bovendien een goedkoop programmablad op de markt bracht, ging ten koste van de positie van andere omroepen. Toen de traditionele omroepen met dezelfde wapens gingen terugvechten, ontstond de term 'vertrossing'. Minister Van Doorn (PPR) probeerde met allerlei maatregelen het tij te keren en de pluriformiteit te bevorderen, maar met beperkt resultaat. De Medianota van Van Doorn vormde intussen wel het begin van een meer ambitieus mediabeleid, op basis van pluriformiteit als beleidsbeginsel:

"De massamedia vormen op grond van hun informatieve, commentariërende en kritiserende functies en als middelen voor cultuurvorming niet alleen een construerend deel van de democratie, zij zijn het hart van de openbaarheid zonder welke onze maatschappij niet volgens de geldende regels en doelstellingen kan functioneren. Daarom dient aan het functioneren van de media de eis te worden gesteld dat zij de maatschappelijke pluriformiteit weerspiegelen".[41]

In de jaren tachtig werd duidelijk dat er opnieuw grote veranderingen op handen waren. Nu kwam het niet door binnenlandse, maar door buitenlandse

40 Bardoel en Van Bergen, *In alle openheid* 38; ook G. Mosterd, *Marga Klompé, 1912-1986. Een biografie* (Amsterdam 2011) 395.
41 *Handelingen Tweede Kamer 1974-1975*, 13353, nr. 2. Nota over het massamediabeleid 9-10.

concurrentie voor het bestel. Nieuwe technologie, tot uiting komend in de aanleg van kabelnetten en de komst van televisiesatellieten, zorgde ervoor dat vooral de televisie zich van een puur nationaal verschijnsel ontwikkelde tot een grensoverschrijdend fenomeen.[42] Daarmee kregen commerciële belangen nieuwe kansen aangereikt om het publieke monopolie te doorbreken. Een eerste poging, eind 1979, van het Luxemburgse, commerciële RTL, om door koppeling met Belgische kabelnetten tot de Nederlandse huiskamers door te dringen, mislukte door noodwetgeving van de Tweede Kamer. Tien jaar later, in 1989, lukte het RTL alsnog met een beroep op nieuwe Europese regelgeving. In de tussenliggende jaren tachtig probeerde de Nederlandse overheid amechtig het omroepbeleid aan te passen aan de nieuwe omstandigheden, en ruimte te bieden voor commerciële televisie-initiatieven van eigen bodem. Vooral door verzet van christen- en sociaal-democraten lukte dit niet. In het beleid ten opzichte van de omroep verschoof in deze periode het accent van de politieke, naar de culturele functie, van 'pluriformiteit' naar 'kwaliteit'. Want, zo stelde de WRR in zijn advies 'Samenhangend Mediabeleid' uit 1982: "Hierbij is te bedenken dat de overheid, omdat het gaat om een grondrecht, minder vrijheidsgraden heeft bij het mediabeleid – vooral ten aanzien van de zorg voor een pluriform mediabestand – dan bij het cultuurbeleid.".[43] "Wellicht schuilt hierin de verklaring voor het feit", zo constateerden Wim Knulst en ondergetekende eerder,[44] "dat het cultuurbeleid van de jaren tachtig (met 'kwaliteit' en 'Nederlandse culturele identiteit' als trefwoorden) tot meer concrete maatregelen op omroepgebied heeft geleid dan het mediabeleid (met parolen als pluriformiteit en democratische meningsvorming) van het decennium ervoor."

Ondanks vele commerciële initiatieven bleef de regering in de Mediawet van 1988 onveranderd vasthouden aan een niet-commercieel omroepbestel. Betrekkelijk onaangetast bleef ook de positie van de omroeporganisaties. In het kader van de nieuwe nadruk op cultuurbeleid tegenover de commerciële bedreiging van buitenaf, werd wel het 'volledig programmavoorschrift' aangescherpt.[45] Ook moest voortaan minstens de helft van het programma-aanbod uit eigen of in opdracht gemaakte programma's bestaan. Sponsoring voor culturele programma's werd toegestaan, en er kwam een 'Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties'. Ook wist Hilversum in 1988 op de valreep nog een derde televisienet, met de nadruk op culturele programmering, in de wacht te slepen.

De grootste veranderingen betroffen echter het samenwerkingsorgaan NOS, dat werd gesplitst in een omroepinstelling en een productiebedrijf. Het technisch-facilitair bedrijf van de NOS werd geprivatiseerd tot het Nederlands Omroepproductiebedrijf (NOB), een operatie die paste bij het beleid van verzakelijking in de jaren tachtig. Het NOB zou zich voortaan moeten bewijzen op de commerciële markt, terwijl de omroepen hun productiebudget voortaan meer naar eigen inzicht mochten besteden. Gevolg was een enorme opmars van de markt voor onafhankelijke producenten, die ons land op dit terrein ook internationaal een vooraanstaande positie zou bezorgen (denk aan Endemol van Joop van den Ende en John de Mol). Nieuw in de Mediawet was ook het Commissariaat voor de Media. Dit nieuwe orgaan moest onder het

42 NOS, *De omroep in het satelliettijdperk* (Hilversum 1980).

43 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Samenhangend mediabeleid* ('s-Gravenhage 1982) 17.

44 J. Bardoel en W. Knulst, "Een beetje klasse kan geen kwaad.' Beschouwingen bij tien jaar touwtrekken om de culturele taken van de omroep' in: F. van Raaij e.a. (red.), *Communicatie en informatie, een stand van zaken* (Houten 1994) 236 – 265, aldaar 239.

45 Bardoel en Knulst, 'Een beetje klasse'; A.J. Boot en M. Vochteloo, 'Van pluriformiteit tot kwaliteit: doelstellingen van 25 jaar mediabeleid in Nederland (1)' in: *Informatie & Informatiebeleid* 20 (2002) (2), 10-20.

toen geldende adagium 'overheid op afstand' een aantal toezichthoudende taken overnemen van het ministerie en het voordien bestaande regeringscommissariaat voor de omroep. Ook de zendtijdtoewijzing voor regionale en lokale omroep, die voor het eerst een eigen wettelijke regeling kregen, gebeurde voortaan door het Commissariaat.

Kwaliteit en diversiteit in een duaal bestel, 1989-2019

Nadat de Nederlandse politiek er zestig jaar lang in geslaagd was om commerciële omroep buiten de deur te houden kwam eind jaren tachtig toch nog plotseling de doorbraak naar nieuwe verhoudingen. In 1989 dienden zich gelijktijdig twee initiatieven aan: RTL Véronique van onder meer Lex Harding en TV10 van Joop van den Ende. Met behulp van een vernuftige constructie vermomd als buitenlandse stations wilden ze de Nederlandse wetgeving omzeilen, door via satelliet en kabel een commercieel programma de Nederlandse huiskamers binnen te loodsen. Juridische toetsing door het Commissariaat voor de Media en de Raad van State wees uit dat RTL Véronique wel, en TV10 niet, als buitenlandse omroep toegelaten mocht worden. Verder verzet van mediaminister Brinkman en de grote politieke partijen mocht niet baten, ook omdat vrijwel tegelijkertijd de nieuwe, liberale Europese richtlijn 'Televisie zonder Grenzen' van kracht werd.[46] Met de komst van RTL Véronique, later omgedoopt tot RTL4, kreeg Nederland, als een van de laatste landen in Europa, een duaal omroepbestel. RTL kon, dankzij een productieovereenkomst met de eerdere tegenstrever Van den Ende, de inzet van faciliteiten van het zojuist geprivatiseerde NOB en de overstap van veel populaire programmamakers van de publieke omroep, al snel een aantrekkelijk programma met overwegend Nederlandse waar aanbieden. De zender veroverde binnen een jaar bijna een kwart van de kijkersmarkt en dertig procent van de markt voor televisiereclame. In 1995 verliet Veronica het publieke bestel en koos het voor een samenwerking met RTL, Endemol en VNU in de 'Holland Media Groep' (HMG). Aangezet door de politiek en publieke omroep liet de regering de dreigende commerciële machtsconcentratie op de mediamarkt toetsen door de Europese Commissie (in EU-jurisprudentie nog steeds bekend als de 'Dutch clause'). EU-commissaris voor mededinging Karel van Miert dwong daarop HMG tot het afhaken van Endemol en de omvorming van RTL5 tot een bescheiden nieuwszender.

Toen het duale bestel eenmaal een feit was, moest de overheid haar omroep- en mediabeleid geheel opnieuw inrichten. In een eerste reactie op de komst van RTL werden de reclamemogelijkheden ook voor de publieke omroep verruimd, in lijn met de nieuwe EG-omroeprichtlijn. Daarnaast kreeg organisatiebureau McKinsey de opdracht te adviseren hoe de verzuilde, en dus versnipperde, organisatie en programmering in Hilversum versterkt dienden te worden tegenover de commerciële concurrentie. Een tweede wijziging van de Mediawet, in 1991, legaliseerde landelijke commerciële omroep via de kabel. De derde, en meest ingrijpende wijziging van de Mediawet betrof de toekomstige positie van de publieke omroep. Ook publieke omroeporganisaties moesten voortaan periodiek een nieuwe 'concessie' aanvragen, en daarvoor aan strenge voorwaarden voldoen. Voor Veronica was dit de aanleiding om het

46 Europese Commissie, *Televisie zonder grenzen. Richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, PbEG 1989, L 298/23.*

publieke bestel vaarwel te zeggen. De overheid benadrukte de noodzaak van een heldere scheiding tussen publieke en commerciële omroep. De keuze voor een 'waterscheiding' tussen een vrije commerciële omroep en een gereguleerde publieke omroep kwam voort uit het rapport 'Verdeelde frequenties, veranderde omroep' van de commissie-Donner.[47] Kernboodschap daarvan was dat een 'voorkeursbehandeling' voor de publieke omroep, Europeesrechtelijk alleen houdbaar zou zijn met een beroep op wezenlijke en wettelijk vastgelegde democratische en culturele functies, en daaruit voortvloeiende programmatische verplichtingen. Onderscheid en onderscheidenheid, waarin zowel de pluriformiteit van informatie als de kwaliteit van cultuur vervat waren, werden zo een belangrijke nieuwe grondslag voor het beleid met betrekking tot publieke omroep.[48]

Het 'paarse' kabinet-Kok – de eerste regering zonder christelijke partijen sinds de start van omroep in 1919 – kondigde een verdere vrijmaking van het mediabeleid aan. Zo werd het gebruik van de kabel verregaand vrijgegeven. Buiten de wettelijke verplichting van een basispakket tegen kostprijs kwam de overheid alleen nog tussenbeide als kabelexploitanten door monopolievorming of prijsopdrijving de belangen van consumenten en aanbieders aantastten (consumentenbescherming). In het verlengde van het landelijke beleid werd ook op regionale en lokale schaal commerciële omroep toegestaan. Maar in het beleid ten opzichte van de publieke omroep veranderde er veel minder dan velen voorspeld hadden. In weerwil van vele pleidooien voor een beperkte publieke omroep en een prominent uitgever als voorzitter, koos de door de regering ingestelde commissie-Ververs niettemin voor een brede publieke omroep.[49] Dat was volgens de commissie nodig ten behoeve van de sociale cohesie en een betrouwbare informatieverschaffing in de samenleving, en ook als verweer tegen de individualiserende werking van nieuwe diensten als internet.

Onder de Concessiewet (2000) kreeg de publieke omroep als geheel, en niet langer elke zendgemachtigde afzonderlijk, voortaan een periodieke concessie waaraan duidelijke rechten en plichten waren verbonden. Het oude getalscriterium gebaseerd op jaarlijkse ledentellingen bij omroepverenigingen verloor zijn primaat ten gunste van een gezamenlijk concessiebeleidsplan van de publieke omroep als geheel. De realisatie ervan werd achteraf beoordeeld door een visitatiecommissie – naar het voorbeeld van het onderwijs. Het oordeel van de eerste commissie-Rinnooy Kan was niet mals: "Daarmee heeft de organisatorische en bestuurlijke constellatie [van de publieke omroep], gericht op het organiseren en besturen van onderscheid, zich in zijn huidige vorm ontwikkeld tot een serieuze handicap van het bestel."[50] Onder druk van deze eerste visitatiecommissie werd het bestuur van de publieke omroep geprofessionaliseerd, werden de bevoegdheden van net- en zendercoördinatoren versterkt en werd ook een nieuwe zenderindeling ingevoerd die voor het eerst uitging van publieksvoorkeuren in plaats van de wensen van zendgemachtigden.

Een jaar later, in 2005, verscheen 'Focus op functies' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, dat een drastische herverkaveling van het

47 Commissie Toewijzing Etherfrequenties ('Commissie-Donner'), *Verdeelde frequenties, veranderde omroep* (Rijswijk 1992).
48 Boot en Vochteloo, 'Van pluriformiteit tot kwaliteit (1)'.
49 *Handelingen Tweede Kamer 1995-1996*, 23968, nr. 19. Commissie Toekomst Publieke Omroep ('Commissie-Ververs') Terug naar het publiek.
50 Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep ('Commissie-Rinnooy Kan'), *Omzien naar de omroep* (Hilversum 2004) 113.

mediabeleid voorstelde.[51] Het WRR-advies koos nadrukkelijk voor waarden als uitgangspunten ('zoeklichten') voor het beleid. Daarbij onderscheidde hij allereerst twee fundamentele waarden (vrijheid en gelijkheid), vervolgens drie met het mediaterrein verbonden waarden (pluriformiteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid) en tenslotte op basis van een analyse van het actuele medialandschap nog een drietal aanvullende waarden (kwaliteit, sociale samenhang en bescherming van de persoonlijke levenssfeer). Voortaan diende volgens de WRR het aanbod en gebruik van alle media tesamen, publiek of privaat, beoordeeld te worden vanuit de vraag of hierbij wezenlijke maatschappelijke waarden en functies in het geding zijn. Door een permanente monitoring van het medialandschap, moesten de risico's voor de diversiteit van het media-aanbod en -gebruik in kaart gebracht worden, en kon de overheid vervolgens op basis van een heldere diagnose meer selectief interveniëren.

De publieke omroep moest volgens de WRR publieke functies dienen, zoals zorgen voor een hoogwaardige nieuwsvoorziening die bijdraagt aan publieke meningsvorming en debat en, in mindere mate, door het brengen van kunst en cultuur. Hoewel ook private partijen hieraan hun bijdrage leverden, kon volgens de Raad een volwaardige voorziening van informatie en cultuur voorshands niet verzekerd worden zonder een publieke voorziening. Verstrooiing, reclame en public relations horen in beginsel niet thuis in de publieke sector, en dus ook niet bij de publieke omroep. Voor de WRR was de bestaande organisatie van de publieke omroep slechts een van de vele opties. Zelf koos zij voor een 'gemengd en open' model waarin de nieuwsvoorziening bij de NOS of een vergelijkbare onafhankelijke organisatie werd ondergebracht, de omroepverenigingen zich moesten beperken tot het bijdragen aan maatschappelijke meningsvorming en debat, en kunst en cultuur werden verzorgd via een open inschrijving van producenten.

Steun voor de hoofdlijn van het WRR-advies kwam onder meer van de Raad voor Cultuur die in zijn advies 'De publieke omroep voorbij' concrete voorstellen deed om het bestaande omroepbeleid te integreren in een breder mediabeleid.[52] De Raad stelde daartoe een publieke mediaorganisatie voor, die als vaste basisvoorziening nieuws- en opinieprogramma's en kunst en cultuur "in een betrouwbare context" aan zou bieden. Daarnaast moest een fonds voor publieke mediaproducties gevormd worden, dat zou zorgdragen voor voldoende aanvulling vanuit de markt en innovatie. Van alle verstrekkende voorstellen van de WRR kwam onder de pragmatische kabinetten-Balkenende voorlopig weinig in huis. Wel voerde het eerste kabinet-Balkenende in 2002, onder druk van bezuinigingen en het opkomende populisme na Fortuyn, een structurele korting van 30 miljoen euro door, gevolgd door nieuwe bezuinigingsronden tot tachtig miljoen in 2008. Als gevolg van de vervanging van de kijk- en luisterbijdrage door financiering vanuit de fiscus in 2000, nog onder Paars, werd de publieke omroep voortaan kwetsbaarder voor zowel politieke bemoeienis als opeenvolgende bezuinigingen.

De klaroenstoot van de WRR was niet het eerste, maar stellig wel het meest krachtige pleidooi voor een heroriëntatie van het traditionele omroep- en

51 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid, Rapporten aan de regering nr. 71* (Amsterdam 2005).

52 Raad voor Cultuur, *De publieke omroep voorbij. De nieuwe rol van de overheid in het publieke mediadomein* (Den Haag 2005):

persbeleid naar een meer 'convergent' en samenhangend media- en communicatiebeleid.[53] Deze verbreding en vrijmaking van het beleid was al voorzichtig ingezet vanaf de jaren tachtig, toen minister Brinkman onder Lubbers I in zijn Medianota (1983) aankondigde dat "het kabinet niet krampachtig vasthoudt aan alleen maar het terecht verdedigde belang van het bestaande, maar evenzeer de ruimte wil bevaren die de nieuwe techniek voor het mediabeleid maakt".[54] Behalve de nieuwe technologie kwamen daar onder Paars nog eens argumenten bij als de voortschrijdende Europese integratie met een vrij, grensoverschrijdend verkeer van goederen en diensten, alsmede de verwachting dat de nieuwe 'electronische snelweg' weldra een einde zouden maken aan de schaarste die tot dusverre het mediabeleid gerechtvaardigd had. Een VVD-commissie pleitte er alvast voor om de kabel even 'vrij als papier' te maken.

Paars I kondigde bij haar aantreden inderdaad een liberalisering van de Mediawet en de Telecommunicatiewet aan. Kabelexploitanten hoefden zich niet langer als neutrale nutsvoorziening te beperken tot de doorgifte van bestaande zenders, maar mochten voortaan als private ondernemingen ook zelf programma's en diensten gaan aanbieden. Gelet op hun monopoliepositie bij de omroepdistributie koos de overheid er in de Mediawet van 1997 niettemin voor om een open en betaalbaar zenderaanbod verplicht te blijven stellen met een basispakket dat op advies van onafhankelijke programmaraden tot stand kwam. De verkoop van gemeentelijke kabelnetten zou immers leiden tot een verregaande concentratie van de kabelsector in buitenlandse en commerciële handen. Nadat EZ-minister Wijers in Paars I nog had volgehouden dat algemene mededingingswetgeving wel zou volstaan – met behulp van de in 1998 opgerichte Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) die in dezen het Commissariaat en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) verving – besloot Paars II in 2001 onder grote druk van de Tweede Kamer alsnog om in de Telecommunicatiewet 'open toegang' tot de kabel te regelen.

Bij de verbreding van het mediabeleid moest steeds de juiste balans gevonden worden tussen de inhoudelijke en ideologische overwegingen van het mediabeleid van OCW, en de afstandelijke, 'geen boodschap aan de boodschap'-traditie van het telecommunicatiebeleid van Verkeer en Waterstaat en het industriebeleid van Economische Zaken. Het nieuwe radiofrequentiebeleid van minister D'Ancona was hiervan een sprekend voorbeeld.[55] Door de bewuste keuze voor een geclausuleerde veiling konden zowel overwegingen van opbrengst als van kwaliteit en diversiteit een rol spelen. Op dezelfde manier kreeg het Bedrijfsfonds voor de Pers onder het bestuurlijke motto 'overheid op afstand' in het persbeleid meer eigen beleidsruimte, maar tevens meer toegespitste taken. Vanaf 1992 lag de nadruk op het steunen van nieuwe dag- week- en maandbladen, na 2001 op het subsidieren van opkomende persorganen voor etnische minderheden, en recent ligt deze op het bevorderen van innovatie en internetjournalistiek. Deze verbreding van het beleid en de overlapping met andere departmenten betekende per saldo ook een inperking van de rol van het ministerie van OCW ten gunste van met name Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat.

53 Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg en E.J. Dommering (1990). *Verbinding en ontvlechting in de communicatie: een studie naar toekomstig overheidsbeleid voor de openbare elektronische informatievoorziening ('VOC-rapport')* (Amsterdam 1990) ; A.J. Boot en M. Vochteloo, 'Van pluriformiteit tot kwaliteit: doelstellingen van 25 jaar mediabeleid in Nederland (2)' in: *Informatie & Informatiebeleid* 20 (2002) (3), 21-29; .; Bardoel en Van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt.*

54 *Handelingen Tweede Kamer 1982-1983* 18035. Medianota. Bij brief aangeboden aan de Tweede Kamer op 29 augustus 1983.

55 Boot en Vochteloo, 'Van pluriformiteit tot kwaliteit (2)'.

Teneinde de voortgaande mediaconcentratie en de gevolgen voor de pluriformiteit voldoende te 'monitoren', begon het Commissariaat voor de Media vanaf 2002 met de publicatie van de jaarlijkse 'Mediamonitor'. In eerste instantie richtte deze monitor zich op concentratie van mediabedrijven en -aanbod, maar in de inmiddels vijftien jaar van haar bestaan evolueerde zij echter mee met de maatschappelijke ontwikkelingen, door ook het mediagebruik van burgers te volgen, en in het bijzonder dat van moeilijker bereikbaar geachte groepen zoals jongeren, minderheden en lager opgeleiden.[56] Ondanks alle pleidooien voor een paradigmawisseling in het media- en communicatiebeleid en een sterke verbetering van de monitoring en het onderzoek door onder meer het Commissariaat voor de Media, zal ook in de nieuwe eeuw de praktijk van het mediabeleid voornamelijk langs de weg van geleidelijkheid en incrementaliteit blijven verlopen.[57]

3 Mediabeleid tussen traditie en toekomst

Media en mediabeleid hebben in de afgelopen eeuw mede vormgegeven aan ons volksleven, en vooral aan de maatschappelijke meningsvorming en de culturele uitwisseling binnen de Nederlandse samenleving. Na de Eerste Wereldoorlog groeiden de dagbladen uit tot ware massamedia die in de meeste Nederlandse huishoudens binnenkwamen, daarin in de jaren dertig gevolgd door de radio en na de Tweede Wereldoorlog door de televisie. De organisatie van pers en omroep was echter onderling heel verschillend, zowel hier als elders, en daarmee ook de rol van de overheid. De pers bleef altijd volledig vrij en ondernemingsgewijs georganiseerd. De dagbladen die aldus opkwamen, waren, gemeten naar hun oplagen, voor de helft algemeen en voor de helft verzuild van karakter. De omroep werd naar het voorbeeld van de zojuist beslechte onderwijsstrijd verzuild georganiseerd. Maar ook hier domineerde de strijd tussen voor- en tegenstanders van secularisering en moderniteit. Ondanks het feit dat omroeptechnologie – anders dan bij het onderwijs of persorganen – naar zijn aard open en onbegrend is, lijkt de radio toch vooral de beslotenheid en apartheid van de verschillende levenbeschouwelijke invloedssferen bestendigd te hebben. Geheel in lijn met de maatschappelijke ontwikkeling van de naoorlogse periode fungeerde vooral televisie als breekijzer van verzuilde verhoudingen. Als venster op de wereld heeft zij er in aanzienlijke mate aan bijgedragen dat ons land in rap tempo veranderd is van een traditionele en gezagsgetrouwe naar een open en seculiere samenleving. Eerder heb ik de bijdrage van de omroep aan onze samenleving gekenschetst in termen van 'beheerste modernisering'.[58] Binnen het mediabeleid heeft eigenlijk alleen het omroepbeleid tot volle wasdom kunnen komen. Lang was er alleen een zendtijdbesluit; een echte wettelijke regeling kwam pas tot stand toen de basis van het bestel alweer wankelde. Terugkijkend kunnen we vaststellen dat een omroepbestel dat bedoeld was om de verschillende volksculturen, en vooral de religieuze stromingen die moeite hadden met de modernisering, te beschermen, uiteindelijk toch het tegendeel bewerkstelligd heeft en er aldus aan heeft bijgedragen dat Nederland in de naoorlogse periode in gestaag tempo een open, pluriforme en seculiere samenleving geworden is.

56 Commissariaat voor de Media, *Mediamonitor. Mediabedrijven en mediamarkten 2016-2017* (Hilversum 2017)
57 De Goede, *Omroepbeleid*; ; Kees van der Haak, *Omroepbeleid over de as. Oratie Katholieke Universiteit Nijmegen 14 juni 1991* (Nijmegen 1991).
58 J.L.H. Bardoel, 'Om Hilversum valt geen hek te plaatsen: de moeizame modernisering van de Nederlandse omroep' in: H. Wijfjes (red.), *Omroep in Nederland. Vijfenzeventig jaar medium en maatschappij, 1919-1994* (Zwolle 1994) 338 – 372.

We zagen in deze bijdrage dat binnen het mediabeleid de bemoeienis met de pers altijd beperkt en bescheiden is gebleven, in lijn met de zwaar bevochten persvrijheid en de terughoudendheid van de overheid op dit terrein, ook omdat voor overheidsinterventie lange tijd geen dringende noodzaak bestond. Ook bij de omroep werd de ordening van de ether door het ministerie van Waterstaat in eerste instantie gezien als een kwestie van infrastructuur, van etherwegen die de hun toekomende plaats moesten krijgen naast weg- en waterwegen. Maar de schaarste aan frequenties en de indringendheid van de inhoud van omroepmedia, gepaard aan een overheid die zich steeds breder maakte, leidden er – in Nederlandse en Europese context – toe dat de overheid naast etherrruimte en financiering gaandeweg ook steeds meer politieke en culturele verantwoordelijkheden ging opleggen. Hoewel daar achteraf wel degelijk grote lijnen in te ontwaren zijn, ontwikkelde dit beleid zich heel geleidelijk, incrementeel en zonder vooropgezet plan. Zo was ook het principe van de pluriformiteit, dat zou uitgroeien tot alfa en omega van het mediabeleid, veeleer de ongewilde uitkomst, dan de vooropgezette gedachte achter de bemoeienis van de overheid op dit terrein.[59]

In het omroepbeleid beperkte de overheid zich in eerste instantie tot de hoognodige verdeling van de beschikbare etherfrequenties, waarbij het in de onderwijspacificatie gekozen maatschappelijke patroon van de verzuiling gevolgd werd, zonder bijbehorende wettelijke regeling of financiering. In de tweede fase, vanaf de jaren zestig, nadat de omroep overgeheveld werd van het ministerie van Verkeer en Waterstaat naar dat van Cultuur en later ook Onderwijs, kwam een omvattende wettelijke regeling van een 'open bestel' tot stand en groeide de overheidsinterventie. In de laatste periode, vanaf 1990, was met de komst van een 'duaal bestel' de publieke hegemonie in de omroep verleden tijd. Overheidsinterventie zou zich voortaan vooral beperken tot het publieke deel van de omroep. Gedurende de afgelopen eeuw zagen we aldus in de eerste halve eeuw een gesloten bestel, daarna het open bestel en recent een publiek omroepbestel met een aanvullende functie.

In het Nederlandse persbeleid zien we een meer bescheiden, maar vergelijkbare ontwikkeling. Na de afbouw van het restrictieve persbeleid aan het begin van de moderne staat, ontstond er in de eerste helft van de twintigste eeuw een bescheiden en vooral op algemene steun gericht persbeleid. In de tweede fase zagen we – vooral vanaf de jaren zeventig – een wat ruimer, meer gericht en expliciet ideologisch onderbouwd persbeleid ontstaan, waarbij nadrukkelijk een beroep gedaan werd op het belang van een pluriforme pers voor de politieke meningsvorming binnen een democratische samenleving. Toch bleef ook in deze periode alle persbeleid maar moeizaam tot stand komen – zie de discussies over generieke versus specifieke steun en de strijd om een fusieregeling – omdat er grote terughoudendheid bleef bestaan om te interveniëren in de ondernemingsgewijze organisatie van de pers. Dit terughoudende beleid werd opnieuw sterker in de laatste periode, waarin onder invloed van deregulering en liberalisering, de recente sectorspecifieke fusiecode vervangen werd door een algemene, voor het hele bedrijfsleven geldende, fusieregeling. Opvallend is ook dat de persconcentratie van de

59 Bardoel en Knulst, 'Een beetje klasse'.

jaren negentig, in tegenstelling tot die van de jaren zeventig, nauwelijks maatschappelijke beroering teweeg bracht.

In de legitimatie van het mediabeleid prevaleerde voor de oorlog het ordeningsvraagstuk: nationaal of verzuild? In de verzuilde omroep werd *pluraliteit* geboden; iedere groepering mocht de eigen waarheid verkondigen, in eigen zendtijd en voor een eigen publiek. Na de oorlog kwam de mogelijkheid van een commerciële omroep (reclametelevisie of televisiereclame?) centraal te staan, en daarmee de vraag of de overheid dan wel de markt het primaat moest hebben. Uiteindelijk kwam er eind jaren zestig een open, niet-commercieel bestel, waarvan *pluriformiteit*, een verscheidenheid van aanbod voor het hele publiek, het uitgangspunt was. Na, en deels ook beïnvloed door de ervaringen vanuit de Tweede Wereldoorlog werden intussen opvattingen over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de media, in de pers en de omroep, prominent. Pas vanaf de jaren zestig mondde dit ook uit in een meer actieve invulling van het mediabeleid. Aangezet door de acute problemen van de media in deze dagen, samen te vatten als concentratie in de pers en vertrossing van de omroep, en geïnspireerd door het nieuwe maakbaarheidsdenken van de welvaartsstaat, ontwikkelde de overheid grote ambities, culminerend in de intussen legendarische Medianota van PPR-minister Van Doorn uit het kabinet-Den Uyl.
Aan het einde van de jaren tachtig werd uiteindelijk onder Europese druk commerciële omroep geïntroduceerd, en lag het primaat niet langer bij het publieke aanbod. Bevordering van de kwaliteit en *diversiteit* van het hele media-aanbod werd het culturele imperatief. Maar nu de overheid de markt slechts aanvulde, en niet langer ordende, marginaliseerde per saldo de invloed van het mediabeleid. Het contrast met het onderwijsbeleid, waarmee het in een ministerie was ondergebracht, was nooit eerder zo groot geweest. Deze drie opeenvolgende *(beleids)concepten*: pluraliteit, pluriformiteit en diversiteit (onderscheid, kwaliteit) geven samen heel aardig de weerslag en werking weer van de (publieke) omroep op de openbare meningsvorming in de Nederlandse samenleving van de voorbije eeuw.

Mediabeleid in de nieuwe eeuw

Rond de recente eeuwwisseling keerde het tij ten gunste van meer ruimte voor nieuwe techniek en marktwerking. De digitalisering van de media maakte een einde aan de schaarste aan distributiekanalen, en veroorzaakte een explosie van aanbod dat voortaan altijd en overal beschikbaar zou zijn en zich weinig gelegen laat liggen aan plaats en tijd, laat staan landsgrenzen. De eerder voorspelde ‘information overload’ wordt bestreden door de inzet van zoekmachines en personalisering van het aanbod op basis van registratie en analyse van gegevens van gebruikers. Intussen verliezen nationale media hun positie ten gunste van internationale, lees: Amerikaanse, communicatiebedrijven, die als ouderwetse telecombedrijven alle verantwoordelijkheid voor de inhoud afwijzen door te melden slechts doorgeefluik te zijn en geen ‘boodschap aan de boodschap’ te hebben. Traditionele namen en reputaties dreigen te vervagen tot nostalgie, en nieuwe digitale platformen als Facebook, Google en Spotify fungeren inmiddels als de plaatsvervangende poortwachters van de nieuwe

mediaecologie, waarin de publieke logica plaatsmaakt voor een commerciële logica. Massamedia zijn, zoals voorzien door de WRR, 'kassamedia' geworden, waarin niet langer de nationaal opererende burger, maar de globale consument centraal staat.[60] Door de convergentie van eerder gescheiden media- en communicatieplatforms, is er een geheel nieuw speelveld ontstaan waarin oude onderscheiden vervagen: tussen informatie en communicatie, tussen redactionele en commerciële inhoud, tussen feit en fictie, tussen professional en amateur. Hybriditeit en fluïditeit lijken de norm te worden. De recente morele paniek over nepnieuws, filterbubbels, echokamers en de verharding van het maatschappelijk debat als gevolg van sociale media, illustreren de bezorgdheid over deze recente ontwikkelingen.

Intussen bepalen internetplatforms in toenemende mate ons informatiemenu en ons wereldbeeld, en fungeren ze voor steeds meer mensen in feite als (massa)media, met alle maatschappelijke verantwoordelijkheden die daarbij horen. Door hun bijzondere en alomvattende karakter werpen deze digitale platforms wezenlijke dilemma's op voor zowel individu als samenleving. Voor het individu zet verregaande profilering de persoonlijke levenssfeer en autonomie op het spel, en op het niveau van de samenleving kan geïndividualiseerde bediening grote gevolgen hebben voor het democratisch gehalte en de sociale samenhang. Zoals alle technologie fungeren sociale, internetgerelateerde media als een tweesnijdend zwaard dat zowel positieve als negatieve gevolgen heeft. Positieve implicaties zijn een verdere verbreiding van kennis en informatie in de samenleving, alsmede nieuwe mogelijkheden tot gemeenschapsvorming en democratisering, en een relativering van het professioneel privilege en van traditionele informatieposities. Maar er zijn ook negatieve gevolgen, zoals een nieuwe concentratie van meningsmacht, aantasting van gelijkheid en sociale samenhang, onzekerheid over de herkomst en kwaliteit van informatie, en mogelijk zelfs een terzijdestelling van professionalisme door populisme, en bijgevolg erosie van de vierde macht. De recente incidenten en debatten rond Facebook en andere platformen, en de nieuwe Europese privacywetgeving illustreren dat politiek en samenleving zich intussen bewust worden van de ingrijpende gevolgen, en niet langer willoos accepteren dat nieuwe communicatieondernemingen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid proberen te ontlopen.

Tegen deze achtergrond dient de overheid zich te beraden op een paradigmawisseling in het media- en communicatiebeleid.[61] Adviesgremia van de regering – zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005), de adviescommissie-Brinkman over de toekomst van de pers (2009), de Raad voor Cultuur (2005, 2018) en ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2014) – hebben voorgesteld om de betrokkenheid van de overheid niet langer primair te concentreren op brede steunverlening aan de mediasector of aan mediabedrijven, maar om overheidsinterventie te richten op het waarborgen van een goede journalistieke infrastructuur en een gezonde mediaecologie. Mediabeleid moet zich, zo stelde de WRR eerder, meer focusen op publieke waarden en functies, en vervolgens op grond van permanente en onafhankelijke monitoring de reële risico's vaststellen voor

60 WRR, *Focus op functies.*
61 J.J. van Cuilenburg en D. McQuail, 'Media Policy Paradigm Shifts: In Search of a New Communications Policy Paradigm' in: Robert G. Picard (red.), *Evolving Media Markets: Effects of Economic and Policy Changes* (Turku 1998) 57-80.

de belangrijkste maatschappelijke functies van media: maatschappelijke meningsvorming en cultuur. Op deze basis moet bijvoorbeeld de publieke omroep scherpere inhoudelijke keuzes maken en mag deze op alle platforms opereren.

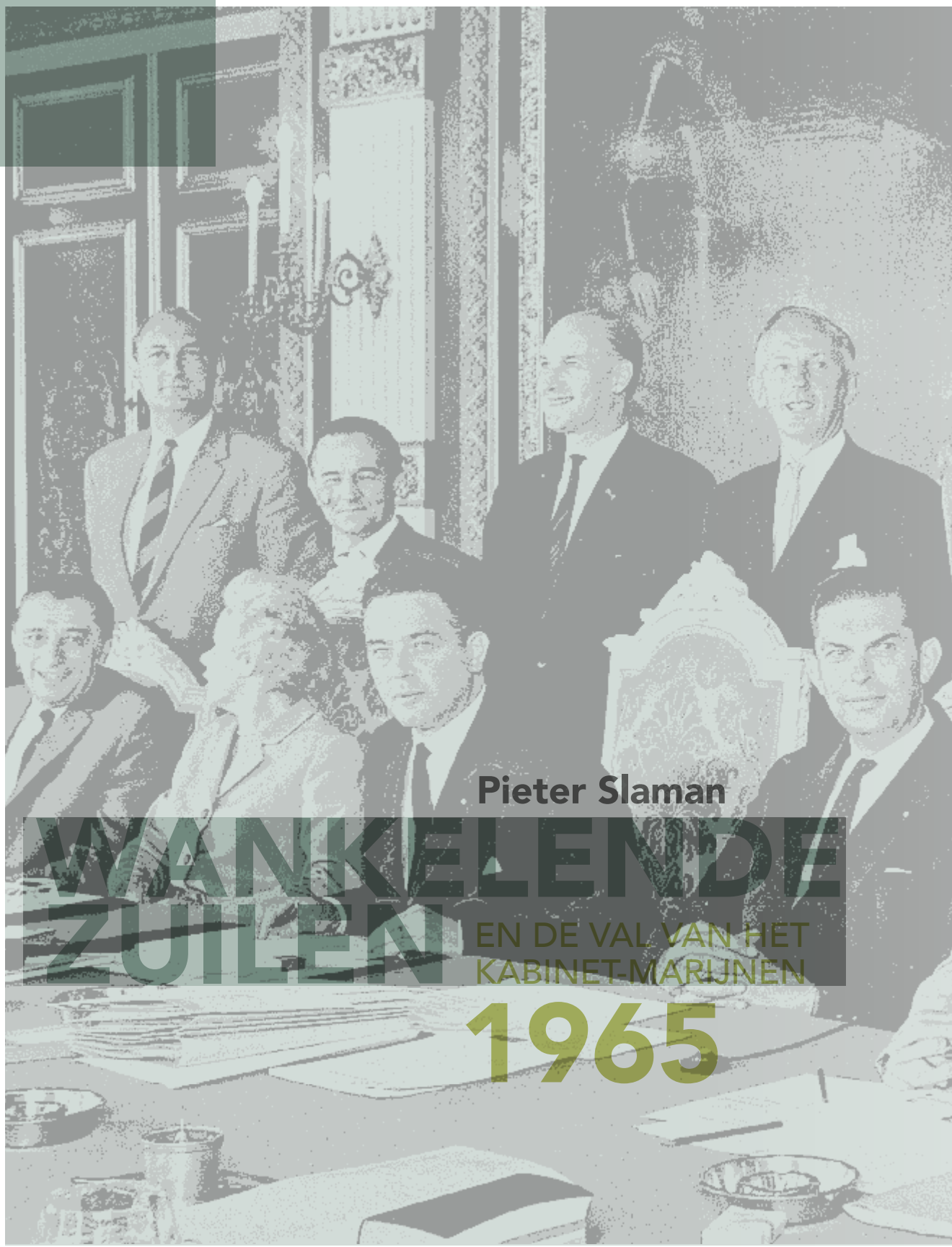
Intussen trekken internationale internetbedrijven als Facebook en Google al meer dan de helft van de advertentiegelden en het grootste deel van de aandacht van jonge nieuwsgebruikers naar zich toe. Deze mondialisering van het medialandschap bedreigt op termijn de positie en de levensvatbaarheid van bestaande media en journalistiek, en daarmee ook de maatschappelijke functies en de nationale en Europese worteling en oriëntatie van bestaande nieuwsmedia.[62] De Raad voor Cultuur wijst er in een recent advies op dat door het wegvloeien van reclameopbrengsten naar het buitenland, zonder dat daar noemenswaardige investeringen in Nederlands(talig)e mediaproducties tegenover staan, de kwantiteit en kwaliteit van Nederlandse audiovisuele producties zal afnemen.[63] De publieke omroep staat opnieuw onder druk, nu de nieuwe mediaminister Slob heeft aangekondigd dat hij het verlies aan advertentie-inkomsten als gevolg van migratie van kijkpubliek naar nieuwe, on-demandplatforms niet zal compenseren. En de uitgevers hebben nog steeds te maken met dalende printoplagen, hoewel het betaalde bereik online begint te groeien en ook nieuwssites op internet, zoals Blendle, de Correspondent en Follow the Money, meer bestendigheid lijken te tonen. Tegelijkertijd markeren de opmars van data-analyse en algoritmen en de verbreiding van nepnieuws en filterbubbels de tanende invloed van redactionele journalistiek ten gunste van robotjournalistiek en de commerciële inzet van kunstmatige intelligentie.[64] Voor een adequaat verweer op deze ontwikkelingen zullen zowel uitgevers, omroepen als overheden nieuwe initiatieven en beleid moeten ontwikkelen, zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van alternatieve 'publieke algoritmen' en een verplichting voor internetgiganten om hun gebruikersgevens te delen met kleinere partijen.[65] In dit verband krijgen ook beleidsdoelen als de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de maatschappelijke verantwoordelijkheid van media-aanbieders een geheel nieuwe dimensie. Omdat deze taakstelling het vermogen van nationale overheden veelal te boven gaat, klinkt eens te meer de roep om een Europees media- en communicatiebeleid dat niet alleen economisch maar ook cultureel gedreven is en dat voldoende speelruimte biedt voor lidstaten, met name ook voor kleinere landen en taalgebieden.[66]

Naast de uitbouw van een actief en waardengedreven Europees communicatiebeleid, als antwoord op enerzijds het laissez-faire van de Amerikanen en anderzijds de controledrift van de Chinezen, is het Nederlandse mediabeleid na een eeuw toe aan een volledige heroriëntatie. Het bescheiden persbeleid heeft al een wending doorgemaakt, maar in het meer omvattende omroepbeleid blijken koerswijzigingen veel lastiger te realiseren. Intussen mogen we ook vaststellen dat het unieke Nederlandse verzuilde organisatiemodel van de omroep – vaak tegen de oorspronkelijke intentie in – lange tijd heel aardig gewerkt heeft en een geweldige diversiteit heeft mogelijk gemaakt. Maar het feit dat het zonder kunstgrepen niet in staat is gebleken om nieuwe groepen en stromingen (zoals migranten,

62 Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, *Een taal, meer stemmen. Journalistiek, innovatie en samenwerking in Nederland en Vlaanderen* (Den Haag 2018).
63 Raad voor Cultuur, *Zicht op zoveel meer* (Den Haag 2018).
64 T. Poell en J. van Dijck, 'Democratisering van het nieuws? Sociale media en de onafhankelijkheid van de journalistiek'in: J. Bardoel en H. Wijfjes (red.),
65 Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, *Een taal, meer stemmen.*
66 Jo Bardoel en Marit Vochteloo, 'Conditional Access for Public Service Broadcasting to New Media Platforms: EU State Aid Policy vis-a-vis Public Service Broadcasting – the Dutch Case' in: N. Just en M. Puppis(red.), *Trends in Communication Policy Research: New Theories, Methods and Subjects* (Bristol/Chicago 2012) 301-315.

jeugd- en milieubeweging) adequaat te accomoderen, geeft evenzeer aan dat het oude model overleefd is. Het nieuwe mediabeleid zal, zoals we aangaven, niet langer platformgebonden, maar functiegeörienteerd moeten zijn, waarbij de overheid veel meer als assertieve scheidsrechter of spelverdeler op de mediamarkt zal moeten opereren. Want, zoals Dommering terecht stelt, "internet bevordert wel de toegang tot alle kennis, maar roomt de redactionele formules steeds meer af".[67] Het Nederlandse omroepbestel is een eeuw geleden begonnen als de organisatie en accommodatie van verdeeldheid, maar heeft onbedoeld bijgedragen aan de eenwording, sociale cohesie en politieke stabiliteit van ons land. Nu onder invloed van grote technologische en maatschappelijke veranderingen opnieuw vraagtekens worden geplaatst bij het universalisme van publieke mediaplatforms, en identiteitspolitiek, groepsdenken en tribalisme de kop opsteken, wachten er nieuwe uitdagingen voor het media- en communicatiebeleid.

67 E.J. Dommering, *Het verschil van mening. Geschiedenis van een verkeerd begrepen idee* (Amsterdam 2016) 570.



Pieter Slaman

WANKELENDE ZUILEN

EN DE VAL VAN HET KABINET-MARIJNEN

1965

De Pacificatie van 1917 had het fundament gelegd voor een natie die verdeeld was in tenminste twee geloofsgroepen en twee ideologische stromingen. Elk hadden zij een eigen vertegenwoordiging in het parlement. Maar ook voorzagen zij hun achterbannen van eigen media, publieke voorzieningen, eigen verenigingen en organisaties, en gedeeltelijk ook eigen onderwijs. 'Van de wieg tot het graf' kon de Nederlandse burger grotendeels worden bediend door katholieke, protestantse, sociaal-democratische of 'algemene' organisaties. Die laatsten waren in de praktijk vaak liberaal. Deze vier stromingen hadden met wisselend succes greep kunnen krijgen op de leef- en denkwerelden van de Nederlander. Elke stroming of 'zuil' droeg een ander beeld over het leven en de wereld uit. Daarbij speelden vooral radio en televisie een sleutelrol: weinig andere middelen konden zo direct, tot achter de voordeur, worden gebruikt om families aan te spreken.

Sinds de late jaren veertig begon echter iets te haperen in deze ordening. Mensen keken voorzichtig over de grenzen van de eigen leefwereld. Eerst waren het jongeren, die steeds massaler weigerden om zich aan te sluiten bij de verzuilde jeugdorganisaties. Liever gingen zij, na school of werk, naar de bioscoop of zelfs naar een danszaal of café. Langzaam maar gestaag begon het kerkbezoek op zondagochtend af te nemen. In de vroege jaren zestig namen deze ontwikkelingen een hoge vlucht: mensen kregen aanzienlijk meer te besteden, en begonnen steeds meer interesse te krijgen voor de nieuwe zaken die vooral uit de VS en Groot-Brittannië kwamen. Luxegoederen bijvoorbeeld, films en popmuziek, of zelfs anticonceptiemiddelen. Voor de prominente figuren in de zuilen was het bedreigend: het werkte ondermijnend, de zuilen verbrokkelden gestaag.[1]

In die sfeer kwamen commerciële radio en televisie op. Het begon met Radio Veronica, dat vanaf een schip in de Noordzee programma's uitzond die razend populair werden onder jongeren. Een strikte moraal was er niet te horen. De nieuwste popmuziek wel. En al snel volgde TV Noordzee, dat uitgezonden moest gaan worden vanaf een afgedankt booreiland op negen kilometer buiten de kust. Voor de nieuwsgierige, twijfelende burger kwam het als geroepen. En ook het 'bank- en bierkapitaal', de ondernemer die de consument wilde bereiken om in reclames zijn waren aan te prijzen, zag mooie kansen.

Het bracht Theo Bot (KVP), minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (1963-1965), in een moeilijke situatie. De meerderheid in het kabinet was zeer gehecht aan een gesloten omroepbestel als vaandeldrager van de zuilen. Deze wilde de zendpiraterij verbieden, en geen ruimte maken voor legale commerciële omroepen. De PvdA in de oppositie sloot zich daarbij aan. Maar de VVD, een regeringspartij, zag in de nieuwe zenders een vorm van keuzevrijheid die ook economische kansen bood. Veel gewicht legde vooral ook het kritische publiek in de schaal. Uit opinieonderzoek bleek dat liefst 83% van de bevolking vond dat Radio Veronica moest blijven.[2] Was het verstandig om daar tegenin te gaan?

1 Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok over veranderend Nederland* (Amsterdam 2005) 159-161.

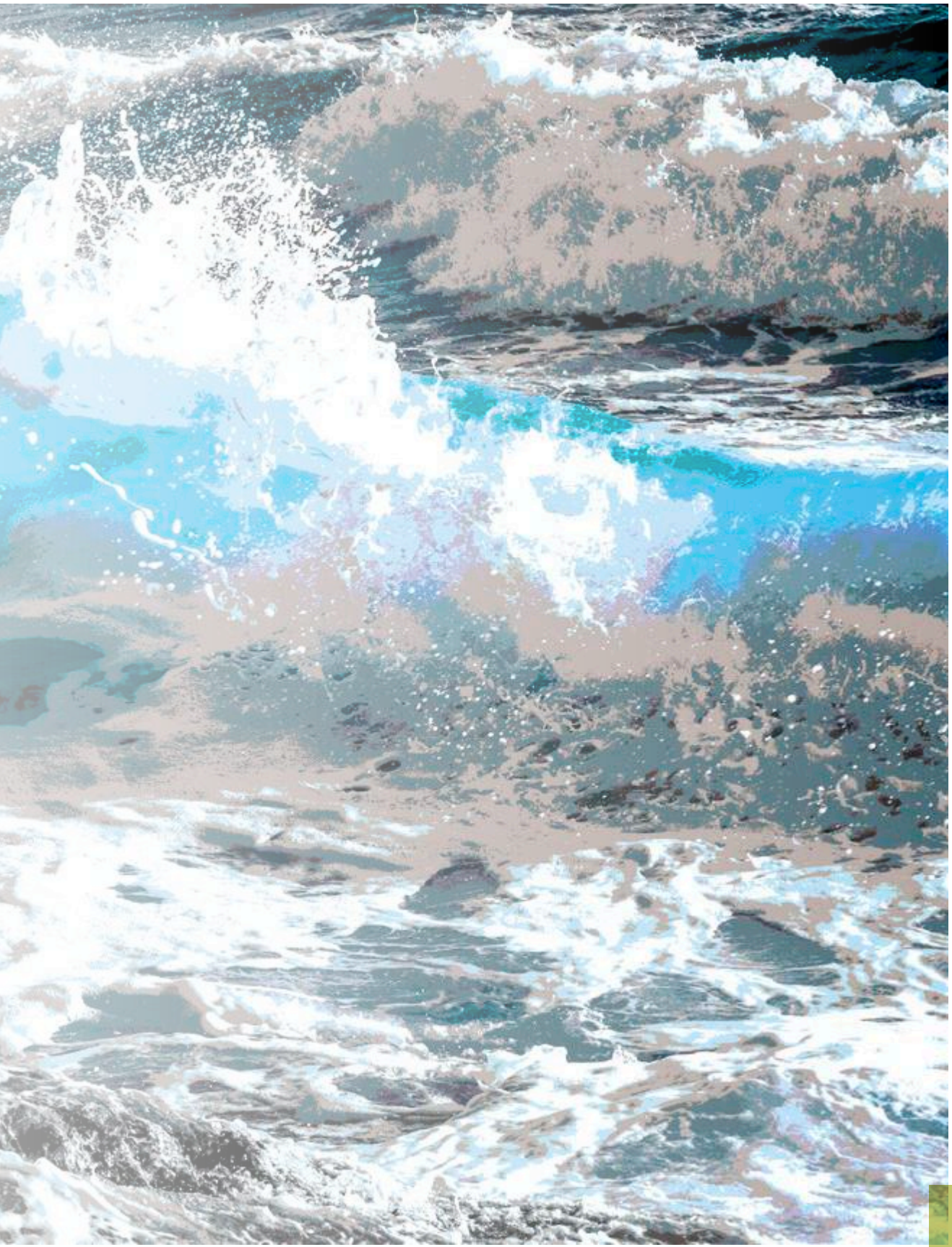
2 Peter van der Heiden, 'Opgewarmde hutspot met onverteerbare brokken. Het omroepbeleid als draaipunt in drie kabinetten' in: Peter van der Heiden e.a., *Rondom de Nacht van Schmelzer. De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra 1963-1967. Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945 dl. 8* (Amsterdam 2010) 149-174, aldaar 152.

Er was wel veel steun voor het idee dat de bestaande wet ook op zee moest kunnen worden gehandhaafd. Na een uitbreiding van de wetgeving maakten politie en PTT, met helikopters van de marine, een einde aan TV Noordzee.

Maar voor minister Bot was daarmee de kous niet af. Een speciale adviescommissie die was ingesteld, kwam tot de conclusie "(…) dat er geen voldoende redenen zijn om aan de aandrang uit het bedrijfsleven weerstand te bieden".[3] Reclame op de publieke zender moest kunnen. Bovendien meldde het opgedoekte TV Noordzee zich nu aan onder de naam TROS, een niet aan een zuil gebonden omroep die legale zendtijd wilde. Vooral de christelijke partijen binnen de coalitie wilden daar niet aan, terwijl de VVD en enkelen binnen CHU en KVP ervoor waren. Er was dus geen gezamenlijk kabinetsstandpunt. In februari 1965 werd opgeteld dat de Ministerraad inmiddels zeven vergaderingen aan de kwestie had besteed, zonder heldere uitkomst. Intussen moest minister Bot voortdurend vage antwoorden geven op vragen uit de Kamer en de pers, iets dat steeds moeilijker vol te houden werd. Het was erop of eronder.

Met een nota probeerde minister Bot een compromis te vinden. Wel reclame, geen winstoogmerk; wel ruimte voor nieuwe toetreders, maar alleen als het verenigingen waren met een bepaald aantal leden. Volgens critici in het kabinet was daarmee feitelijk geen openheid gemaakt. Door eisen aan ledentallen te stellen, werd de geslotenheid zelfs versterkt. Nu de zuilen aan het ontbinden waren, was het moeilijk om een objectieve maatstaf te vinden op basis waarvan toegang en zendtijd konden worden toegewezen. En hoe kon voorkomen worden, dat commerciële belangen gingen raken aan de inhoud van programma's? Ministers en fractieleiders kwamen er niet uit. Dit ging over principes. Met hoge tijdsdruk vanuit het parlement, moest premier Marijnen op 26 februari 1965 concluderen dat het kabinet er niet uitkwam. Ontslag was onvermijdelijk geworden. Voor het eerst sinds 1917 struikelde een kabinet over een kwestie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Het recept van de Pacificatie werkte hier niet meer. Het kon wel omgaan met verdeeldheid tussen zuilen, maar niet met nieuwkomers van buiten.[4] De val van het kabinet-Marijnen was een teken aan de wand. Er volgde een turbulente periode waarin de verzuilde structuur van de Nederlandse samenleving snel in verval raakte. Openheid, vrijheid en gelijkheid voor het individu kwamen steeds meer voorop te staan. Een kantelmoment, met grote gevolgen voor de werelden van OC&W.

3 Geciteerd bij: Van der Heiden, 'Opgewarmde hutspot' 155.
4 Van der Heiden, 'Opgewarmde hutspot' 165.



intermezzo

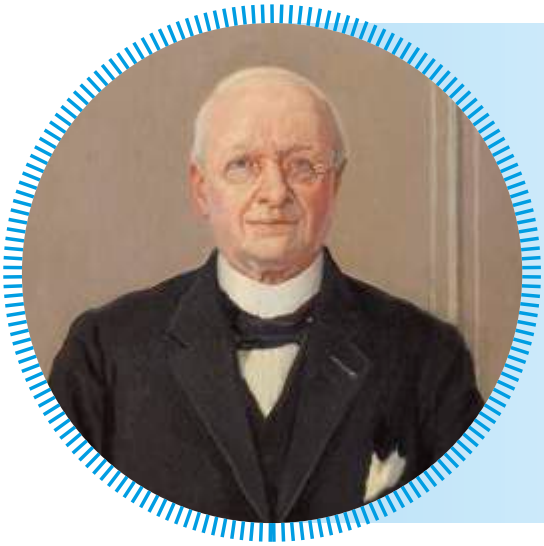
MINISTERS VAN ONDERWIJS, KUNSTEN EN WETENSCHAPPEN[1]

Pieter Slaman

Hier ontbrekende ministers worden elders in dit boek apart geportretteerd.

1 De beschrijvingen zijn gebaseerd op het biografisch materiaal van het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden (www.parlement.com) en op de biografische beschrijvingen in Hans Knippenberg en Willem van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen, 1918-1993* (Assen 1994). Als informatie elders is gevonden, is een aparte voetnoot opgenomen.

Mr. Hendrik Pieter (Henri) Marchant



Dr. Johannes Theodoor de Visser

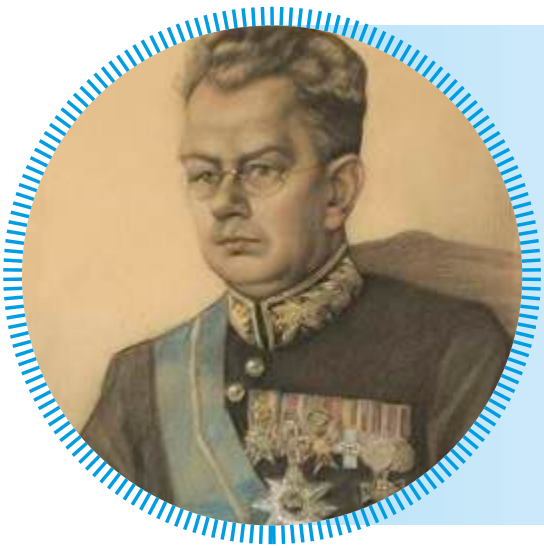
(CHU, 1918-1925)

Om de Pacificatie van 1917 te vertalen in een nieuw ingericht, centraler georganiseerd bestel, koos de regering Ruijs de Beerenbrouck voor dit politieke zwaargewicht als eerste minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Deze predikant en tweede man van de Christelijk Historische Unie (CHU) had een groot aanzien bij alle partijen. Hij voerde een nieuwe wet op het lager onderwijs en een wet op het nijverheidsonderwijs in. Mede door bezuinigingsdruk kon hij lang niet al zijn opdrachten tot een goed einde brengen. Meer over De Visser in het eerste ministersportret in dit boek.

Mr. Victor Henri Rutgers

(ARP, 1925-1926)

Als principieel antirevolutionair Kamerlid en jurist had Rutgers steeds kritiek gehad op De Visser, vanwege diens pogingen om het onderwijs preciezer en centraler aan regels te binden. Of hij het zelf anders zou hebben gedaan, is moeilijk te zeggen: het eerste kabinet-Colijn viel al na zeven maanden. Overleed in 1945 in Duitse gevangenschap, na een mislukte poging om met documenten van het verzet per boot naar Engeland te ontsnappen.



Mr. Marius Alphonse Marie Waszink

(RKSP, 1926-1929)

Burgemeester van Heerlen die door premier De Geer in het kabinet gehaald werd, omdat deze per se een katholiek in zijn ploeg wilde. Dit tegen de zin van de Rooms-Katholieke Staatspartij, die niet mee wilde regeren. Zonder steun van zijn eigen partij, en zonder veel kennis van het onderwijs raakte hij in een eenzame positie. Hij bereikte weinig en raakte gefrustreerd. Hij verweet De Geer hem in de "groote politiek" te hebben getrokken, zonder hem daarna de nodige politieke bescherming te hebben gegeven*.

* Meindert van der Kaaij, *Een eenzaam staatsman: Dirk de Geer (1870-1960)* (Hilversum 2012) 215.

Mr. Jan Terpstra

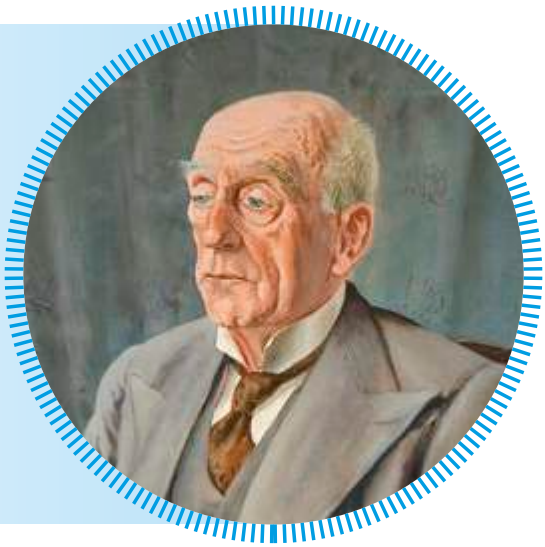
(ARP, 1929-1933)

Oud-onderwijzer en secretaris van de *Schoolraad voor de scholen met den Bijbel*. Terpstra had veel onderwijskennis, maar weinig politieke ervaring. Onder grote bezuinigingsdruk en politieke weerstand mislukte zijn poging het middelbaar onderwijs in een wet te vatten. Door klassen groter te maken en salarissen lager, was hij wel de eerste minister die erin slaagde de forse groei van de begroting in een kleine krimp om te zetten. Kon bovendien TNO in het leven roepen.

Mr. Hendrik Pieter (Henri) Marchant

(VDB, 1933-1935)

Deze felle liberaal van de Vrijzinnig Democratische Bond probeerde het hele onderwijsbestel in betere samenhang te brengen met een 'grondslagenwet'. Hij zette stevige organisatorische veranderingen in het ministerie in. Maar toen in 1935 bekend werd dat hij heimelijk rooms-katholiek was geworden, moest hij opstappen. De gevoelige balans van godsdiensten in het kabinet was verstoord geraakt. Bleef uiteindelijk vooral bekend om zijn campagne voor een modernere spelling van de Nederlandse taal: "Niet zoo, maar zo".



Dr. Jan Rudolph Slotemaker de Bruïne

(CHU, 1935-1939)

Hervormde predikant en theoloog, die namens de CHU eerder minister van Arbeid, Handel en Nijverheid en minister van Sociale Zaken was. Hij probeerde de inmiddels duizenden kleine bijzondere scholen te dwingen om meer samen te gaan om kosten te besparen, zoals eerder in het openbaar onderwijs was gebeurd. Maar door heftige tegenwerking van confessionele zijde kwam hier niets van terecht. Ook zijn poging tot een nieuwe wet op het middelbaar onderwijs mislukte.

Dr. Bertram Johannes Otto Schrieke

(partijloos liberaal, 1939)

Met twee dagen de kortst regerende minister. Het kabinet werd tijdens zijn eerste optreden in de Tweede Kamer direct naar huis gestuurd. Indoloog, hoogleraar Indische volkenkunde in Batavia en Amsterdam.

Gerrit Bolkestein

(VDB, 1939-1945)

Liberaal oud-onderwijzer en onderwijsinspecteur die een zeer goede reputatie had opgebouwd met zijn ideeën rond een nieuw ingericht, beter samenhangend onderwijsstelsel. Bracht de Duitse bezetting door in ballingschap in Londen, met de rest van de regering. Werkte hier verder aan ideeën die mede aan de basis lagen van de latere Mammoetwet. Via Radio Oranje was hij een belangrijke kracht achter de massale weigering van studenten om een verklaring van loyaliteit aan de Duitse bezetter te ondertekenen.

Dr. Gerardus (Gerard) van der Leeuw

(PvdA, 1945-1946)

Deze hervormde theoloog was overtuigd van de noodzaak om Nederlands geestelijke verdeeldheid in zuilen te beëindigen. Daarom werd hij lid van een doorbraakpartij, de PvdA. De openbare school moest de plaats worden waar alle gezindten samen konden gaan, er moest één enkele nationale omroep komen en meer samenwerking in het vormingswerk voor de jeugd. Hij wilde zijn departement een veel actievere en meer centrale plaats geven als kracht achter "de opvoeding in den ruimeren zin en de zorg voor de Nederlandsche beschaving". Kunst kreeg daarbij een belangrijke rol. Van der Leeuw ontmoette veel weerstand vanuit de katholieke en protestantse zuil. Bij de eerste vrije verkiezing van 1946 strafte de kiezer de doorbraak-gedachte af, en moest Van der Leeuw vertrekken.

Dr. Josephus Johannes (Jos) Gielen (KVP, 1946-1948)

Om het bijzonder onderwijs, de confessionele omroepen en de cultuursector opnieuw te vrijwaren van inhoudelijke staatsbemoeienis, vroeg de Katholieke Volkspartij deze oud-onderwijzer, -schooldirecteur en -onderwijsinspecteur als minister. Gielen keerde terug naar een Rijksoverheid die zich zo weinig mogelijk met de inhoud bemoeide, en alle ruimte liet aan de verzuilde organisaties. Hij streefde vooral naar financiële en materiële verbeteringen in deze sobere periode. Gielen maakte een mogelijkheid om ook bijzondere hogescholen en universiteiten met subsidie te steunen.

Dr. Franciscus Josephus Theodorus (Theo) Rutten (KVP, 1948-1952)

Katholieke hoogleraar psychologie of 'zielkunde' te Nijmegen, zonder politieke ervaring of ambitie. Hij legde zijn wetenschappelijke inzichten neer in een plan voor een hervorming van het hele onderwijsstelsel. Onderwijsvormen moesten beter op elkaar aan gaan sluiten en talenten moesten beter tot hun recht komen. Veel van zijn aandacht ging uit naar wederopbouw en het opvangen van de geboortegolf in het onderwijs. Hij begon ook een lang proces waarin schoolduur voor alle kinderen werd verlengd. Grondlegger van de organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO, later NWO). Kreeg in 1950 met Jo Cals de eerste staatssecretaris naast zich, belast met jeugdvorming, pers en radio, natuur en cultuur.

Mr. Jozef Maria Laurens Theo (Jo) Cals (KVP, 1952-1963)

Zeer getalenteerd en welbespraakt advocaat, Kamerlid en staatssecretaris, zonder onderwijservaring maar met een groot vermogen om zich nieuwe kennis eigen te maken. Hij wist in alle sectoren van het onderwijs, de media en kunsten belangrijke nieuwe wetgeving door te voeren, met als onbetwist hoogtepunt de Wet op het voortgezet onderwijs (Mammoetwet) in 1963. Cals wist de diepe kloof tussen vrijheidszin en vernieuwingsdrang te overbruggen. Hoewel hij met zijn scherpe tong niet overal vrienden maakte, verwierf hij veel aanzien en in 1963 zelfs de rol van minister-president. Dat was een minister van OKW nooit eerder gelukt. Meer over Cals in het tweede ministersportret in dit boek.

Mr. Hendrikus Theodorus (Theo) Bot

(KVP, 1963-1965)

Gepokt en gemazeld in het bestuur van Nederlands-Indië en de wereld van internationale betrekkingen, maar weinig bekend met de zaken van OKW. Bot kreeg direct één van de meest heikele kwesties op zijn bord: de vraag of op radio en televisie plaats was voor nieuwe zenders en voor reclame. De confessionelen en liberalen in het kabinet waren zeer verdeeld en er ontstond een conflict dat Bot snel boven het hoofd groeide. Niet alleen Bot: in 1965 viel het kabinet-Marijnen, als eerste in de geschiedenis, op een kwestie van OK&W. In het volgende kabinet zouden de cultuur en media naar een ander ministerie verhuizen.

Dr. Isaäc Arend Diepenhorst

(ARP, 1965-1967)

Deze antirevolutionaire jurist was zijn carrière begonnen als wetenschappelijk assistent van prof. Victor Rutgers, onderwijsminister in 1925. Naast hoogleraar was hij sinds 1952 lid van de Eerste Kamer, waar hij zich met hoger onderwijs en wetenschap bezighield. Diepenhorst legde zich als minister vooral toe op het terrein dat hij kende. De voorbereiding van de grote Mammoethervormingen lag bij staatssecretaris Grosheide. Diepenhorst boog zich over het vraagstuk van de ongekende groei van studentenaantallen en kosten in het hoger onderwijs. Hij voorzag beperkingen in studieduur en inschrijvingsrechten voor studenten. Kreeg publieke bekendheid met onnavolgbaar mooi geformuleerde zinnen op radio en televisie.

Dr. Gerhard Heinrich (Gerard) Veringa

(KVP, 1967-1971)

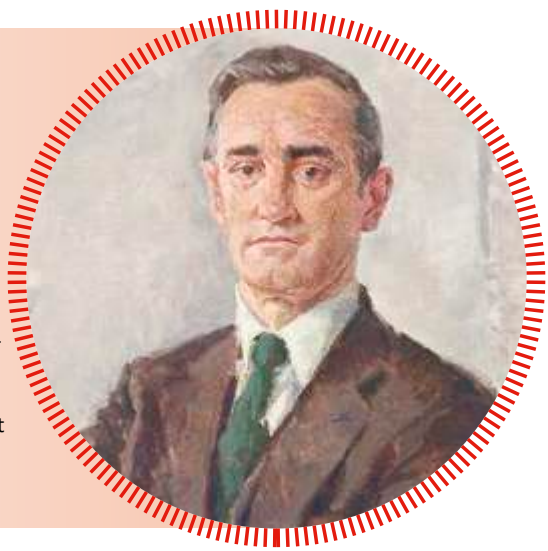
Als ambtenaar en hoogleraar gespecialiseerd in criminologie en het gevangeniswezen. Veringa kwam middenin de storm terecht van de democratiseringsbeweging en het studentenprotest. Hij hoorde bij de ministers in het kabinet die niet autoritair, maar begripvol reageerden op de geest van de jaren zestig. De eis van meer inspraak voor studenten en personeel in het hoger onderwijs beantwoordde hij met een ingrijpende hervorming van de instellingsbesturen. Op alle niveaus konden alle betrokkenen voortaan meepraten. Onder meer bereidde Veringa ook de latere verkorting van de studieduur voor, gaf hij Academische Ziekenhuizen een eigen bestuursvorm en bracht hij de rijkssubsidie voor bijzondere instellingen in het hoger onderwijs op honderd procent.

Mr. Christiaan (Chris) van Veen
(CHU, 1971-1973)

Begon zijn carrière met een mulodiploma als gemeenteambtenaar, werkte zich op tot gemeentesecretaris, studeerde af in zijn vrije tijd en bracht het in 1967 tot staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Tegen kritische journalisten zei hij bij zijn aantreden: "Ik ben noch pedagoog, noch agoog, noch socioloog, wat dat betreft moet ik u teleurstellen, ik ben gewoon bestuurder". Op Binnenlandse Zaken had hij zich bezig gehouden met verlichting van overbelaste ambtelijke organisaties, iets dat op O&W ook zeer nodig was. Van Veen versterkte de ambtelijke top en liet adviesbureau McKinsey onderzoeken welke reorganisaties nodig waren. Hij gaf het overleg met koepelorganisaties een vaste vorm, die stand zou houden tot 1995 (zie hoofdstuk 9). Een van de onderwerpen op de agenda was de wenselijkheid van de middenschool.

Jhr. Mr. Maurits Louis (Mauk) de Brauw
(DS'70, 1971-1972)

De ministersposten waren al verdeeld bij de formatie, toen bleek dat een nieuwe partij mee moest regeren: DS'70, die zich had afgesplitst van de PvdA uit onvrede over de nieuwe radicalere koers. DS'70 vond onder meer dat publieke uitgaven in toom moesten worden gehouden, en dat gebruikers van publieke diensten daar zelf meer voor moesten betalen. Om de partij ook ministersposten te bieden, werd een nieuwe post bedacht: minister voor wetenschapsbeleid en wetenschappelijk onderwijs, naast de minister van O&W. De politiek weinig ervaren De Brauw bracht de collegegelden omhoog van tweehonderd naar duizend gulden, met veel protest en wanbetaling tot gevolg. Verder hield hij zich bezig met kostenbesparing en planning in het wetenschappelijk onderwijs.



Fokele Hendrik Pieter (Boy) Trip
(PPR, 1973-1977)

Minister voor wetenschapsbeleid. Bestuurder uit het bedrijfsleven die later voorzitter werd van het college van bestuur van de Rijksuniversiteit Utrecht. Met slechts twee ministers van de PPR in het kabinet-Den Uyl, moest hij voortdurend wetenschapsbeleid en partijpolitiek combineren. Zijn ministerspost was ingesteld omdat de wetenschapsbeoefening in Nederland te verspreid, te ongericht en, mede daardoor, te weinig effectief zou zijn. Bracht de nota Wetenschapsbeleid uit, een aanzet tot coördinatie (zie hoofdstuk 8).

Drs. Marinus Wilhelmus Johanna Maria (Rinus) Peijnenburg

(KVP/CDA, 1977-1979)

Minister voor wetenschapsbeleid. Econoom, die als vertegenwoordiger van de katholieke werkgevers voor de KVP in de Tweede Kamer kwam. Tijdens de kabinetsformatie van 1977 had hij Dries van Agt als adviseur op financieel-economisch gebied terzijde gestaan, en de bedoeling was dat hij die rol zou blijven vervullen vanuit de post Wetenschapsbeleid. Richtte zich op het bevorderen van innovatie, van vindingen die nuttig konden zijn voor verbetering van de sombere economische toestand. Bracht de nota *Internationale Wetenschappelijke Samenwerking* uit. Peijnenburg overleed tijdens zijn ministerschap aan een hartaanval.

Dr. Antonius Arnoldus Theodurus Maria (Ton) van Trier

(CDA, 1979-1981)

Katholieke hoogleraar elektrotechniek, die na het overlijden van Rinus Peijnenburg geroepen werd het ministerschap voor wetenschapsbeleid op zich te nemen. Had nauwelijks politieke ervaring, maar meende dat zijn portefeuille niet politiek gevoelig was. Raakte verzeild in competentieverschillen met afdelingen binnen het ministerie van O&W, en met het ministerie van Economische Zaken. Bracht de *Innovatienota* uit.

Mr. André Rouvoet

(ChristenUnie, 2010)

Demissionair minister van OCW na het vertrek van alle PvdA-bewindslieden, inclusief minister Plasterk, uit het vierde kabinet-Balkenende. Directeur van het wetenschappelijk bureau van, en lid van de Tweede Kamer voor de Reformatorische Politieke Federatie (RPF). Bij toetreding van zijn partij tot de ChristenUnie werd hij lijsttrekker en fractievoorzitter van die partij. In 2007 trad de ChristenUnie toe tot de regering. Naast viceminister-president, werd Rouvoet minister voor Jeugd en Gezin, een nieuwe post. Als zodanig 'huisde' hij in het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Combineerde die functie enkele maanden met OCW.

Adriaan in 't Groen

PORTRET
ARIE PAIS
(VVD, 1977-1981)

Dr. A.Pais, Den Haag 16 april 1930. Gymnasium, Universiteit van Amsterdam. Medewerker Rijkspostspaarbank. Lector Universiteit van Amsterdam, 1967-1974. Promotie: *On the incidence of consumer credit in the Netherlands*,1973. Hoogleraar staathuishoudkunde UvA, 1974-1977. Oratie: *prijsverwachtingen en consumentengedrag*. Van 1948-1961 lid van de PvdA; vanaf 1962 lid van de VVD, lid gemeenteraad van Amsterdam (1967-1977) en lid van Provinciale Staten van Noord-Holland (1970-1974). Langjarig voorzitter van de Nederlandse Vegetariërs-bond. Lid Eerste Kamer 1977 en 1981-1982. Minister van Onderwijs en Wetenschappen in het eerste kabinet van premier Van Agt, 1977-1981. Vicepresident Europese Investeringsbank 1982-1988. In de jaren negentig o.m. voorzitter van het Nederlands Litterair Productie- en Vertalingenfonds; voorzitter Berlagefonds; lid raad van commissarissen elektriciteitswezen. En van medio jaren negentig tot meer dan 12 jaar later voorzitter van het JPP: Japans-Nederlandse scholing in Leiden en Tokyo.[1]

Arie Pais aan het woord:
"Ieder mens heeft bepaalde interesses en vermogens. Ik kan er zelf weinig aan doen, maar ik heb een goed geheugen en de periode tot 1945 heeft nogal wat indruk gemaakt op mij. Ik heb opgeschreven[2] hoe ik dat als kind aanvoelde en hoe dat geleidelijk aan mijn kijk op dingen heeft bepaald."[3]

Over zijn overstap van de PvdA naar de VVD:
"Eigenlijk ging ik steeds meer voelen voor een maatschappij van vrije burgers. Natuurlijk zou ook daar de ware vrijheid naar de wetten moeten luisteren, maar niet per se naar socialistische blauwdrukken. Hoorde ik nog wel thuis bij de PvdA?"[4]

"Omdat alles zo z'n voorgeschiedenis heeft en het in Den Haag algauw over geld gaat, is 1959 een mooi beginpunt. Om twee redenen: vanwege een onthullende studie op financieel gebied, die toen is verschenen. En omdat in dat jaar bij Slochteren in Groningen een grote gasbel is gevonden.

1 Parlementair Documentatiecentrum Universiteit Leiden, www.parlement.com, en opgave dhr. Pais.
2 In: Arie Pais, *Omkijken. Een logboek* (Amsterdam 2016).
3 Citaat uit een interview in *Elsevier*, februari 2016.
4 Arie Pais, *Omkijken. Een logboek* (Amsterdam 2016) 118.

Arie Pais geschilderd door Kik Zeiler, 1982, olieverf op doek.

De omvang van die bel raamde men aanvankelijk nogal voorzichtig in, zodat bij elke volgende raming de grootte ervan telkens met tientallen miljarden kubieke meters toenam. Het kon niet op: hoofdprijzen aan de lopende band in een loterij zonder nieten. (...) Een paar kabinetten verder was gas de bijna onuitputtelijke bron voor Den Uyl en de zijnen om royale wetgeving met tot dusverre ongehoord grote overdrachtsuitgaven op touw te zetten. Het leek wel – schreef de econoom Arnold Heertje in de eerste helft van de jaren zeventig – alsof men bedwelmd door aardgas de realiteit niet meer goed kon zien. (...) In dat sinterklaasklimaat is dr. Willem Drees junior – die toen de PvdA de rug had toegekeerd – tot de memorabele uitspraak gekomen dat wie van honden houdt, honden fokt. En dat wie, zoals de PvdA, van armen houdt, armen fokt. En die vragen om zorg. En dat schept natuurlijk weer administratie en veldwerk. En zo ontstaan groeiende bedrijfstakken van de verkeerde soort."[5]

"We waren het er al gauw over eens dat de mogelijkheden van Cals' Mammoetwet nog lang niet waren uitgeput: daar zouden we bij ons beleid van uitgaan. Een beperkt aantal experimenten in het onderwijs – ook van een middenschool – zou mogelijk blijven, maar de middenschool als enige vorm van voortgezet onderwijs was van tafel. De Jong[6] heeft zich strikt aan onze afspraak gehouden. Bij de PvdA heeft hij verder dan ook geen goed meer kunnen doen. Toen we later met een eigen ontwikkelingsplan voor het voortgezet onderwijs kwamen waren de persoonlijke aanvallen uit die hoek dermate rabiaat, dat hij me tijdens het Kamerdebat toefluisterde er onpasselijk van te worden. En dat alles omdat we hadden afgerekend met het plan het hele voortgezet onderwijs in het keurslijf van een middenschool te persen."[7]

"Toen ik de eerste werkdag op het onderwijsdepartement aankwam, werd ik – samen met de helaas veel te vroeg overleden collega Rinus Peijnenburg – (de minister voor wetenschapsbeleid) voorgesteld aan de hogere top van het ministerie: een man of veertig. Inderdaad: alleen mannen. De enige vrouw in de zaal was de koffiejuffrouw. Nu was het aantal vrouwelijke medewerkers van niveau – ook aan de mij bekende Universiteit van Amsterdam – uiterst bescheiden, maar daar waren er tenminste enkelen. Hier – in Den Haag – was niet alleen bij Onderwijs, maar ook bij alle andere ministeries, een hoge ambtenares kennelijk een onbekende mensensoort. Wat een vreemde toestand!

Ik heb dan ook al meteen duidelijk gemaakt dat het zo niet langer kon, dat het anders moest. Als er meerdere gegadigden van gelijke geschiktheid voor een post waren, pikten we de vrouw er uit. Zodat we aan het eind van de rit een (overig nog steeds bescheiden) aantal vrouwelijke medewerkers in de voor hen passende rang van directeur in ons departement hebben kunnen aantrekken. Zelfs zijn we halverwege de vier jaar als eerste departement er in geslaagd aan de top mevrouw ingenieur Ten Zeldam te kunnen aantrekken. Zij is tot plaatsvervangend secretaris-generaal benoemd, de hoogste rang in heel Den Haag. Mettertijd hebben gelukkig ook andere departementen die weg gevolgd. Het is het onderwijs ten goede gekomen.

5 Pais, *Omkijken* 234-236.
6 Klaas de Jong Ozn. (ARP/CDA), staatssecretaris van O&W, 1977-1981.
7 Pais, *Omkijken* 207.

Werk

1. Samenvoeging van kleuter- en lager onderwijs tot basisonderwijs, met vroeger begin van de schoolleeftijd.
2. Hoger beroepsonderwijs krijgt een eigen wettelijke status.
3. Het profiel van de tweefasestructuur in het wetenschappenlijk onderwijs is in 1981 door de koningin ondertekend en tot wet verheven.
4. Vrouwenemancipatie binnen de departementen en het onderwijsbestel.
5. Medezeggenschap in het gehele onderwijsbestel."[8]

Tijdsbeeld

De Portugees-Israëlitische en liberale Pais wordt met een achtergrond als Amsterdams hoogleraar economie de opvolger van de rooms-katholieke sociaaldemocraat Van Kemenade. De periode van het kabinet-Den Uyl ("Verbeelding aan de macht") is aan z'n eind gekomen. Ook de algemene middenschool zal het niet halen. Pais geeft als een van de eerste mannelijke ministers veel aandacht aan vrouwenemancipatie.

8 Door dhr. Pais geautoriseerde weergave van een gesprek met de auteur en met Pieter Slaman op 6 februari 2017.

4 'WAARTOE TOCH DIE KLOVE?'

SELECTIE IN HET MIDDELBAAR ONDERWIJS, 1860-2018

Pieter Slaman

De basisschool is de gedeelde start voor alle Nederlandse kinderen in het onderwijs. Het diploma van middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo) of de universiteit (wo) is het eindpunt. Daartussen ligt het voortgezet onderwijs: een 'rangeerterrein' waar kinderen op verschillende sporen worden gezet.[1] Voor aanvang wordt bepaald op welk van de zeven niveaus[2] kinderen binnenkomen, en onderweg kiezen zij een inhoudelijke richting. Daarmee is de middelbareschooltijd een cruciale periode voor elk kind en elke jongere op weg naar de toekomst. Welke kant gaat het op?

1 Een oude vergelijking, eerder gemaakt door bijvoorbeeld staatssecretaris Karin Adelmund in 2000 en KVP-Tweede Kamerlid Agnes Nolte in 1962. *Trouw* 16 december 2000; *Handelingen Tweede Kamer* 21 maart 1962 2505.

2 Het vmbo kent vier niveaus; daarnaast havo, vwo en gymnasium.

Voor veel jonge kinderen is dit tegenwoordig een open vraag. Het kan heel veel kanten op. Toch is dat nog maar kort het geval. Tot in de jaren zestig was het systeem zo ingericht, dat afkomst sterk bepaalde wat de mogelijkheden waren. De zoon van de bakker moest veel moeite doen om advocaat te worden. Zijn zus kon beter niet zulke hoge ambities koesteren. Elk mens moest zijn plaats kennen, en die lag bij geboorte grotendeels vast. De rector van het gymnasium in Nijmegen zei het in 1924 zo:

(...) bij de beroepsbepaling dient behalve de begaafdheid ook het standsverschil een woord mee te spreken. Gebeurt dit niet, dan ontstaan de meest verwarde en onmogelijke toestanden, echt sociaal-democratische wanverhoudingen. (...) Legt men dus alléén den maatstaf der begaafdheid aan, dan zou een kind uit hoogeren stand een ambacht moeten kiezen, omdat het minder, een kind uit arbeiderskringen advokaat of medicus moeten worden, omdat het meer verstandelijk begaafd wordt geacht. Zoo iets zet heel de maatschappij en al de sociale verhoudingen eenvoudig op z'n kop![3]

Het duurde nog ongeveer veertig jaar, maar toen gíngen de verhoudingen ook op hun kop. Na de oorlog en wederopbouw ontstond een nieuwe samenleving, één waarin alleen talent en ijver nog mochten bepalen welke weg het kind door het onderwijs af zou leggen. De moderne economie en de nieuwe geest van gelijkheid eisten dat.

Deze omslag in het denken had grote gevolgen voor het middelbaar onderwijs. De staat nam een veel grotere rol bij de inrichting dan het Nederlandse onderwijs gewend was. Het rangeerterrein moest een veel groter aantal leerlingen in goede banen gaan leiden. De juiste manier en het juiste moment om dat te doen, waren het onderwerp van een discussie die nog altijd voortduurt. Hoe kunnen leerlingen op een rechtvaardige manier worden geselecteerd? En mag de staat daarbij dwingend optreden?

Onderwijs voor de standen

In de negentiende eeuw was een onderwijssysteem gegroeid dat was ingericht op de verschillende standen in de maatschappij. Op de lagere school was duidelijk wie na het laatste schooljaar zou gaan werken en wie door zou leren. Ouders uit de 'arbeidende stand' hadden vaak geen geld voor een vervolgopleiding. Veel studiebeurzen waren er niet. Hun kinderen hadden bovendien een 'eenvoudige' opvoeding gehad die niet paste bij een leven in de 'geleerde stand'. Deze kinderen gingen dus met twaalf jaar aan het werk en leerden hun vak daar, in de leer bij een meester of in een bedrijf. De meest begaafde en ondernemende arbeiderskinderen maakten vooral kans op verder leren als zij het leger, de geestelijkheid of de onderwijzersopleiding in gingen. Voor de middengroepen waren er de 'Franse school', uitgebreid lager onderwijs (ulo) en sinds 1864, voor de welgestelden, de hogere burgerschool (hbs). Deze gaven jongeren een algemene, moderne vorming mee en een basis voor de betere beroepen in handel en industrie. Meisjes van betere huize konden naar de middelbare meisjesschool (mms): een voorbereiding tot onderwijzeres of ontwikkelde echtgenote.
Voor een elite van hoge burgerij en aristocratie was er tenslotte het gymnasium, waar een culturele vorming in de geest van de oude klassieken voorop

3 Gerard Lamers, 'Onze schoolrevolutie' in: *Studiën; godsdienst, wetenschap en letteren* 56 (1924) 343-361, aldaar 352.

stond. Het was het voorportaal voor de universiteit en draaide vooral om inwijding in de hogere cultuur. Die moest leiden tot een aanzienlijk leven in de rechtspraak, het bestuur en 'vrije beroepen' als notaris en arts.

De overheid regelde en betaalde vooral het algemeen vormend onderwijs. Wettelijke regelingen en subsidies waren er dus voor de lagere school, voor hbs en gymnasium en de universiteit. Met praktische beroepsopleidingen wilde ze zich nauwelijks bemoeien; in het algemeen voldeed het leren op de werkvloer lang aan de behoeften van werkgevers.

In het laatste kwart van de negentiende eeuw ging dit standensysteem kraken. Het waren de jaren waarin een wereldmarkt opkwam en productie werd gemechaniseerd, waarin boodschappen per draad werden verstuurd en het spoor de wereld kleiner maakte. Deze nieuwe wereld draaide op een nieuw type werkkrachten: op ingenieurs, op administrateurs en op dienstverleners. Ouders uit de middenklasse kregen meer te besteden en lieten hun kinderen langer leren. Er lagen voor hen later immers ongekende kansen. De hogere burgerschool trok veel belangstelling. Sinds 1878 gaf een diploma van die school zelfs een kleine opening naar de universiteit. Dat droeg eraan bij dat de middenklasse steeds vaker de weg naar de academies wist te vinden. Maar aan algemeen vormend onderwijs voor veel grotere groepen, dat ook eindonderwijs zou kunnen zijn, ontbrak het.[4]

Intussen functioneerde de beroepsopleiding in de praktijk niet goed meer. Productiewerk werd ingewikkelder. In bedrijven die mechaniseerden, vervielen lager geschoolde jongens tot loopjongens en was van een praktijkopleiding weinig sprake meer. Geschoolde krachten waren zeldzaam en duur betaald. Steden en bedrijven overal in het land richtten ambachtsscholen, handelsscholen en kleine leerlingstelsels op. Maar de schaal schoot tekort, terwijl de landen om Nederland heen op grotere schaal in het onderwijs investeerden.[5]

Aan alle kanten was er in het onderwijs een druk omhoog te voelen: meer mensen wilden meer leren. Sociaalliberalen en sociaaldemocraten maakten zich hard om doorstroming van lager naar middelbaar en hoger onderwijs mogelijk te maken. Jonkheer A.F. de Savornin Lohman, aristocraat en antirevolutionair, begreep het niet:

> Geheel de natie moet worden geïnstrueerd. (…) Geheel het volk moet een kolossale geleerdheid in zich opnemen, en heel geleerd worden, en iedereen moet een diploma hebben. Ik weet niet, of er nog lage betrekkingen zijn, waarvoor dat niet noodig is; misschien de putjesscheppers, maar ook dezen zouden kunnen worden geëxamineerd, bijv. in de beginselen der geologie. Het wordt op die manier werkelijk een manie.[6]

Een stel scholen, maar geen schoolstelsel

Liberalen én belijdend christelijke politici waren lang van mening dat de staat zich niet teveel met voortgezet onderwijs moest bemoeien. De samenleving was zélf het best in staat om te bepalen wat nodig was, zo vonden zij. Rond 1900 waren er echter drie redenen om hieraan te gaan twijfelen. De eerste was een groot gebrek aan theoretisch vakonderwijs en algemeen vormend onderwijs voor

4 Wouter Marchand, *Onderwijs mogelijk maken: twee eeuwen invloed van studiefinanciering op de toegankelijkheid van het onderwijs in Nederland (1815-2015)* (Amsterdam 2015) 81-88; Jan Bank en Maarten van Buuren, *1900. Hoogtij van een burgerlijke cultuur* (Den Haag 2000) 245-248.

5 P.Th.F.M. Boekholt en E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd* (Assen/Maastricht 1987) 200.

6 A.F. de Savornin Lohman geciteerd bij: Knippenberg en Van der Ham, *bron van aanhoudende zorg* 77-78.

het grootste deel van de bevolking. De Winschoter schoolopziener Dirk Bos schreef in 1898 bezorgd:

> Het aantal jongelieden tusschen 12 en 18 jaren zal niet veel van 570.000 verschillen. Daarvan bezoeken ongeveer 100.000 nog de lagere school en hoogstens 40.000 allerlei andere inrichtingen van onderwijs, het herhalingsonderwijs incluis, zoodat zeker 430.000 jongelieden van alle schoolonderwijs verstoken blijven in dit gewichtigste deel hunner ontwikkelingsperiode.[7]

Vooral liberalen waren bezorgd dat Nederland economisch steeds verder achterop raken zou bij geïndustrialiseerde buurlanden, als dit probleem niet zou worden opgelost. Bovendien wilden veel van hen de komst van het algemeen kiesrecht voorbereiden met een goede ontwikkeling voor de hele bevolking.

Het tweede probleem was dat de bestaande scholen zonder veel ordening aan elkaar hingen. De mulo hoorde bij lager onderwijs en ontstond waar schoolbesturen en gemeenteraden dat wilden. Ambachtsscholen waren veelal van particuliere organisaties en niet bij wet geregeld. De hbs hoorde bij middelbaar onderwijs. Het gymnasium hoorde dan weer, met de universiteit, bij hoger onderwijs. Bij dit alles waren zoveel partijen en wetten aan het werk, dat weinig sprake was van aansluiting tussen de scholen. Leerlingen konden niet makkelijk doorstromen vanuit de lagere school of van opleiding wisselen. Bovendien was het moeilijk om aanbod en behoefte op elkaar af te stemmen.[8] Onderwijsminister Cals klaagde nog in 1962: "Of er een u.l.o.-school, een l.t.s. of een lyceum komt, hangt af, zo heb ik weleens gezegd, van de toevallige voorkeur van een min of meer actieve burgemeester, dominee, pastoor of notaris."[9] "Volgens een bekend gezegde heeft ons land wel een stel scholen, doch geen schoolstelsel", voegde onderwijsjournalist Ton Elias sr. hieraan toe.[10]

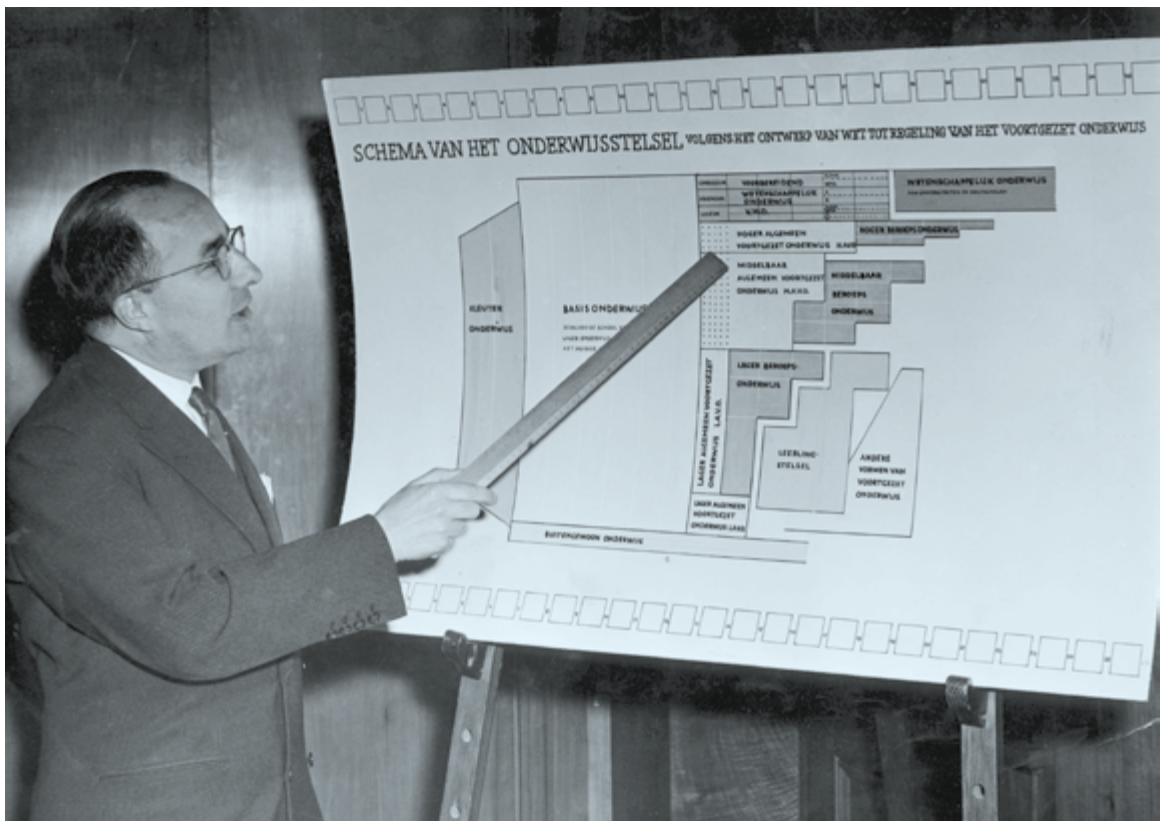
Het derde probleem was dat helemaal niet duidelijk was wat de meest geschikte opleiding zou zijn voor een kind van twaalf jaar. Zijn talenten en toekomst lagen meestal nog verborgen. Een verkeerde keuze leidde snel tot uitval. Overstappen naar een andere opleiding was moeilijk. In 1867 kwam de Groningse toezichthouder J. ten Cate daarom op het idee om één school te maken voor alle twaalf- tot zestienjarigen, zodat die keuze nog even kon worden uitgesteld en zodat kinderen van uiteenlopende komaf elkaar beter leerden kennen.[11] "Waartoe toch die klove gegraven tusschen de vorming van verschillende menschen?", zo vroeg hij. "Ontsproten uit éénen stam, zouden de verschillende takken rijk zijn in het voortbrengen van eenerlei vrucht; de vrucht, die ik vooruitgang zou willen noemen."[12] De pedagoog J.H. Gunning noemde de puberteit een 'persoonlijke crisis' die ertoe leidde dat zware beslissingen als een beroepskeuze niet van kinderen mochten worden verwacht. Hij richtte in 1909 het lyceum op: een hbs en gymnasium in één, met een gezamenlijke beginperiode. Kiezen kon dan later.[13]

Omdat het bij al deze klachten ging om een gebrek aan centrale ordening en sturing, was alleen de rijksoverheid op papier in staat om er stelselmatig iets aan te doen. Maar dat was niet eenvoudig in het Nederlands onderwijs, met zijn verdeling in

7 D. Bos, *Onze volksopleiding* (Groningen 1898) 194-195.
8 Ton Elias, *Van mammoet tot wet. De geschiedenis en de betekenis van de wet tot regeling van al het onderwijs tussen de lagere school en de universiteit/hogeschool* (Den Haag 1963) 16.
9 *Handelingen Tweede Kamer 1961-1962*, 11 april 1962 2615.
10 Elias, *Van mammoet tot wet* 15.
11 Bos, *Onze volksopleiding* 5; Wouter Wieldraaijer, *Voor de betere ineenschakeling van de verschillende delen van het onderwijs. Een poging tot reorganisatie van het onderwijsstelsel begin 20e eeuw.* Masterscriptie Universiteit Utrecht 2011, 34. http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/204879 geraadpleegd 7 februari 2017.
12 J. ten Cate, *Een woord over het middelbaar onderwijs* (Sneek 1867) 11-12.
13 J.H. Gunning Wzn., *Autobiografie van Dr. J.H. Gunning Wzn.* (Groningen/Den Haag/Batavia 1934) 32; Bank en Van Buuren, *1900* 241.

▸ Afb. 1
Kinderarbeid op de inpakafdeling van de Eerste Nederlandse Bouillonblokjes-fabriek te Amsterdam, 1917. Maker onbekend. *Collectie 'Het leven', Nationaal Archief.*

▾ Afb. 2
Jo Cals legt aan de verzamelde pers de voorgestelde nieuwe structuur van het onderwijs uit. Den Haag, 27 oktober 1958. *Dick Coersen, Spaarnestad.*



standen en met zijn openbare en bijzondere scholen. Twaalf ministers hebben tussen 1877 en 1963 geprobeerd om ófwel het hele onderwijs, of alleen het middelbaar onderwijs in een nieuwe regeling te vatten. Zeker sinds de 'Ineenschakelingscommissie' in 1910 met een plan voor organisatie van het hele onderwijsstelsel kwam, heeft vrijwel elke onderwijsminister wel een poging gewaagd. Lang tevergeefs. Het was tenslotte Jo Cals die in 1963 met zijn beroemde Mammoetwet tot een punt kwam.[14]

Een dubbele kloof

De rijksoverheid kon maar zo moeilijk tot een ordening van het middelbaar onderwijs komen, omdat zij inbrak op twee fundamentele scheidslijnen die Nederland tot in de jaren zestig van de twintigste eeuw tekenden. De eerste was die van stand. Veel mensen die zichzelf tot de hogere stand rekenden wilden dat hun kinderen zonder voorbehoud naar het gymnasium konden. Daar kregen zij de intellectuele vorming waarin die stand zich onderscheidde van de rest. Het was de culturele bagage die de man of vrouw van stand direct herkenbaar maakte. Het tekende de identiteit. Elke poging om het voortgezet onderwijs te ordenen, zou daar onverbiddelijk aan raken. Bijvoorbeeld door de toegang te verbreden, door nieuwe wegen naar de universiteit te maken, door moderne natuurwetenschappen een grotere rol te geven of door Grieks en Latijn later aan te bieden. Algemene en klassieke intellectuele vorming zouden meer door elkaar gaan lopen. Veel leden van de Eerste en Tweede Kamer hoorden bij deze elite en voelden zich in hun identiteit bedreigd. Daarom kwam uit die hoek veel weerstand tegen de ordeningsplannen.[15]

De tweede scheidslijn was het bekende verschil in ideologie en levensbeschouwing. In ruil voor complete bekostiging hadden protestanten en katholieken in 1917 toe moeten staan dat hun lagere scholen onder gedetailleerde overheidsregels kwamen te vallen. Ze waren er sterk op gebrand om te voorkomen dat de staat nu het hele bijzonder middelbaar onderwijs zou gaan reguleren. Voor rooms-katholieken lag dat bijzonder gevoelig. Hun seminaries waren de opstap naar het priesterschap. Het was ondenkbaar dat deze onder staatsregeling en –toezicht zouden gaan vallen. Binnen de Onderwijsraad, de belangrijkste adviseur van de minister, was het verzet tegen herzieningen van het voortgezet onderwijs groot. Ook hier draaide het verzet in de kern om behoud van de eigen identiteit. Wie het middelbaar onderwijs in hechte samenhang wilde brengen, moest dus van goeden huize komen. Zowel de treden van de maatschappelijke ladder als de 'zuilen' van overtuiging en geloof moesten met elkaar in een nieuw verband worden gebracht. Het ging de mogelijkheden van de vooroorlogse politiek ver te boven.

Johannes Theodoor de Visser was Nederlands' eerste minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en stond in 1918 te popelen om het onderwijs in samenhangende wetten te regelen. Tientallen jaren had de Schoolstrijd alle aandacht opgeëist, maar nu kon hij eindelijk aan het werk. Binnen twee jaar had hij het lager onderwijs en het nijverheidsonderwijs in een nieuwe wet vastgelegd. Maar in de kwestie van de middelbare school liep hij vast. Toen na vier jaar regeren ook de economie het liet afweten, moest hij flink op onderwijs bezuinigen. Daarmee viel het doek voor De Vissers'

14 Er waren ontwerpen en wetsvoorstellen van de hand van de ministers Kappeyne van de Coppello, Goeman Borgesius, Kuyper, Heemskerk, De Visser, Waszink, Terpstra, Marchant, Slotemaker de Bruïne, Bolkestein, Gielen en Rutten.

15 Willem van der Ham, *Onder 'wijzen'. Vijfenzeventig jaar Onderwijsraad (1919-1994)* (Den Haag 1994) 174; Elias, *Van mammoet tot wet.*

plannen. Voorlopig zou er niets meer van de nieuwe structuur terechtkomen, ook niet van een samenhang tussen beroeps- en algemeen vormend onderwijs. De twee gingen nu in gescheiden wetgeving door het leven.[16]

De korte economische crisis van de jaren twintig werd gevolgd door een ongekend lange en diepe in de jaren dertig. Hervormingen mochten geen geld kosten. Doorstroming van leerlingen naar hogere vormen van onderwijs wilde de regering liever ontmoedigen; teveel duur onderwezen mensen zaten werkloos thuis. Meerdere wetsvoorstellen strandden.

Daarmee was de noodzaak om het middelbaar onderwijs te regelen niet minder geworden. Ondernemers klaagden bij een enquête in 1930 dat de grote groep die direct na de lagere school ging werken, te slecht en te weinig praktisch onderwijs had gehad.[17] "Men moet stevig in zijn vrijheidsschoenen staan om niet ten aanzien van ons middelbaar onderwijs aan fascistische neigingen toe te geven en naar den sterken man te roepen", zo riep een wanhopige voorzitter van de Onderwijsraad.[18]

De mammoet

Pas na de Tweede Wereldoorlog zouden de kansen keren. Na vijf jaren Duitse bezetting, stond het Nederlands onderwijs voor een onmogelijke opgave. Sinds de jaren twintig was er voortdurend op bezuinigd en de oorlog had plundering en verwoesting gebracht. Nu maakte de meest talrijke generatie ooit haar opwachting. En van die generatie hing veel af. Ze moest overtuigd democratisch, ijverig en maatschappelijk betrokken worden om nieuwe politieke rampen te voorkomen. Tegelijk moest ze worden voorbereid op een ongekende economische omslag. Met de traditionele landbouw en handel had Nederland de aansluiting bij de naoorlogse wereldeconomie verloren. Als het in de toekomst nog exporteren wilde, moesten techniek en industrie de boventoon gaan voeren.[19]
Meer precies, in de woorden van PvdA-Kamerlid S.A. Posthumus:

> Wanneer er in den loop van deze 5 jaar niet een reservoir van technici gevormd wordt, dat in quantiteit en qualiteit, zoowel op fundamenteel-wetenschappelijk als op technisch-industrieel gebied, niet zal onderdoen voor hetgeen de moderne buitenlandsche wetenschappelijke vorming en de buitenlandsche industrie reeds hebben bereikt, dan is de kans op industrialisatie voor ons land glad verkeken, dan blijven wij hopeloos achter en verarmen in steeds ernstiger mate.[20]

Om die omslag te kunnen maken was een veel grotere deelname van jongeren aan het voortgezet onderwijs nodig. Terwijl in de Verenigde Staten bijna alle jongeren na de lagere school een *high school* bezochten, was in 1947 slechts 39 procent van de Nederlandse vijftienjarigen nog op school. In de VS bereikte vijftien procent van de jongeren het hoger onderwijs; in Nederland drie.[21] Bijna alle betrokken partijen voelden nu dat er iets gebeuren moest.

Oud-onderwijsinspecteur en oud-minister Gerrit Bolkestein haalde de organisatieplannen tevoorschijn die hij tijdens de oorlog in Londen had gemaakt. Hij dacht aan twee brugklassen voor alle

16 Knippenberg en Van der Ham, *bron van aanhoudende zorg* 74; N.L. Dodde, *Geschiedenis van de contourennota* (Rotterdam 1980) 40-46.
17 Knippenberg en Van der Ham, *bron van aanhoudende zorg* 143.
18 B. Sijmons geciteerd bij: Knippenberg en Van der Ham, *bron van aanhoudende zorg* 113.
19 Herman de Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat 1945-1990' in: Remieg Aerts e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 2010) 263-342, aldaar 266.
20 *Handelingen Tweede Kamer 1946-1947* 19 december 1946 1000.
21 C.J.M. Schuyt en Ed Taverne, *1950. Welvaart in zwart-wit* (Den Haag 2000).

twaalfjarigen: één voor het beroepsonderwijs, één voor het algemeen vormend. Die brugklas, die onder de leerplicht moest vallen, moest dienen om te bekijken voor welk type opleiding de kinderen het meest geschikt waren. Pas daarna zouden zij verder gaan in gescheiden leerwegen. Zo zou de keuze later komen en zou minder talent verloren gaan. De pedagoog Theo Rutten, minister van OKW tussen 1948 en 1952, werkte Bolkesteins plannen verder uit volgens zijn wetenschappelijke inzichten. Hem was niet de tijd gegund om met een wetsvoorstel te komen. De enorme klus bleef liggen voor de katholieke beroepspoliticus Jo Cals, een kleine man die een gigant zou worden op het gebied van onderwijswetgeving. En voor staatssecretaris Anna de Waal, de eerste bewindsvrouw in Nederland.

Cals had zelf geen achtergrond in het onderwijs en liet zich bijstaan door de inspecteur-generaal Max Goote. Vooral hij bewerkte de plannen van Bolkestein en Rutten tot het model dat alle volgende generaties zo vertrouwd zou worden. Het bestond uit twee brugklassen, één voor beroepsonderwijs en één voor algemeen vormend onderwijs. De eerste werd gevolgd door lager beroepsonderwijs (lbo), ter voorbereiding op het leerlingstelsel waar een vak kon worden geleerd in de praktijk. De tweede brugklas werd gevolgd door middelbaar en hoger algemeen vormend onderwijs (mavo en havo), de voorbereiding op middelbaar en hoger beroepsonderwijs (mbo en hbo). Ook gaf de tweede brugklas toegang tot het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), het nieuwe voorportaal voor de universiteit. Dit alles zou in de plaats komen van nijverheidsscholen, mms, hbs en het gymnasium.

Cruciaal was dat leerlingen die verkeerd instroomden, geregeld de mogelijkheid kregen om over te stappen op een ander onderwijstype. Dat kon alleen als deze typen samen onder één dak kwamen. De kleine en verspreide scholen moesten daarom samengaan in brede scholengemeenschappen. Een nieuwe planningsprocedure voor stichting en financiering van scholen moest daar voor zorgen. En nu Cals toch bezig was, wilde hij eindelijk ook de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder voortgezet onderwijs regelen. Voor het eerst sinds de jaren twintig was het nodige geld daarvoor nu beschikbaar.[22]

Cals bond de strijd aan met de twee kloven in de samenleving: het krimpende standsverschil en het springlevende onderscheid tussen de ideologische en godsdienstige stromingen. Er kwam een kleine nieuwe schoolstrijd, omdat liberalen en sociaaldemocraten niet konden verkroppen dat bijzondere middelbare scholen straks overal op initiatief van ouders konden worden gesticht terwijl openbaar onderwijs alleen door overheden kon worden aangeboden. Vooral liberalen verdedigden bovendien fel de gymnasia, die "bolwerken van westerse beschaving" die nu werden opgeslokt door het vwo. Het brugjaar zou een heel jaar Latijn en Grieks wegnemen.[23] Protestanten en katholieken bleven beducht voor de regelende overheid in hun vrije school en voor gedwongen eenvormigheid. In 1960 demonstreerden 3.500 protestants-christelijke onderwijzers tegen de wet in het Concertgebouw in Amsterdam.[24] Cals had het ook voortdurend aan de stok met zijn eigen katholieke achterban. De antirevolutionair Anton Roosjen vond daarom dat Cals veel te ambitieus was: "Laat die mammouth

22 Dodde, *Geschiedenis van de contourennota* 69-74; Paul van der Steen, *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971* (z.p. 2004) 222.

23 Alies Pegtel, *Haya van Someren-Downer. Liberaal activiste* (Amsterdam 2015) 74, 77. Zie ook: J.M.G. Leune, *Onderwijsbeleid onder druk. Een historisch-sociologisch onderzoek naar het opereren van lerarenverenigingen in het Nederlandse Onderwijsbestel* (Groningen 1976) 173.

24 Wim de Jong, *Heer & meester. Vrijheid van onderwijs 1917-2017* (Woerden 2017) 106; Van der Steen, *Cals* 2.

maar in het sprookjesboek voort blijven bestaan."[25] Een geuzennaam was geboren, de 'Mammoetwet' werd een begrip.

Om politieke partijen mee te krijgen wilde Cals eerst maatschappelijke steun krijgen door te praten met alle vertegenwoordigende organisaties. Natuurlijk die van het bijzonder en openbaar onderwijs, maar ook gemeentes, provincies, werkgevers, werknemers en adviescolleges. Het waren er vijfenzeventig in totaal. "Je wordt radeloos van alle raden die je moet aanhoren", verzuchtte Cals.[26]

Desondanks bleef het verzet zo breed, dat tot de laatste dag spannend bleef of de Mammoetwet het in het parlement halen zou. Jo Cals schreef er een heus middeleeuws heldendicht over:

De mammoeth is van al gevaeren
Die oyt de vryheit heeft ervaeren
Het aldergrootste gruwlyck quaet.
Met zyne lompe loghe pooten
Zal hy de vrye school verstooten
Te waepen, eer het is te laet!

Wanneer de mammoeth gaet verwinnen
Valt er geen hoop meer te verzinnen
Want alle vryheyt vint den doot.
Geen enckle school blyft noch byzonder
In staetsschool gaet het al ten onder
O ergernis, o rampspoet groot![27]

De behandeling van de wet in het parlement was loodzwaar.

Achttien vergaderingen van samen 65 uur, de langste voordracht van een minister ooit die acht uur duurde en 98 wijzigingsvoorstellen uit de Tweede Kamer waren nodig om tot een stemming te komen. En toen nog was de uitkomst onzeker. Pas nadat de gespleten PvdA besloot als één blok voor te stemmen, kon de mammoet, gehavend maar levend, in 1963 het Binnenhof verlaten. Het was te danken aan een breed gevoel van urgentie en een minister die vooral in katholieke én sociaaldemocratische kring veel vertrouwen had. Het feit dat die minister drie regeringsperiodes op zijn post had kunnen blijven, maakte tenslotte het verschil.[28]

De wet bepaalde dat vijf jaren, van 1963 tot 1968, met het onderwijsveld gewerkt zou worden aan experimenten en praktische uitwerking, voordat de nieuwe structuur overal verplicht werd ingevoerd. Max Goote huurde namens het ministerie jarenlang een conferentieoord in Lochem af om dertig overleggroepen onderdak te geven. Nu de staat zo'n grote rol nam, moesten ook onderhandeling en overleg naar een hoger plan worden getild (zie hoofdstuk 9).[29] Ook bij deze uitwerking moest veel water bij de wijn om de geledingen van het onderwijsveld mee te krijgen.

De middenschool

De tragiek van 'de mammoet' was zijn traagheid. Sinds minister De Vissers' eerste poging had het bijna vijftig jaar gekost om organisatie in het middelbaar onderwijs te brengen. Juist toen dat lukte, raakten de maatschappelijke veranderingen in zo'n stroomversnelling dat de wet direct ouderwets gevonden werd. Zelfs Cals moest toegeven dat de wet er anders zou hebben uitgezien als deze "niet zo'n lange kooktijd had gehad".[30]

25 Anton Roosjen geciteerd bij: Van der Steen, *Cals* 186.
26 Jo Cals geciteerd bij: Van der Steen, *Cals* 222.
27 Cals geciteerd bij: Van der Steen, *Cals* 266.
28 Van der Steen, *Cals* 271, 277.
29 Knippenberg en Van der Ham, *bron van aanhoudende zorg* 455-456.
30 Cals geciteerd bij: G.W. Meijnen, 'Onderwijsvernieuwing tussen droom en daad' in: Pedagogische studiën 90 (2013) 69-73, aldaar 69.

De jaren zestig brachten de doorbraak van de grote gelijkheid in de economie en het denken. In het jaar dat de Mammoetwet werd aangenomen, liet de regering de geleide loonpolitiek los en konden werkgevers hun mensen vrij gaan betalen. Het grote gebrek aan goed personeel leidde tot een loonexplosie. Werkgevers keken niet langer naar rang of stand, mensen met een geschikte opleiding konden direct aan de slag. De loonstijgingen, totale werkgelegenheid en de opkomende verzorgingsstaat banden armoede uit. Nederland veranderde steeds meer in één grote welvarende middenklasse.[31] Deze wist traditionele verschillen tussen groepen niet langer te waarderen. Waarom kwam bijvoorbeeld maar tien procent van de studenten aan de universiteit uit de laagste inkomensgroepen?[32] Waarom kreeg die universiteit toch een kwart van het geld dat de staat aan onderwijs besteedde?[33] Waarom haakten meisjes na het middelbaar onderwijs zo vaak af? Wat ooit vanzelfsprekend was, werd nu onrecht. Iedereen moest dezelfde kansen krijgen.

De Mammoetwet kon het probleem niet oplossen, omdat die een klassiek onderscheid bleef maken tussen 'handwerk' en 'hoofdwerk', tussen beroeps- en algemeen vormend onderwijs. Daardoor bleef veel talent onbenut. Dat algemeen vormend onderwijs legde een zware nadruk op cultuur en wetenschap. Kinderen die daar thuis nooit mee in aanraking kwamen, die opgroeiden zonder gevulde boekenkasten en vakantiereizen, hadden het er zwaar.[34] Taalkundige Helge Bonset schreef in 1969:

> En om het droeve beeld kompleet te maken: van de arbeiderskinderen die geen voortgezet onderwijs kiezen, maar ook niet direkt gaan werken, gaat het grootste deel naar het lager technisch onderwijs. Dat lager technisch onderwijs heeft onder de Mammoetwet geen gemeenschappelijk brugjaar met welk ander schooltype dan ook. Het is een achtergestelde onderwijsvorm van waaruit doorstroming vrijwel onmogelijk is en dan ook nooit voorkomt. Voor arbeiderskinderen is er alleen doorstroming naar omlaag.[35]

Die toestand verslechterde verder omdat scholengemeenschappen lbo of mavo/havo/vwo aanboden, maar zelden allebei.[36]

De economie en het moderne gevoel van rechtvaardigheid eisten een inrichting waarin elk kind alleen op talent en inzet werd ingedeeld. Bij veel kinderen kwamen die pas na hun twaalfde jaar tevoorschijn, vooral als zij met een achterstand begonnen. Het buitenland liet zien dat de keuze voor een niveau en vakkenpakket best kon worden uitgesteld. Het gebeurde op de *middle school* in de VS, de *comprehensive school* in Groot-Brittannië en vooral op de Zweedse *grundskolan*, waar alle kinderen tot hun vijftiende jaar bij elkaar in de klas bleven.[37]

De pedagoog Leon van Gelder bedacht voor Nederland de 'middenschool', een gezamenlijke middelbare opleiding voor alle twaalf- tot vijftienjarigen. Alle kinderen kregen er technische vakken aangeboden, alle kinderen kregen er moderne talen en geschiedenis. Leerlingen konden veel vakken zelf kiezen en op verschillende niveaus volgen. Als de dochter van de notaris een passie voor houtbewerking opvatte, kon ze zich daarop richten en daarna verder in de vakopleiding; als de zoon van

31 Schnabel, *Een eeuw van verschil* 12, 13.
32 Schuyt en Taverne, *1950* 315.
33 Dodde, *Geschiedenis van de contourennota* 84.
34 Dodde, *Geschiedenis van de contourennota* 84.
35 Helge Bonset, *Nooit met je rug naar de klas. Een boekje over ons schoolse schoolsysteem* (Amsterdam 1969) 59.
36 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Basisvorming in het onderwijs* (Den Haag 1986) 10.
37 Ton Elias, 'De Zweedse "Mammoetwet". Comprehensive school met vele keuzemogelijkheden' in: *De Tijd-Maasbode* 27 november 1965; Ed Schüssler, 'Weg van de middenschool' in: Ed Schüssler (red.), *Weg van de middenschool. Dertig jaar na de start van het middenschoolexperiment* (Antwerpen/Apeldoorn 2006) 17-54, aldaar 21.

▸ Afb. 3
Leerlingen van het Vossius Gymnasium in Amsterdam demonstreren tegen de Mammoetwet, 26 april 1961.
Peter van Zoest, ANP.

▾ Afb. 4
Minister Van Kemenade opent de Nationaal Onderwijs Tentoonstelling in de Jaarbeurs Utrecht, 12 april 1976.
Rob Bogaerts, Anefo.

de bakker een kei bleek in economie, kon hij die kant op. Aan het einde kregen ze geen diploma dat een algemeen niveau aangaf, maar een getuigschrift waarop te zien was in welke vakken zij sterk waren. Alleen daarop mocht worden geselecteerd.

Nederland was enthousiast. Het Nederlands Verbond van Vakverenigingen schaarde zich in 1969 achter het plan.[38] De antirevolutionaire staatssecretaris J.H. Grosheide ging ermee aan de slag en CHU-minister Chris van Veen beloofde plannen voor een herstructurering van het hele onderwijs. De liberalen keken er welwillend naar uit.[39]

Van al deze voorstanders was het uiteindelijk de onderwijskundige en PvdA-minister Jos van Kemenade (PvdA, 1973-1977, 1981-1982) die furore maakte met de middenschool. Hij trad in 1973 aan in een kabinet met vooral progressieve partijen. Een kabinet dat ernst wilde maken met de gelijke spreiding van kennis, macht en inkomen. In de avonden en nachten werkte hij met een team ambtenaren aan een herinrichting van het hele onderwijsstelsel. Selectie moest plaatsvinden in de middenschool, de plek waar de talenten en interesses van het kind duidelijk moesten worden. Van daaruit zou het onbelemmerd door kunnen stromen naar elke vorm van vervolgonderwijs. Het nachtwerk leidde tot de *Contourennota*, een stuk waar een hele nieuwe onderwijsstructuur in lag besloten.
Van Kemenade wist dat de regering steeds tegen grote weerstand liep als het ingrijpende veranderingen in de structuur van het onderwijs door wilde voeren. Cals had eindeloos met organisaties en partijen onderhandeld. Van Kemenade koos een nieuwe tactiek: hij omzeilde de grote onderwijsorganisaties en verspreidde zijn discussiestuk direct op scholen en onder ouders. Hij schatte in dat daar grote steun te vinden was. Het paste bij de 'anti-autoritaire' manier waarop het kabinet-Den Uyl wilde regeren. Van Kemenade daarover:

Daarmee schoot ik dus langs al die organisaties heen. In de achterban en de niet-achterban, burgers, boeren en buitenlui, wetenschappers, ze gingen zich er allemaal mee bemoeien. In het begin vonden [de organisaties] dat bepaald niet aardig. Dat een minister het veld raadpleegt, het volk raadpleegt, ze vonden het wel vervelend. Je zult maar een vertegenwoordigend orgaan zijn dat al dertig jaar bestaat.[40]

Met deze tactiek bereikte hij dat scholen overal in het land discussieavonden belegden. 140 scholen meldden zich om te experimenteren met de middenschool.[41] Gesterkt door die beweging trok Van Kemenade naar het parlement.

Het plan had echter een grote Achilleshiel: de middenschool moest op elke school verplicht worden. Anders zouden de meest succesvolle leerlingen zich kunnen terugtrekken op aparte categorale scholen waardoor selectie op twaalfjarige leeftijd zou blijven bestaan.[42] Tegen die verplichte eenheid kwamen opnieuw de verdedigers van de vrijheid in het geweer. Een deel van de christen-democraten zag de vrijheid en verscheidenheid in het onderwijs sneuvelen, en de VVD nam het op voor ouders die vreesden dat hun succesvolle kinderen ten onder zouden gaan in nivellering en 'eenheidsworst'. Ook uit het onderwijs kwam

38 Dodde, *Geschiedenis van de contourennota* 83.
39 Bram Mellink, 'De clash tussen vrijheid en gelijkheid in het onderwijs' in: René Cuperus en Menno Hurenkamp (red.), *Omstreden vrijheid. Waartoe een vrije samenleving verplicht. WBS jaarboek 2015* (Amsterdam 2015) 185-200, aldaar 185-186.
40 Gesprek met J.A. van Kemenade, 31 augustus 2016.
41 Daarvan werden acht uitgekozen voor het experiment. Schüssler, 'Weg van de middenschool' 28.
42 J.A. van Kemenade, *Wakken in het kroos. Opmerkelijke ervaringen uit dertig jaar publieke dienst* (Den Haag 2003) 31.

weerstand, bijvoorbeeld van de vereniging van eerstegraads leraren.

Wat niet hielp, was dat progressieve onderwijzers in die jaren veel experimenteerden met antiautoritair onderwijs, en met 'sociale bewustwording' op school. Ze wilden kinderen een kritisch oog aanleren voor bestaande maatschappelijke verhoudingen. Ook in de middenschoolgedachte klonken die vooruitstrevende ideeën door. Volgens de liberalen rook het allemaal sterk naar socialistische indoctrinatie. De VVD sloeg de polariserende toon aan die de politiek van de jaren zeventig zo eigen was. In *De Telegraaf* verscheen een interview met Neelie Smit-Kroes onder de kop: "Socialistisch spuitje bedreigt schooljeugd".[43] Dit beeld van dwang en eenvormigheid riep weerstand op, de middenschool raakte politiek omstreden en de naam besmet. Het bleek ook heel moeilijk om het effect van de voorgestelde vernieuwingen eenduidig met onderzoek aan te tonen. Zulke twijfel kan in de politiek funest zijn.[44]

Terwijl Van Kemenade zijn plan verdedigde, was het in 1977 plotseling uit met zijn ministerschap. Ondanks een verkiezingsoverwinning van de PvdA, liepen formatiepogingen stuk, verdwenen linkse partijen uit het kabinet en nam de liberaal Arie Pais de plaats op het ministerie van Onderwijs in. Pais zag niets in het "keurslijf" van de middenschool.[45] Een aantal experimenten kon doorgaan, maar de minister liet het hele onderwerp vier jaar lang voor wat het was. En zo verliep het "momentum", zoals Van Kemenade tot zijn spijt moest vaststellen.[46] Zijn kortstondige terugkeer op het ministerie in 1981 kon het tij niet meer keren. Van Kemenade en Deetman probeerden het in de jaren tachtig opnieuw onder de naam 'voortgezet basisonderwijs', maar tevergeefs. Weer was er onmin over de vraag of die school náást, of geheel in plaats van bestaande scholen moest komen. Bovendien bleef de twijfel over de voordelen van gezamenlijk onderwijs tot het vijftiende levensjaar. De zware bezuinigingen in de jaren tachtig, met de VVD in de regering, deden de rest: het plan kwam niet meer van de grond.[47]

De basisvorming

Toch kon het middelbaar onderwijs niet blijven rusten. Selectie van leerlingen bleef vroeg plaatsvinden, en het onderscheid tussen beroeps- en algemeen vormend onderwijs bleef scherp. Een dalend geboortepeil en slinkende belangstelling voor het lager beroepsonderwijs zorgden intussen voor problemen op scholen. Daar kwam de klacht bij dat de kwaliteit en samenhang in het middelbaar onderwijs tekort schoten. Een nieuwe regeling kon dus niet uitblijven.[48]

Minister Wim Deetman (CDA, 1982-1989) wilde de zaak uit het slop trekken en vroeg de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid om met een nieuw voorstel te komen. Onder leiding van socioloog Kees Schuyt bedacht de Raad in 1986 een plan waarin de structuur van de Mammoetwet bleef staan, maar de vakinhoud werd aangepakt. Alle kinderen van twaalf tot vijftien jaar zouden hetzelfde brede pakket van veertien lesvakken moeten krijgen. De scheiding tussen lager beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs verdween. Iedereen kreeg techniek en informatica, iedereen kreeg aardrijkskunde en Duits.

43 Mellink, 'De clash tussen vrijheid en gelijkheid' 189-191; Pegtel, *Haya van Someren-Downer* 155.
44 Piet de Rooy, *Een geschiedenis van het onderwijs in Nederland* (Amsterdam 2018) 219-220.
45 Arie Pais, *Omkijken. Een logboek* (Amsterdam 2016) 2017.
46 Jos van Kemenade, 'Karikaturen van de middenschool' in: Schüssler (red.), *Weg van de middenschool* 55-66, aldaar 65.
47 Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* 255.
48 WRR, *Basisvorming in het onderwijs* 69.

"Men krijgt een zodanig kennisniveau van algemene aard dat een grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt gewaarborgd wordt", zo was het idee.[49] Om recht te doen aan de grote verscheidenheid van talenten, kon het hele vakkenpakket met twee oriëntaties worden doorlopen: een vooral theoretische en een mengvorm met meer praktijklessen. Maar het ging toch vooral om de gelijke inhoud. Niet alleen werd selectie naar belangstelling zo uitgesteld, ook kon worden gewerkt aan een stevige basis van kennis en vaardigheden die alle Nederlanders met elkaar moesten delen. Daarom heette de nieuwe opzet 'basisvorming'.[50]

Minister Deetman kreeg te weinig tijd om het plan als wet in te voeren, maar toen in 1989 een kabinet van CDA en PvdA aantrad, moest het gebeuren. De basisvorming kwam stevig vast te liggen in het regeerakkoord. De sociaaldemocraten Jo Ritzen en Jacques Wallage werden verantwoordelijk voor de wetgeving en uitvoering. Het was de eerste keer sinds 1946 dat geen van de bewindslieden christendemocraat was.[51]

Wallage schrapte het verschil tussen de theoretische oriëntatie en de mengvorm; alleen met een gelijk aanbod kon eindelijk een einde worden gemaakt aan het aloude sorteren van twaalfjarigen op talent. Een verder samengaan van lbo-scholen met scholen voor mavo, havo en vwo was daarbij nodig. Alleen op grote scholen konden gelijk aanbod en gelijke kansen worden waargemaakt. Er mocht alleen nog onderscheid worden gemaakt in leertempo. Wie de stof gemakkelijk verwerkte, kon er sneller doorheen; wie er meer moeite mee had, mocht meer tijd nemen.[52] De CDA-fractie in de Tweede Kamer kon zich hierbij "(…) niet aan de indruk onttrekken dat via een omweg alsnog de middenschool wordt bevorderd."[53] Wallage deed die vergelijking af als "platte demagogie".[54] Hij wist hoeveel schade dat beeld kon doen aan zijn plan. Het was opnieuw praten als Brugman: "Uiteindelijk stond ik meer dan honderd uur in de Tweede Kamer om de wet te verdedigen", zei hij later.[55] Maar het lukte. Uiteindelijk had het CDA zich al in de kabinetsformatie aan het plan gebonden. Wallage vond het prettig dat de scherpe kantjes van de politieke discussie aan het verdwijnen waren:

> Het CDA gaat minder dogmatisch met het onderwerp om. Maar de PvdA heeft ook geleerd om respect te voelen voor ons bestel van twee gelijkwaardige partners, openbaar en bijzonder onderwijs. Daardoor is het mogelijk in deze kabinetsperiode veel af te ronden, wat al jaren lag te sudderen.[56]

Maar wat politiek en bestuurlijk lukte, ontketende in het onderwijsveld een lange stroom problemen, klachten en weerstand. De centrale toets bleek voor de één te moeilijk en voor de ander te makkelijk. Met name talen en wiskunde gaven op het lager beroepsonderwijs zoveel problemen, dat de vakken vaak maar niet gegeven werden. Het programma van vijftien vakken was vol en zwaar. Ouders en scholen probeerden intussen zoveel mogelijk van de oude verschillende niveaus in stand te houden, ook in de brugklas, waardoor latere selectie niet goed uit de verf kwam. En ten slotte dreef de invoering veel schoolbesturen tot wanhoop, omdat in de jaren negentig een nieuw bekostigingssysteem, een nieuwe invulling van de bovenbouw (tweede fase), de vorming van het vmbo en

49 WRR, *Basisvorming in het onderwijs* 67.
50 WRR, *Basisvorming in het onderwijs*
51 J.M.G. Leune, 'Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel' in: J.A. van Kemenade e.a. (red.), *Onderwijs, bestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving B* (Groningen 1987) 242-427, aldaar 298.
52 Ria Bronneman-Helmers, 'Onderwijsvernieuwingen' in: Jouke de Vries en Paul Bordewijk, *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's* (Amsterdam 2009) 279-309, aldaar 282.
53 *Handelingen Tweede Kamer 1992-1993* kamerstuknr. 22800 VIII ondernr. 103, 3.
54 Ibid.
55 Jacques Wallage, *Het land achter de heuvels. Politiek als ambacht, 1968-2018* (Amsterdam 2018) 165.
56 Jacques Wallage in: *Nederlands Dagblad* 22 april 1993.

grootschalige fusies en reorganisaties op stapel stonden. Veel scholen wisten niet waar te beginnen. Ze voerden de basisvorming 'beleidsarm' in, een vakterm voor 'minimaal'. Van de plannen die in zichzelf al een compromis waren, bleef in de uitvoering nog minder over.[57] Rond de eeuwwisseling stelden ministers van Onderwijs zich terughoudend op. Het middelbaar onderwijs had nu eerst rust nodig, zo was het breed gedragen gevoel.

Staatssecretaris Tineke Netelenbos (PvdA, 1994-1998), die veel van deze zaken uitvoerde, zegt nu over het hoge tempo in die jaren:

Soms is mij wel verweten: je wilt te snel, zeker met de Tweede Fase. Maar ik zei: jongens, een bewindspersoon heeft maar vier jaar. En we moeten het onderwijs ook niet aandoen, dat we alles overhoopgehaald hebben, dat voorhoedescholen al heel lang bezig waren en dat er heel veel mensen mee aan de slag waren, en dat het dan stopt. Want dat is de tragiek van het onderwijs: de plannen zijn wel goed maar het wordt niet ingevoerd.[58]

Met de verdunde basisvorming, die sinds 2006 geen basisvorming meer heet, is de discussie over selectie niet afgelopen. In 2008 brak een grote economische crisis uit, waardoor ongelijkheid in de samenleving opnieuw volop in de publieke belangstelling kwam te staan. Uit steeds meer onderzoeken blijkt dat Nederlanders in sterk gescheiden werelden leven, en dat opleidingsniveau bepalend is voor de manier waarop mensen leven en de werkelijkheid ervaren. Het onderwijs staat middenin een discussie over de vraag of we elkaar in Nederland, of in de hele Westerse wereld, nog wel kunnen begrijpen.[59] De Onderwijsinspectie bracht een alarmerend rapport uit over verslechterde kansen voor jongeren uit weinig welvarende families om door te stromen naar havo en vwo. En terwijl het aantal vijftienjarigen dat slecht presteert in lezen, rekenen en exacte vakken groeit, is vooral de laatste twintig jaar een enorme groei te zien van duur, particulier 'schaduwonderwijs' met extra trainingen en huiswerkbegeleiding. Dat is een hulpmiddel dat niet voor iedereen betaalbaar is.[60] De kritiek richt zich ook weer op de vroege selectie. *NRC Handelsblad* schreef in 2017:

Wanneer moeten scholen kinderen selecteren voor vmbo, havo of vwo? In groep acht van de basisschool? Of pas als ze 15 of 16 jaar zijn? Dat laatste, zeggen steeds meer wetenschappers, onderwijsorganisaties en diverse politieke partijen.[61]

Zo komt toch de middenschoolgedachte, die in 1867 al door Ten Cate was verwoord, weer boven drijven. Het derde kabinet-Rutte wil scholen toestaan om buiten de structuur van de Mammoet om, onderwijs voor tien tot veertienjarigen aan te bieden. Niet verplicht deze keer, maar optioneel.[62] Als iets een contante is in de Nederlandse onderwijsgeschiedenis, is het dat gelijkheid en vrijheid zich moeilijk laten combineren. Het kabinet gaat het toch proberen.

Tot slot

Scholen voor middelbaar en hoger onderwijs zijn in Nederland sinds de negentiende eeuw buitengewoon divers. Praktisch of theoretisch, levensbeschouwelijk of openbaar, breed of exclusief, het aanbod is zo veelvormig als de bevolking zelf.

57 Bronneman-Helmers, 'Onderwijsvernieuwingen' 285-286.
58 Gesprek met Tineke Netelenbos, 17 maart 2017.
59 Sociaal Cultureel Planbureau, *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014* (Den Haag 2014).
60 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/06/resultaten-pisa-2015-in-vogelvlucht geraadpleegd op 16 juni 2018; https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/17/uitgaven-van-huishoudens-aan-huiswerkbegeleiding geraadpleegd op 16 juni 2018.
61 *NRC Handelsblad* 9 februari 2017.
62 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021* (Den Haag 2017) 9.

Veelvormig kan ook ongelijk zijn. Het onderwijs is nergens identiek, en de mogelijkheden die leerlingen via de school later in het leven krijgen ook niet. In de negentiende eeuw was dat ook de bedoeling. Elke stand, elke religieuze of ideologische groep, zelfs elk geslacht had een eigen school. Omdat kinderen tot heel verschillende plaatsen in de samenleving waren voorbestemd, deden die scholen precies wat zij moesten doen.

In de twintigste eeuw ontstond een sterke overtuiging dat elk mens, elke willekeurige plaats in de samenleving moest kunnen bereiken. De diversiteit in scholenland werd nu een probleem; voorvechters van gelijkere kansen wilden keuzemogelijkheden beperken of de keuze uitstellen. Het middelbaar onderwijs moest een geordend en rechtvaardig apparaat voor selectie worden, waarin kinderen meer tijd kregen om hun talenten en belangstelling te ontdekken. Ze zouden dan ook gemakkelijker van de ene in de andere maatschappelijke groep terecht kunnen komen.

Het gevolg was een nog altijd onbeslist conflict tussen het streven naar centrale organisatie in het middelbaar onderwijs aan één kant, en de drang naar vrijheid en diversiteit aan de andere. Voorvechters van de diversiteit hebben een natuurlijk voordeel: hun ideaal is altijd de praktijk geweest. Het is geworteld in het sterke identiteitsgevoel dat op school bestaat. Nederlands' eerste onderwijsminister J.Th. de Visser liep er met zijn ordeningsplan op vast en veel van zijn opvolgers moesten dat herhalen. Jo Cals wist met de Mammoetwet een grote organisatieslag te slaan, maar moest daarvoor twaalf jaren lang op zijn post blijven, onderhandelen en overtuigen. Zo'n lange regeertermijn heeft sindsdien geen enkele bewindspersoon meer gehad. Veel plannen strandden door weerstand en tijdsgebrek. Bewindslieden voerden de druk soms hoog op om iets gedaan te krijgen. Maar met druk is in de wereld van het onderwijs lang niet alles te bereiken. Oud-minister Wim Deetman waarschuwde:

(…) dat je wel een ideaal kan hebben, maar dat het wel in het veld gerealiseerd moet kunnen worden, in de scholen. Als daar de zaak stuit, zelfs als je het in de Kamer unaniem eens bent, heb je nog niets. Dat punt is heel essentieel.[63]

Dat veld blijft sterk aan de vrijheid en de veelvormigheid gehecht. En zo worden kinderen in Nederland na meer dan een eeuw strijd, nog altijd op hun twaalfde jaar voorgesorteerd voor 'handwerk' of 'hoofdwerk' en voor verschillende niveaus. Dit tot verbazing van buitenlandse waarnemers en frustratie van onderwijsspecialisten.[64] Het laatste woord is er nog niet over gezegd.

63 *Eindrapport Parlementaire Commissie Onderwijsvernieuwingen* 42.
64 Herman van de Werfhorst, Louise Elffers en Sjoerd Karsten (red.), *Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap* (z.p. 2015) 11.

in ter mee zo

De kwaliteit van het onderwijs hangt vooral af van een goede leerkracht, zo is een wijdverbreid geloof.[1] Als er dus klachten zijn over die kwaliteit, volgt vaak vanzelf kritiek op degene die het onderwijs geeft. Die zou niet deugdelijk worden opgeleid. Bovendien zou het vak niet aantrekkelijk genoeg zijn, waardoor niet de beste mensen voor de klas zouden staan. De opleiding en de status van het lerarenberoep staan zo al meer dan een eeuw ter discussie.

De status van de onderwijzer op de lagere school was in de negentiende eeuw moeilijk te wegen. Het was een geleerd beroep, dat zeker. De beoefenaar moest over veel kennis beschikken en was in de ogen van de laaggeschoolde meerderheid een autoriteit. Aan de andere kant was het, in tegenstelling tot de meeste geleerde beroepen, een vak waarvoor geen universitaire studie nodig was. Een systeem van studiebeurzen en betaalde leerplekken maakte het mogelijk dat jongeren uit de lagere sociale standen hier terecht konden. De 'kweekschool' voor onderwijzers en de krijgsmacht waren de weinige plaatsen waar zij een goede kans hadden om door te kunnen leren. 'Universiteit der arbeiders' heette de kweekschool ook wel in de volksmond. In de standenmaatschappij bleef zo'n eenvoudige achtergrond altijd aan een mens kleven, ongeacht prestaties. Gerrit Bolkestein bracht het van onderwijzer tot minister van Onderwijs (VDB, 1939-1945), maar bleef ook altijd een beetje de zoon van een melkman. De onderwijzer stond dus onderaan de rangorde van de 'geleerde beroepen'. Bij onderwijzeressen speelde dit punt minder; meisjes die door mochten leren, waren doorgaans van hogere geboorte.[2]

1 In de onderwijskunde zijn de inzichten hierover verdeeld. Piet de Rooy, *Een geschiedenis van het onderwijs in Nederland* (Amsterdam 2018) 246.
2 Mineke van Essen, *Kwekeling tussen akte en ideaal. De opleiding tot onderwijzer(es) vanaf 1800* (Nijmegen 2006) 176.

STATUS EN OPLEIDING VAN DE LEERKRACHT

Pieter Slaman

Bij oprichting van het ministerie van Onderwijs in 1918 waren veel deskundigen ontevreden over die toestand. De onderwijzer werd relatief mager betaald. De arbeidsmarkt bood jongeren uit de lagere stand nu meer mooie kansen in bijvoorbeeld administratieve of technische beroepen. Het was dus niet langer vanzelfsprekend dat de beste krachten hun weg naar de kweekschool wisten te vinden. In de ogen van liberaal en christelijk Nederland kwam daar nog een probleem bij. Vooral onderwijzers aan de openbare scholen hadden de naam gekregen 'rood' te zijn. Inderdaad was het openbaar onderwijs de thuisbasis geworden van de sociaaldemocratische stroming in Nederland. Dat was in de ogen van behoudend Nederland op zich al erg genoeg. Maar toen vanaf november 1918 het spook van de socialistische revolutie door Europa en Nederland waarde, sloeg angst toe. Er moest iets aan de opleiding gaan gebeuren. Er was veel kritiek op de inhoud van de opleiding. Volgens schoolopziener J.C. Wirtz leerden kwekelingen, de onderwijzers in opleiding, dingen "die geen ander sterveling weet", zoals "in hoeveel minuten en seconden een vat water met drie kranen leegloopt, al zijn die kranen op verschillende hoogte geplaatst". Terwijl zij de normaalste dingen niet wisten, dingen "die ieder gewoon ontwikkeld mensch in Nederland buiten den onderwijzersstand wel weet."[3] Dus teveel nutteloze kennis, te weinig van het 'echte leven'.

In zijn Lager-onderwijswet van 1920 voorzag minister J.Th. de Visser in een verzwaring van de theoretische opleiding. Alle 'kwekelingen' moesten eerst een diploma in het ulo of op de hbs hebben gehaald, voor zij aan de kweekschool konden beginnen. Het leren in de praktijk zou worden afgeschaft en elke kwekeling moest nu worden ingewijd in de theorie van de pedagogiek. Dit laatste was overigens een hele opgave in het Nederland van de Pacificatie. Juist was een strijd van een halve eeuw afgesloten om staatspedagogiek buiten de deur van de school te houden. Er kwam dus geen centraal examen in dit vak. De verschillende stromingen in het onderwijs mochten het zelf invullen. Dit tot verdriet van pedagogen, die daardoor veel gemiste kansen zagen om het Nederlandse onderwijs op een hoger plan te tillen.[4]
Door crisis, bezuinigen en bezetting kwam van de uitvoering van de wet toch al weinig terecht.

Na de oorlog was dat voor Gerrit Bolkestein reden om opnieuw te pleiten voor een hoogstaande opleiding, nu voorafgegaan door vijf jaar hbs. "Het maatschappelijk aanzien van de onderwijzer moet vóór alles omhoog gebracht worden. Eén der middelen daartoe is, dat zijn opleiding zolang mogelijk samenvalt met die voor andere beroepen, en dat zijn eigenlijke beroepsopleiding een wetenschappelijke inhoud krijgt".[5] Dat bleek een brug te ver. Wel kwam er in 1952 een nieuwe wet, die een opleiding in 'leerkringen' voorschreef. In de eerste kring konden leerlingen van het uitgebreid lager onderwijs (ulo) inhoudelijke kennis bijspijkeren. In de tweede kring kwam dan de werkelijke opleiding tot onderwijzer met kinderpsychologie, vakdidactiek, praktijk en 'maatschappelijk-culturele vorming'. Uiteraard mocht elke zuil dat

3 Wirtz geciteerd bij: Van Essen, *Kwekeling tussen akte en ideaal* 176.
4 Van Essen, *Kwekeling tussen akte en ideaal* 172.
5 Bolkestein geciteerd bij: Van Essen, *Kwekeling tussen akte en ideaal* 275.

zelf invullen. De derde kring bracht verdieping aan werkende onderwijzers.[6]

Maar ook op deze nieuwe kweekschool kwam kritiek. Het was allemaal veel, maar niet moeilijk; er zou te weinig diepgang zijn en te weinig voorbereiding op de praktijk. Lang aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt zorgde ervoor dat lang niet alle kwekelingen de gedroomde kandidaten waren. Ook na voltooiing van de eerste leerkring bleef inhoudelijke vakkennis vaak zo beperkt, dat het weinig zin had om in de tweede kring te leren hoe deze moest worden overgedragen. Volgens onderzoek in de jaren zestig gold dat vooral voor taal, rekenen en natuurkundige kennis.[7] De gehoopte verbetering van de sociale status van de onderwijzer kwam er ook niet, terwijl de standenmaatschappij toch snel aan het instorten was.[8] De bekende pedagoog Ph.J. Idenburg wist in 1971 wel waar het aan schortte. "Een beroep zonder graad, waarvoor overwegend wordt voorbereid in slechts daarop gespecialiseerde instellingen, geïsoleerd van de veelomvattende gelederen van andere studenten en activiteiten, zal er niet in slagen om zijn aandeel aan competente studenten tot zich te trekken."[9] De opleiding moest dus een hoger wetenschappelijk gehalte krijgen, en in het hoger onderwijs gegeven gaan worden.

De grote vernieuwingen in het onderwijs hadden intussen grote gevolgen voor de opleiding van leerkrachten. De Mammoetwet verbande de naam 'kweekschool' naar de geschiedenisboeken en introduceerde de Pedagogische Akademie.

6 Van Essen, *Kwekeling tussen akte en ideaal* 277.
7 Van Essen, *Kwekeling tussen akte en ideaal* 280-281, 344.
8 Van Essen, *Kwekeling tussen akte en ideaal* 281, 293.
9 Van Essen, *Kwekeling tussen akte en ideaal* 337.

Dit werd een hogere beroepsopleiding waarvoor een havodiploma nodig was. Na de samenvoeging van lager- en kleuteronderwijs in 1985 werd dat de Pedagogische Akademie Basisonderwijs (pabo). Die werd vervolgens meegezogen in de grote fusiegolf in het hbo (zie hoofdstuk 7). Veel katholieke pabo's in het zuiden kwamen bijvoorbeeld onder de paraplu van Fontys hogescholen; christelijke en openbare akademies in het westen onder de naam Inholland etcetera. Er waren ook grote sociale veranderingen. De teugels van orde en tucht op de kweekscholen liet men vieren; mannelijke en vrouwelijke kwekelingen werden gemengd. Sinds vrouwen niet langer vanwege huwelijk of zwangerschap werden ontslagen, nam het aandeel vrouwelijke studenten fors toe. Te fors, volgens velen: het beroep van leerkracht op de basisschool kreeg de naam een vrouwenberoep te zijn, wat mogelijk veel mannelijke studenten bewoog een ander vak te kiezen. Inhoudelijk veranderde veel. De lespraktijk kreeg door stages een centrale plek in het studieprogramma. Didactiek kreeg een meer samenhangende en prominente plaats. Deze werd ook meer gericht op het omgaan met grote verschillen tussen leerlingen. De pabo-student moest maatwerk gaan leveren.

Was het nu dan eindelijk gedaan met de klachten over status en opleiding? Nee. In de jaren negentig ontstond een hardnekkig gebrek aan leerkrachten, een probleem dat na 2000 versterkt werd door de pensionering van de *babyboomers*. De instroom op de pabo bleef langdurig achter bij de vraag. Als vaker in het verleden, werden opleidingseisen versoepeld

om meer mensen aan de slag te krijgen. Maar dat ging ten koste van kennis en vaardigheden van leerkrachten. Een reeks commissies boog zich over de kwestie. Waarom wilden zo weinig geschikte jonge mensen leerkracht worden? De commissie-Van Es schreef in 1993 dat de werkbelasting te hoog was en de waardering te laag, en dat leerkrachten zelf professioneler moesten worden. De commissie-Van Rijn vond in 2001 de salarissen te laag. De commissie-Rinnooy Kan stelde in 2007:

(…) dat de stem van de beroepsgroep op landelijk niveau niet krachtig genoeg te horen is, er aanhoudende zorg is over de kwaliteit van de lerarenopleidingen, de na-, bij- en opscholingsmogelijkheden maar beperkt benut worden en de professionele school die de commissie-Van Es voor ogen stond nog lang niet gerealiseerd is.[10]

Er was eigenlijk niets nieuws onder de zon, zo besefte de Onderwijsraad. De status en opleiding moesten beter. "Enig historisch besef is wenselijk. Het vraagstuk rondom het werven en vasthouden van (nieuwe) leraren is immers niet van vandaag of gisteren."[11] Dat kon nog altijd worden gezegd in 2018. Toen publiceerde de Onderwijsraad een brandbrief. Weer was er krapte op de arbeidsmarkt en een groot tekort aan krachten, vooral in het primair onderwijs. De problemen volgens de raad: een dalende status van het vak, werkdruk, ongunstige beloningen en doorgroeimogelijkheden, en knelpunten in de opleiding.[12]

Voor de staat, die volgens de Grondwet verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs, ligt hier een chronisch probleem. Deze moet zorgen dat er voldoende krachten zijn, dat die krachten een hoog niveau van kennis en vaardigheden hebben, én dat ze goed worden betaald in vergelijking met andere beroepen op de arbeidsmarkt. Die krachten zijn er vaak niet wanneer er krapte is op de arbeidsmarkt. De vraag wat kwaliteit is, wat 'niveau' is, staat constant ter discussie. Want wat is in de opleiding de goede verhouding tussen theorie en praktijk? Tussen kennis van de leerstof en didactisch vermogen? Tussen 'leren leren' en klassieke kennisoverdracht? Bij gebrek aan goede krachten is er bovendien altijd de verleiding om soepel met kwaliteitseisen om te gaan. Tenslotte is het salaris een kwestie van veel geld. Tussen ministers van Onderwijs en hun collega's in het kabinet zijn daarover in de afgelopen honderd jaren heel wat slagen uitgevochten.

Makkelijke oplossingen zijn er niet. Wat in elk geval niet helpt, is beweren dat de onderwijzer vroeger alom waardering kreeg en in de laatste decennia van zijn of haar voetstuk is getrokken.[13] Want dat is een miskenning van de ouderdom en de hardnekkigheid van het probleem.

10 Onderwijsraad, *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (Den Haag 2013).
11 Onderwijsraad, *Waardering voor het leraarschap* (Den Haag 2006) 13.
12 Onderwijsraad, *Lerarentekorten. Brief aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media* 28 mei 2018.
13 Het klopt inderdaad dat de leraar aan het gymnasium een hoge status had. Maar het beeld van statusverlies kan niet zomaar op de gehele beroepsgroep in basis- en voortgezet onderwijs worden geplakt, zoals bijvoorbeeld gebeurt in 'kan meer salaris het imago van de leraar opkrikken?' in: *De Volkskrant* 13 april 2018.

Jacques Dane[1]

ONDERWIJS-AMBTENAREN EN DE (TEST-) PSYCHOLOGIE

Psychologie in de OCW-bibliotheek

De grote invloed van de (test-)psychologie op het onderwijsbestel begon niet pas met de invoering van de Citotoets in 1968. De eerste generaties onderwijsambtenaren hadden al belangstelling voor het vak. In de oude bibliotheek van het ministerie, opgenomen in de collectie van het Nationaal Onderwijsmuseum, stonden naast Nederlandse studies uit de jaren twintig en dertig ook Amerikaanse titels over bijvoorbeeld het voorspellen van schoolsucces, testgebruik bij kleuters, interessetests, beroepskeuzetests en intelligentietests. Vanwaar deze vroege belangstelling van onderwijsambtenaren voor de psychologie, indertijd een nog jonge academische discipline?

De wetenschap van het kind

De wetenschappelijke bestudering van het kind ontstond omstreeks 1900. In 1896 promoveerde de Amerikaan Oscar Chrisman (1855-1929) op de studie *Paidologie. Entwurf zu einer Wissenschaft* (de Griekse woordstam *paedo* betekent 'kind' en *logos* 'weten'). Deze nieuwe wetenschap bestudeerde alle aspecten van het 'normale' en het 'abnormale' kind; tegenwoordig is dit het terrein van onder andere de (ortho-)pedagogiek, de ontwikkelingspsychologie en de onderwijskunde. In de OCW-bibliotheek staat bijvoorbeeld het *Verslag van het eerste Nederlandsche Congres voor Kinderstudie (Paedologie)*, dat plaatsvond op 13 en 14 mei 1913 in de aula van de Gemeente-Universiteit Amsterdam (GUA). Er werden voordrachten gehouden over de intelligentie-schaal van Binet-Simon (zie hieronder), vermoeidheidsverschijnselen bij kinderen (in

1 Jacques Dane, 'Pedologie: "De wetenschap van het kind"', in: Marjoke Rietveld-van Wingerden, *Een buitengewone plek voor bijzondere kinderen. Driekwart eeuw kinderstudies in het Paedologisch Instituut te Amsterdam (1931-2006)* (Amsterdam 2006) 15-26.

onderwijskringen bekend als 'overlading der schooljeugd'), gymnasiumleerlingen en over schedelmetingen 'in verband met intellect-inschattingen'.

Een van de sprekers op het Paedologie-congres in 1913 was de Groningse hoogleraar Gerard Heymans (1857-1930), grondlegger van de academische psychologie in Nederland. In 1909 voorspelde hij in zijn rede *De toekomstige eeuw der psychologie* dat deze nog jonge wetenschap de verheffing van de mensheid zou betekenen: een wereld zonder onrecht en oorlogsgeweld. Psychologie, zo profeteerde hij, zou de sleutel worden tot 'algemeen geluk' en 'gemoedsrust'.[2] In het geval van leerlingen zou dit betekenen, dat problemen op het terrein van school- en beroepskeuze, klassengrootte, aansluiting (de 'doorgaande leerlijnen' van tegenwoordig), taal- en spraakmoeilijkheden, puberteitsvraagstukken etc. door psychologen succesvol opgelost zouden kunnen worden. Deze problemen veroorzaakten vaak sociale en financiële moeilijkheden, dus het is niet verwonderlijk dat onderwijsambtenaren naar de psychologie keken.

Het probleem van het 'achterlijke' schoolkind

In 1919, het eerste jaar van het bestaan van het onderwijsministerie, werd in Nederland een test ingevoerd die een zekere oplossing bood voor een omvangrijk probleem. Wat was er aan de hand?

Na de invoering van de leerplichtwet (1901), waarin gesteld werd dat letterlijk álle kinderen vanaf 6 jaar naar school moesten, ontstond het vraagstuk van de overvolle klassen, waarin de 'achterblijvers' (de 'abnormale' kinderen) een belemmering vormden voor enerzijds het welbevinden van prikkelbare onderwijzers en anderzijds het leerproces van 'normale' kinderen.[3] Dit was een probleem dat ook in andere landen voorkwam.

In 1904 gaf de Franse overheid aan de psycholoog Alfred Binet (1857-1911) de opdracht een testmethode te ontwikkelen om 'achterlijke' kinderen op te sporen. Tegenwoordig is het begrip 'achterlijk' een scheldwoord, maar indertijd hield het in dat een kind onvoldoende geestelijk – en vaak ook lichamelijk – ontwikkeld was. Wat was Binets aanpak?

Allereerst onderzocht hij de verstandelijke ontwikkeling van kinderen, onder andere die van zijn dochters; de eerste psychologen observeerden vaak hun eigen kroost. Aan de hand van eenvoudige schriftelijk en mondelinge opdrachten bepaalde hij wat een gemiddeld kind van een bepaalde leeftijd wel en niet kon, zoals

2 G. Heymans, *De toekomstige eeuw der psychologie. Inaugurale rede, uitgesproken bij de overdracht van het rectoraat der Rijksuniversiteit te Groningen, den 20sten September 1909* (Groningen 1909).

3 Nelleke Bakker, Jan Noordman & Marjoke Rietveld-van Wingerden, *Vijf eeuwen opvoeden in Nederland. Idee en praktijk 1500-2000* (Assen 2006) 557-563, aldaar 558.

bijvoorbeeld het vergelijken van gewichtjes, het benoemen van kleuren, het samenstellen van figuren en het nazeggen van cijfers.

Door systematische analyse van de resultaten ontwikkelde de Franse psycholoog gestandaardiseerde tests, waarmee nauwkeurig bepaald kon worden of kinderen tussen de drie en de dertien jaar 'voorlijk' of 'achterlijk' waren. De verstandelijke leeftijd (het gemiddelde kind was de norm) werd vergeleken met de werkelijke leeftijd van een kind. Met behulp van deze tests konden kinderen die op school niet goed konden meekomen – en de onderwijzer vaak veel werk bezorgden – vroeg opgespoord worden en naar een speciale school met een aangepast lesprogramma worden gestuurd. De Binet-test werd gebruikt om de intelligentie van een kind in de meest brede zin van het woord te meten, namelijk ruimtelijk en technisch inzicht, oorzaak-gevolg denken, concentratie, aandacht, belangstelling, interesse, aanleg en efficiëntie.[4]

De Amsterdamse schoolarts en latere GUA-lector Dirk Herderschêe (1877-1969) bracht in 1919 een Nederlandse versie uit van deze Franse test, die in Nederland bekend werd onder de naam *Herderschêe-Binet-test*. Generaties Nederlandse schoolkinderen werden tot in de jaren zestig getest met de Herderschêe-Binet.[5]

De Citotoets (1968)

De grondlegger van de bekende Citotoets, de Amsterdamse hoogleraar psychologie Adriaan de Groot (1914-2004), reisde medio jaren vijftig met een beurs van het onderwijsministerie naar de Verenigde Staten om bij de Educational Testing Service van Princeton University de techniek van de *achievement*-tests (schoolvorderingentests) te onderzoeken. De Groots rapport naar aanleiding van deze Amerikaanse studiereis, *Testmethoden ten dienste van het onderwijs* (1958), vormde de blauwdruk van de Citotoets.

In de jaren zestig vroeg de gemeente Amsterdam De Groot een onderzoek naar schoolvorderingen op te zetten. Het door hem opgerichte Research Instituut voor Toegepaste Psychologie (RITP) verrichtte dit onderzoek. Het resultaat van deze opdracht was de Amsterdamse Schooltoets, die in 1966 op openbare scholen van de hoofdstad werd afgenomen.

Sinds 1968 bestaat de toets geheel uit meerkeuzeopgaven. In 1969 werd de toets bij ongeveer 35.000 leerlingen in en buiten Amsterdam afgenomen. De Amsterdamse Schooltoets werd in 1970 overgenomen door Cito, die de naam veranderde in Schooltoetsen Basisonderwijs. In 1976 werd weer een naamswijziging doorgevoerd: Eindtoets Basisonderwijs.

De jaarlijkse Citotoets zorgt voor veel stress en spanning, bij de leerlingen maar ook bij de ouders en de onderwijsgevende. De uitkomst van de eindtoets voor het basisonderwijs lijkt toekomstbepalend. Veel leerlingen oefenen daarom, vaak in opdracht van hun ouders, voor de toets. De Groot verbaasde zich over deze ontwikkeling, die hij sterk afkeurde. Immers, de Citotoets is geen examen, maar een (objectieve) psychologische test, waarmee gemeten wordt

4 Jacques Dane, 'Testen, meten en wegen', in: Marjoke Rietveld-van Wingerden, *Een buitengewone plek voor bijzondere kinderen*, 27-44, aldaar 28-30.

5 Fedor de Beer, 'Dr. Dirk Herderschêe, een buitengewoon onderwijspionier', in: Jan Brandsma & Rinus Keyman, *Dr. D. Herderschêe, pionier van het speciaal onderwijs- een groots gedragen gehandicapt leven* (Amersfoort 2012) 26-51.

welk vervolgonderwijs het meest geschikt is. Vanuit het College voor Toetsen en Examens wordt dit ook benadrukt. De toets

meet wat een kind in vergelijking met andere kinderen in acht jaar basisonderwijs geleerd heeft. De inhoud van de Centrale Eindtoets sluit nauw aan bij het onderwijsprogramma voor de basisvaardigheden taal en rekenen […] De toets is ontwikkeld om een bijdrage te leveren aan een adequate plaatsing van leerlingen in het vervolgonderwijs bij afsluiting van het basisonderwijs. De Centrale Eindtoets is een objectieve momentopname bedoeld als ondersteuning van het eerder gegeven advies van de school.[6]

In deze woorden klinkt een echo door van het 'aansluitingsprobleem', maar ook van de Herderschêe-Binet-test, die, aldus de ondertitel van een studie uit 1920 in de OCW-bibliotheek, van waarde was 'voor het intelligentie-onderzoek van schoolgaande normale en achterlijke kinderen van 6 tot 12 jaar'.[7]

6 H, van Boxtel e.a. (red.), *Verantwoording Centrale Eindtoets PO Versie* 1.1 (Utrecht 2015) 13.

7 Pieter August Isaäc Jacob Nuijsink, *Over de Binet-Simon'sche tests voor 12-jarigen (1908) en hunne waarde voor het intelligentie-onderzoek van schoolgaande normale en achterlijke kinderen van 6 tot 12 jaar* (Hilversum 1920).

Jarenlang werden de centrale examens in het voortgezet onderwijs gemaakt onder het toeziend oog van de Commissie Vaststelling Examenopgaven (CEVO). Deze commissie opereerde vooral achter de schermen van het ministerie van OCW. Dat veranderde in 2009 toen de CEVO ondergebracht werd in het College voor Examens (CvE, later CvTE), samen met de staatsexamencommissies voortgezet onderwijs en Nederlands als tweede taal (Nt2).

CENTRALE EXAMENS

Willemijn Leene

(College voor Toetsen en Examens)

Het nieuwe CvE werd opgezet als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Dat wil zeggen dat er een onafhankelijk, door de minister benoemd college werd ingesteld van mensen uit verschillende onderwijssectoren, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Daaronder functioneren een bureau en vaststellingscommissies, die zorgen voor de totstandkoming en vaststelling van de centrale toetsen en examens en alle zaken die daarbij komen kijken, waaronder de normering. In dat hele proces werkt het CvTE nauw samen met OCW, Cito, DUO, SLO en vele andere partijen. Elke partij heeft in dat proces haar eigen verantwoordelijkheid.

Onafhankelijk en zelfstandig

Henk Laan, indertijd voorzitter van de CEVO en tot september 2014 van het CvTE:

De belangrijkste reden voor de overgang van de CEVO naar het CvE was het waarborgen van de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de centrale examens. Doordat het CvE een ZBO werd, kwam de organisatie op afstand te staan van het ministerie van OCW en de bewindslieden. Daarmee kregen beide een zelfstandiger positie. OCW en de politiek bepalen via het examen programma wat er centraal geëxamineerd wordt, het CvE specificeert hoe dat wordt geëxamineerd in het centraal examen en hoe er wordt genormeerd.

"Het Nederlandse systeem, van schoolexamen (SE) en centraal examen (CE), is overigens uniek in Europa," vertelt Henk Laan. "Het zorgt ervoor dat onze examens en daarmee onze diploma's in Nederland een groot *civiel effect* hebben. Daardoor is een havodiploma behaald in 2015 in Maastricht even veel waard als een havodiploma behaald in 2011 in Groningen. Het bezit van een diploma is vereist voor toelating tot het beroepsonderwijs en de universiteit."

Rietje van Dam-Mieras, eerste collegelid vanuit het hoger onderwijs, herinnert zich de eerste samenkomst van het College: "De eerste conferentie van het College was in Nunspeet. Het was een koude morgen, er lag sneeuw. Toen hebben we als kersverse collegeleden vooral met elkaar gesproken over de vraag: waarvoor zijn wij er? Als college hadden we een taak als regievoerder, met vanaf het begin een vrij brede portefeuille, die later alleen nog maar meer is verbreed."

De T van toetsen erbij

Doordat er in de loop der jaren verschillende examens en toetsen aan het takenpakket werden toegevoegd, veranderde de naam in 2014 in College voor Toetsen en Examens: het CvTE. Na de rekentoets en de centrale examens in het mbo voor taal en rekenen, kwam daar nog de Centrale Eindtoets bij. Maar niet alleen het takenpakket veranderde, ook de maatschappelijke dynamiek waarin de examens en toetsen werden afgenomen veranderde met de tijd.

Henk Laan: "Docenten zijn de afgelopen jaren steeds mondiger geworden, roeren zich steeds meer. De roep om aantoonbare kwaliteit werd steeds sterker en waar we vroeger achter de schermen opereerden, kwamen we ook zelf steeds meer in de schijnwerpers te staan. Maar dat hoort ook bij deze tijd. De roep om transparantie werd steeds luider." Docenten waren echter altijd al bij de centrale examens betrokken, ook in de CEVO-tijd. En dat is nog steeds zo, en steeds meer.

Maatschappelijk belang

Yvonne Moerman, ook collegelid van het eerste uur, benadrukt het maatschappelijk belang van centrale examens:

Goede en eerlijke examinering is belangrijk. Het is van groot belang, niet alleen voor leerlingen en hun ouders/verzorgers, ook voor docenten. De eersten willen een eerlijk examen dat toetst wat de leerling na zoveel jaar voortgezet onderwijs kan en niet kan; de tweede groep, docenten, wil een goed examen dat recht doet aan hun leerlingen en het gegeven onderwijs. Diploma's in Nederland zijn veel waard, omdat ze gebaseerd zijn op landelijk vastgestelde examens,

die voor iedereen hetzelfde zijn. Dan moeten er toezichthouders zijn die naar dat belang kijken: die vormen het College.

Flexibele examinering in het mbo

Ook de invoering van centrale examens in het mbo heeft veel voeten in de aarde gehad. Centrale examinering kende men niet in het mbo. Dat moest dus helemaal worden opgezet, maar wel op een manier die aansloot bij het karakter en de organisatiestructuur van het mbo. Yvonne Moerman:

Met de flexibele digitale examinering die daaruit voortgekomen is, konden we daarbij goed aansluiten, ook in nauwe samenwerking met het mbo-veld zelf. Maar dat heeft de mbo-vertegenwoordigers wel eens hoofdbrekens gekost. Wat dat betreft was de omschakeling voor het mbo, maar ook voor het po, veel groter dan voor het vo. Daarbij kon de jarenlange ervaring met digitale flexibele examens in het vmbo goed worden gebruikt.

Dergelijke 'kruisbestuivingen' van ervaringen met toetsing of examinering in verschillende sectoren vonden en vinden vaker plaats. Het is een van de voordelen van een breed opgezet College voor Toetsen en Examens. Yvonne Moerman: "Ik zie steeds meer dat scholen en docenten het College voor Toetsen en Examens herkennen en erkennen."

2F is 2F

Rietje van Dam noemt kwaliteitsborging en niveauhandhaving als belangrijkste verworvenheden van het CvTE. Zeker bij de invoering van de rekentoets vo en de centrale examens taal en rekenen in het mbo was dat laatste een heikel onderwerp. "Veel leerlingen zakten in eerste instantie voor de rekentoets, met name in het vmbo en het mbo. Toen was de discussie: passen we de norm aan? Maar dat is nu juist waarvoor je er als College bent, om het niveau te handhaven. Dus 2F is 2F. Dat waren wel spannende gesprekken."

Yvonne van Zijl, collegelid namens de docenten: "Docenten realiseren zich vaak niet hoeveel examens er worden gemaakt en hoeveel docenten bij het maken van de examens betrokken zijn." Voor het vo alleen al zijn dat er bij het CvTE en Cito veertienhonderd. "Als docentlid probeer ik dat wel uit te dragen. Docenten zijn heel kritisch, ze eisen eigenlijk perfectie van ons, maar examens maken blijft mensenwerk. Dat ontdekken nu ook steeds meer docenten sinds we in de aanloop naar de examens nog meer docenten laten meekijken. Dat sijpelt zo langzamerhand door en dat wordt gewaardeerd. Dat zijn positieve ontwikkelingen."

De centrale examens en toetsen waar het CvTE verantwoordelijk voor is, zijn:

- de Centrale Eindtoets in het primair onderwijs
- de centrale examens en de rekentoets in het voortgezet onderwijs
- de staatsexamens in het voortgezet onderwijs
- de centrale examens rekenen en taal in het mbo
- de staatsexamens Nederlands als tweede taal

Het CvTE beschrijft voor de centrale examens en toetsen de toets/examenstof in toetswijzers/syllabi en stelt de toetsen/examens en de normering vast. Bij de staatsexamens vo en Nt2 is het CvTE ook verantwoordelijk voor afname en diplomering.

Adriaan in 't Groen

PORTRET
WIM DEETMAN
(CDA, 1982-1989)

Drs. W.J. Deetman, Den Haag 3 april 1945. Gymnasium-Beta, Politicologie Vrije Universiteit Amsterdam. Medewerker Vereniging Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs; vicevoorzitter HBO-Raad; gemeenteraadslid Gouda, Christen Historische Unie; Tweede Kamerlid CHU en CDA; staatssecretaris Voortgezet Onderwijs tijdens tweede ministerschap Van Kemenade (PvdA) in het kabinet-Van Agt II, 1981-1982. Minister van Onderwijs en Wetenschappen kabinet-Van Agt III, -Lubbers I en -Lubbers II (1982-1989). Voorzitter Tweede Kamer (1989-1996); burgemeester Den Haag (1996-2008); Staatsraad (2008-2015). Voorzitterschappen van 'maatschappelijke commissies', o.a. Seksueel misbruik minderjarigen R.K.-kerk.[1]

Wim Deetman aan het woord:[2]

"Toen ik aantrad waren de, in de jaren zeventig van de vorige eeuw door mijn voorgangers in gang gezette, discussies en debatten over de noodzakelijke veranderingen in het Nederlandse onderwijs nog volop gaande. Het ging over het kleuteronderwijs tot en met het wetenschappelijk onderzoek: het gehele werkterrein van het departement van O&W. Er werden nieuwe wegen verkend en experimenten uitgevoerd. De bestaande wetgeving kreeg hierdoor geleidelijk minder betekenis. Daarom was er voor het gehele veld nieuwe wetgeving nodig, ook voor een deugdelijke financiële basis. Toen ik begon zag ik dat de Rekenkamer geen goedkeuring gaf over een deel van de uitgaven. Een ambtenaar legde me voor: 'Als je die nieuwe wetgeving niet wilt gaat het nog wel even. Als je het wel wilt krijg je veel trammelant. Dat is de keuze waarvoor je staat.' De keuze viel op nieuwe wetgeving. Ik wist goed wat ik wilde. Dat is het belangrijkste bij het ministerschap. Het begint met het formuleren van doelen. Dan moet je ambtenaren en het maatschappelijke veld overtuigen en natuurlijk het parlement. Beleid moet worden vertaald in wetgeving. Het mooie van een wetsvoorstel is dat het iedereen dwingt keuzes te maken. Je kan wenselijkheden uitspreken in een nota. Met wetten krijg je helderheid. Dat geeft uiteraard spanningen.

1 Parlementair Documentatiecentrum Universiteit Leiden, www.parlement.com.
2 Hier tussen aanhalingstekens de door Deetman geautoriseerde weergave van gesprekken met Adriaan in 't Groen op 18 oktober 2017 en 7 juni 2018 bij de Campus Den Haag, Universiteit Leiden.

Wim Deetman geschilderd door Carla Rodenberg

Er bestaat verschil tussen ambtenaren en bewindslieden: ambtenaren bereiden beleidsvoorstellen voor en voeren het vastgestelde beleid uit. Een minister is voor dat alles politiek verantwoordelijk. In het contact met de ambtelijke top moet de minister voor ogen houden waar hij wil uitkomen. Als die vraag niet eenvoudig kan worden beantwoord, helpen geen simpele memo's. Ambtenaren en minister moeten in dialoog elkaar uitleggen wat beslisroutes zijn: wilt u dat bereiken, klopt dat? U moet kiezen. Zo komt de koers tot stand. Dat is niet iets wat een minister thuis met een memoblok doet. Ambtelijke medewerkers zijn er voor om je gedachten te toetsen. Ook deskundigen uit het werkveld zijn daarvoor nodig.

Bij het ambacht van het ministerschap behoort dat een minister weet hoe de hazen in de politiek, het parlement en in het kabinet lopen. Daarbij moet een minister contact onderhouden met het maatschappelijke veld. We hadden toen bijvoorbeeld de Centrale Commissie voor Onderwijs Overleg, CCOO. De CCOO kwam meestal maandelijks in het openbaar bij elkaar. Daar kwam het nog in een pril stadium verkerende beleid aan de orde. Dat was voordat het naar de Tweede Kamer ging. Ook ging ik vaak het land in. Dat vergt de bereidheid om in de frontlinie te gaan staan.

Het ambacht van een minister is uniek. Het verschilt bijvoorbeeld van dat van Kamervoorzitter en burgemeester. De Kamervoorzitter en de burgemeester staan boven de partijen. Ze zijn van iedereen. Ook voor een minister geldt dat zij of hij is gehouden om het algemeen belang te dienen. Zij of hij doet dat echter niet kleurloos, maar vanuit een politieke overtuiging. De minister leidt politiek het ministerie en legt daarover verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging. De minister van O&W heeft relatief meer speelruimte dan zijn collega's omdat hij een grote begroting heeft. Ik heb veel kunnen doen omdat in 'de plooien van de jas' van het budget van het gehele departement ruimte te vinden was voor nieuwe taken, als bijvoorbeeld informatisering en achterstandenbeleid. Je hebt politieke invloed voor zover een minister in de minsterraad zich wil mengen in onderwerpen van andere ministers.

Het principe van exogene financiering is vanwege de doorwerking naar de budgetten voor de salarissen van leraren en de studiefinanciering voor studenten belangrijk: hogere deelname aan onderwijs betekent immers een hogere onderwijsbegroting. Dat beginsel gold zo niet meer voor het hoger beroepsonderwijs en de universiteiten. Ik heb tot de laatste uren van mijn ministerschap me voor het handhaven van dat principe ingezet. Kreeg het daarbij aan de stok met Onno Ruding[3]. Ik heb toen in het openbaar de balans van mijn beleid opgemaakt. Eindelijk was het gelukt om bijvoorbeeld onze achterstand in deelname aan hoger onderwijs in Nederland, ten opzichte van vergelijkbare landen, in te lopen. Dat was decennia lang een zorgenpunt geweest. Nu gingen veel meer kinderen naar school die doorstroomden naar vervolgonderwijs. Dat is belangrijk voor het functioneren van sociale emancipatie en arbeidsmarkt.

3 Minister van Financiën (1982-1989).

Het beleid was gelukt, zei ik in die speech. Voor het eerst. Dat beleid had iedereen gewild. Dat kost geld. Meer deelnemers aan het onderwijs, dan ook boter bij de vis. De onderwijsbegroting moest omhoog. Maar dat wilde Ruding niet. Hij wilde de uitgaven dichtschroeien. Dat vond ik niet eerlijk. Uiteindelijk heb ik goeddeels mijn zin gekregen. Het moest technisch worden opgelost in de meerjarenraming."

Werk

Alle sectoren van Onderwijs en Wetenschappen krijgen nieuwe wetgeving, met uitzondering van de basisvorming in voortgezet onderwijs en de nieuwe wetgeving voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Dit wordt belet door de val van het kabinet-Lubbers II in 1989. Voor zowel basisvorming[4], als hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek zijn die wetten wel bij de Tweede Kamer ingediend maar worden door de demissionaire status van het kabinet niet meer behandeld. Opvolgende PvdA-bewindslieden Ritzen, Wallage en Netelenbos wijzigen die wetten. Realisatie van de basisvorming in onderwijspraktijk lukt niet; zelfstandigheid van hoger onderwijs wordt door invoering van AMvB's[5] door Ritzen beperkt.

Nota *taakverdeling en concentratie* voor de universiteiten; nota *schaalvergroting, taakverdeling en concentratie* voor hoger beroepsonderwijs; wijziging van de door voorganger Pais ingediende wet hoger beroepsonderwijs. Besturingsfilosofie daarbij: minister geeft enkele impulsen; onderwijsveld, de HBO-Raad, neemt procescoördinatie bij totstandkoming van hogescholen op zich. Voor middelbaar beroepsonderwijs wordt een vergelijkbaar proces voorbereid. Nota *hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (HOAK-nota) en daardoor meer bestuurlijke verantwoordelijkheid voor universiteiten en hogescholen, op meer afstand van overheid. Nieuwe wetgeving onderzoekdomein: wet Nederlandse Organisatie voor Weten schappelijk Onderzoek NWO en wet TNO[6]. Met andere departementen en bedrijven investeringsplan om achterstand ICT-voor zieningen weg te werken, oprichting Surf[7]. Akkoord onderwijsbonden herstructurering salarisschalen: komen dichter bij elkaar. Salaris kleuterleid(st)er gaat omhoog naar leraar basisschool.

Tijdsbeeld

Deetman is politicoloog en christendemocratisch politicus, die zijn wortels in het bestuurlijke onderwijsveld heeft. Hij is één van de langst regerende bewindspersonen op O&W. Deetman is een wetgever die zo discussies afsluit. Deelname aan onderwijs neemt toe. Het ministerschap wordt uitgeoefend op een maatschappelijk breukvlak: in de westerse wereld voltrekt zich een economische recessie die volgt op een periode van naoorlogse uitbouw. De budgetten van de staat staan hierdoor onder druk, terwijl het beroep door bevolkingsgroei en 'sociale emancipatie' daarop stijgt. Dat leidt tot grote effecten op het werkveld van het departement van O&W. Hierdoor paradoxaal beeld dat leidt tot politieke spanning. Het budget voor studiefinanciering valt door zijn grootte en aard op.

4 Vroeg Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid advies over de basisvorming in het voortgezet onderwijs (Commissie Schuyt), decennia lang omstreden thema. Op basis hiervan wetsvoorstel Basisvorming ingediend bij Tweede Kamer.

5 Algemene Maatregelen van Bestuur zijn gedetailleerde uitwerkingen van een wet.

6 Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek.

7 Samenwerkende Universitaire Rekencentra Faciliteiten.

Door samenvoeging met de kinderbijslaggelden via het ministerie van Sociale Zaken en sociale partners, wordt dat budget het hoogst in de geschiedenis van studiefinanciering. Meer groepen jongeren ontvangen studiefinanciering van de staat. Een noviteit is dat de studiebeurs door het ministerie op de eigen, nieuwe bankrekening van 18-jarige studenten wordt overgemaakt. Daarvoor kregen ouders geld. Die zelfstandigheid van jongeren past in het tijdsbeeld.[8] Bij invoering van het nieuwe stelsel van studiefinanciering haperen de ICT-voorzieningen. Deetman wordt als één van de eerste bewindslieden geconfronteerd met de beperkte uitvoeringskracht van de staat. Hij acht zich daarvoor politiek verantwoordelijk. Dat zal niet bij deze casus blijven. Na Deetman volgen nog vele bewindslieden ook van andere departementen die het politiek lastig krijgen omdat er uitvoeringsproblemen komen. Er tekent zich een trend af: bewindslieden krijgen het moeilijker bij 'technische' aspecten van beleidsuitvoering, dan bij 'principiële' aspecten van beleidsvorming.

8 Kort daarvoor was de wettelijke leeftijd voor volwassenen van 21 naar 18 jaar verlaagd.

5 DE STAAT, DE ARBEIDS MARKT

EN HET BEROEPSONDERWIJS 1863-2018

Pieter Slaman[1]

Het middelbaar beroepsonderwijs heeft een ingewikkelde taak. Studenten moeten praktisch worden voorbereid op een beroep, ze moeten als goede burgers kunnen deelnemen aan de samenleving, en ze moeten ook worden voorbereid op mogelijke doorstroom naar het hoger beroepsonderwijs, dat zijn eigen eisen stelt.[2] Werkgevers, werknemers en de overheid dragen dat beroepsonderwijs samen. Ook dat is ingewikkeld. Zij hebben in de afgelopen eeuw steeds uiteenlopende en veranderende wensen gehad, en geregeld ook de verantwoordelijkheid tussen elkaar verschoven. Steeds opnieuw was het zoeken naar een balans tussen concrete opleiding voor een vak, en vorming voor het leven. De inzet was hoog: de beste overgang van school naar samenleving, voor de grote meerderheid van de Nederlanders.

1 Met dank aan prof. dr. Sjoerd Karsten voor waardevol commentaar.
2 Marc van der Meer, 'Vocational education in the Netherlands' in: Onderwijs maak je samen en de Brink foundation, The Dutch way in education. Teach, learn & lead the Dutch way (Helmond 2017) 177-202, aldaar 180.

Opkomst van het beroepsonderwijs

In de discussie over het moderne beroepsonderwijs denken mensen soms met weemoed terug aan de gilden; toen de wereld nog eenvoudig geweest zou zijn en de baas zélf zijn personeel het vak leerde.[3] Ambachtslieden waren toen meesters die leerjongens als gezel in hun werkplaats namen en het werk voordeden. Na afschaffing van de gilden in 1818 bleef deze vorm van opleiden nog lang bestaan.[4] Toch werd die toestand toen lang niet door iedereen gewaardeerd. Vooral welgestelde burgers maakten zich in de negentiende eeuw zorgen over het achterblijven van Nederland bij de industrialisatie in buurlanden, over schrijnende armoede en over het onvermogen van veel mensen om zich daaraan te ontworstelen.[5] Burgers, werkgevers en gemeenten openden voorzichtig scholen voor bijvoorbeeld technische of huishoudelijke vakken, waar beschaving en discipline hoog in het vaandel stonden. Dat was lastig zonder staatssteun. Vooral na het vertrek van koning Willem I in 1839 probeerde de staat te voorkomen dat deze opnieuw overbelast zou raken door steeds meer taken naar zich toe te trekken. Minister Johan Rudolf Thorbecke bracht in 1863 wel burgerdag- en avondscholen in de wet om mensen voor te bereiden op werk in de ambachten en de landbouw, maar daar kon de beroepspraktijk niet worden geleerd. Hij zei:

> Het is de meening niet, voor eene bepaalde industrie af te rigten, noch de scholen tot werkplaatsen te maken. Hetgeen de ondergeteekende voorstelt is niet, de praktijk zelve in hare bijzonderheden te doen leeren, maar geest en zintuig zoo te ontwikkelen, dat zij voor de praktijk bekwaam worden.[6]

Thorbecke wilde algemene vorming bieden waar dat nodig was. Als mensen in de samenleving meer praktische wensen hadden, moesten zij daar zelf voor zorgen. De staat kon niet weten wat overal gebeuren moest, of hoe dat moest. Hij mocht de burger vooral niet voor de voeten lopen.

Die situatie veranderde omdat ondernemers tegen het einde van de eeuw steeds minder in staat waren om hun eigen mensen voldoende vakopleiding te geven. Op 7 januari 1887 verscheen de Amsterdamse kleermaker Piet Schröder voor een onderzoekscommissie, die zicht probeerde te krijgen op de toestand van de Nederlandse arbeiders. Schröder was een man van het ambacht, trots op zijn vak. Eeuwenlang was dat van generatie op generatie doorgegeven. Maar door de opkomst van goedkope, machinaal gesneden en genaaide confectiekleding zag Schröder het vak ten onder gaan:

> In hun jeugd worden [jongens] bij een baas in de leer gedaan, omdat er, helaas, geen leerschool bestaat. Zij profiteeren daar zooveel mogelijk van de dubbeltjes die zij verdienen. Wanneer zij het dan eindelijk tot op eene zekere hoogte gebracht hebben, zetten zij zich zoo spoedig mogelijk neer om voor de confectie te gaan werken. Zij zijn dan vrij en niet meer op een leerschool, hoewel zij hun vak niet kennen. (…) Ik verklaar u dat ons vak wat de kunst betreft, met rassche schreden achteruitgaat.[7]

Nieuwe technologie had het werk zoveel simpeler gemaakt, dat het niet veel zin meer had om jongeren het vak te leren. In de bouw gebeurde hetzelfde, maar kwam ook juist het omgekeerde voor: de technologie ontwikkelde zich zo snel,

3 Bijvoorbeeld minister van Sociale Zaken Lodewijk Asscher in *NRC Handelsblad*, 8 oktober 2013. Hier wordt kritisch op gereageerd door Anneke Boot, in haar volgend jaar te verschijnen dissertatie over de geschiedenis van het beroepsonderwijs in Leiden.

4 Ruben Schalk, *Splitting the bill. Matching schooling to Dutch labour markets, 1750-1920* (Amsterdam 2015) 49.

5 N.B. Goudswaard, *Vijfenzestig jaren nijverheidsonderwijs* (Assen 1989) 95-96.

6 *Handelingen Tweede Kamer 1861-1862* XCII 3. Regeling van het middelbaar onderwijs 933.

7 Jacques Giele (ed.), *Een kwaad leven. De Arbeidsenquête van 1887. Deel 1: Amsterdam* (Nijmegen 1981) 128.

dat leerjongens het vak niet meer op de bouwplaats kónden leren. Het was te ingewikkeld geworden. De opkomst van kant-en-klaar gefabriceerd ijzer maakte bijvoorbeeld de bouwwerken hoger, overspanningen langer, constructies lichter. Maar het vereiste veel rekenwerk en materiaalkennis; de theorie werd belangrijker. Zo ook in de landbouw, die door kunstmest en machines intensiever werd, in de transport waar motortechniek een hoofdrol ging spelen, en in de zorg, waar het levensbelang van hygiëne werd ingezien. Kennis en techniek maakten grote sprongen waar het traditionele leren in de praktijk bij achterbleef.[8] Leerjongens misten de boot en vervielen tot loopjongens, die bij de minste tegenslag op straat werden gezet. Intussen haalden hun bazen experts uit het buitenland.[9]

Piet Schröder pleitte daarom voor oprichting van een vakschool, en hij was de enige niet. Werkgevers, werknemers en verenigingen richtten op eigen kracht een verscheidenheid aan vakopleidingen op, van twee in 1870 tot 69 vijftig jaar later.[10] Vooral kleine ondernemingen, die in Nederland relatief lang de boventoon bleven voeren, zetten gezamenlijk in op de ambachtsschool. Vaak steunden ze die financieel, of betaalden ze schoolgeld voor arme jongens en meisjes.[11] Al snel sprongen gemeenten bij omdat de scholen het financieel niet redden, en vanaf 1892 ook het Rijk. Zo ontstonden beroepsopleidingen uit particulier initiatief, aangevuld met overheidssteun. De Nederlandsche Aannemersbond haalde in 1906 onder haar leden bijvoorbeeld vijftienduizend gulden op; het Rijk verdubbelde dat bedrag en de gemeente en provincie Utrecht volgden. Met zulke gemengde financiering kon in de Domstad een middelbare technische school voor de bouw worden opgericht.[12]

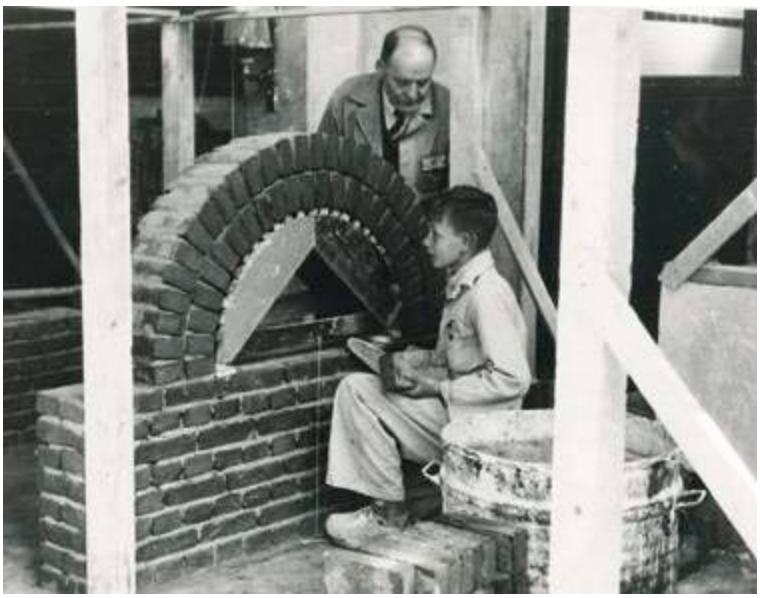
Het waren alleen de grote bedrijven, met bovendien vaak sociaal voelende directies, die zelf een vakopleiding verzorgden. Machinebouwer Stork bijvoorbeeld, of de spoorwegmaatschappijen. Toch bleven zij lang een uitzondering. In buurland Duitsland kwamen zulke grote bedrijven vaker voor, en daar werd het leerlingstelsel de belangrijkste opleidingsvorm. De overheid reguleerde daar het leren op de werkvloer. In Nederland niet: de doorsnee ondernemer bleef nog lang een kleine ondernemer, en die gaf de opleiding liever grotendeels uit handen aan de school. Daar ligt de oorsprong van het moderne beroepsonderwijs in Nederland.[13]

Doordat particulieren het voortouw namen, hielden de beroepsopleidingen lang een vrij en ongeregeld karakter. Er waren bijvoorbeeld heel praktische scholen voor twaalf- tot vijftienjarigen, theoretische avondopleidingen, vakopleidingen voor kaderpersoneel die volgden op de hbs, en internaten voor bijvoorbeeld de zeevaart. De overheidssubsidies waren al even ongeregeld, waardoor een gelijke behandeling door de overheid onmogelijk was. Dat probleem werd nijpend toen particulieren aan het eind van de Eerste Wereldoorlog in grote financiële nood raakten en scholen dreigden ten onder te gaan.[14]

De overheid krijgt invloed

Onderwijsminister J.Th. de Visser kwam in 1919 met zijn Wet op het nijverheidsonderwijs. De staat

8 Auke van der Woud, *Een nieuwe wereld. Het ontstaan van het moderne Nederland* (Amsterdam 2006) 111, 129.
9 Ruben Schalk, 'Ambachten' in: Pieter Slaman, Wouter Marchand en Ruben Schalk, *Kansen in het koninkrijk. Studiebeurzen 1815-2015* (Amsterdam 2015) 68-76, aldaar 72.
10 Anneke Westerhuis, 'The role of the state in vocational education. A political analysis of the history of vocational education in the Netherlands' in: Linda Clarke en Christopher Winch (Eds.), *Vocational Education: International Approaches, Developments and Systems* (Londen/New York 2007) 21-33, aldaar 27.
11 Schalk, 'Ambachten' 74.
12 Hans Schippers, *Van Tusschenlieden tot Ingenieurs. De geschiedenis van het Hoger Technisch Onderwijs in Nederland* (Hilversum 1989) 32.
13 Karen Marie Anderson en Dennie Oude Nijhuis, 'The long road to collective skill formation in the Netherlands', in: M.R. Busemeyer en C. Trampusch (red.), *The political economy of collective skill formation* (Oxford 2012) 101-125, aldaar 113.
14 Marco H.D. van Leeuwen, "Armenzorg en charitas ca. 1800-2000. Een historische erfenis," in *Nationaal goed. Feiten en cijfers over onze samenleving (ca.)1800-1999*, eds. Ronald van der Bie en Pit Dehing (Amsterdam: IISG, 1999), 159-176, aldaar 164.



▲ Afb. 1
Rotterdamse huishoudschool, Graaf Florisstraat te Rotterdam. Kookles van mejuffrouw E. Plate, 1924-1925. *Collectie Nationaal Onderwijsmuseum.*

◀ Afb. 2
Opleiding bouwvakker. Metselen en timmeren, 1965. Fotograaf onbekend. *Collectie Nationaal Onderwijsmuseum.*

ging vooral financieel een groot deel van de verantwoordelijkheid op zich nemen voor opleidingen in "(…) ambachten, nijverheid, scheepvaart, huishouden, landbouwhuishouden en vrouwelijke handwerken."[15] De nieuwe wet bepaalde dat de rijksoverheid zeventig procent van de kosten van die particuliere verenigingen over zou nemen.[16] Desondanks hield minister De Visser de overheid uitdrukkelijk op afstand:

> Het Nijverheidsonderwijs is uit het volk opgekomen en heeft zich ondanks velerlei moeilijkheden en onder scherpe critiek naar boven geworsteld en vraagt thans onder vrijwel algemeene instemming om een bestaansrecht. Veel is er te danken aan het particulier initiatief. De Regeering erkent dit niet alleen dankbaar, maar wenscht het voortbestaan en de ontwikkeling ervan mogelijk te maken.
> De Minister sluit zich aan bij de opvatting dat dit onderwijs voor alles behoort uit te gaan van particuliere vereenigingen (…)."[17]

Het goede voornemen kon niet lang stand houden. In het hele land nam het aantal opleidingen snel toe, onder andere omdat rooms-katholieke en protestants-christelijke organisaties nu ook beroepsopleidingen oprichtten. De kosten liepen op. Een lichte economische crisis in de jaren twintig werd gevolgd door een loodzware in de jaren dertig. Onder druk van het parlement ging de minister strengere eisen stellen aan de besteding van het geld. Er kwamen voorschriften voor de duur van de opleiding, de aantallen lessen en de lengte ervan, en de aanstelling van leerkrachten. Opleidingen gingen in vorm meer op elkaar lijken. Intussen had de crisis een onverwacht effect; kinderen die van de lagere school kwamen, konden geen werk vinden en kozen nu massaler voor korte en goedkope vakopleidingen. Ze verwachtten daarmee betere kansen op een baan. In de nijverheidsopleidingen kwamen tussen 1920 en 1945 bijna vier maal zoveel leerlingen; het aantal meisjes verdubbelde.[18] Omdat de kosten stegen, werd het beroepsonderwijs geleidelijk steeds afhankelijker van de overheid.

Daarbij dreef het inhoudelijk langzaam weg van het bedrijfsleven, dat in deze jaren invloed verloor.[19] "Haal de vertegenwoordigers der werkgevers- en werknemersorganisaties in de besturen der scholen en wacht niet totdat zij zich erin moeten dringen", dreigde het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) in 1937.[20]

De Duitse bezetter had tijdens de Tweede Wereldoorlog niet veel boodschap aan het particuliere initiatief. Hij voerde verplichte vakken in, met de bedoeling om in de toekomst het hele beroepsonderwijs in staatshanden te brengen. Duits en gymnastiek verschenen overal op het programma. Dat zou goed zijn voor de geestelijke en lichamelijke gezondheid van de jeugd.[21] Het waren de laatste dagen van een beroepsonderwijs dat vooral door en voor werkgevers werd ingericht.

"Een zedelijke culturele taak"

Na de bezetting nam de rijksoverheid duidelijk de leiding in het bepalen van wat er geleerd moest worden in het beroepsonderwijs. En dat zou een heel ander karakter krijgen. Het land kwam zwaar beschadigd en economisch verzwakt de oorlog uit. De wereldmarkt was onherkenbaar veranderd; de landbouw en de handel waar Nederland van huis uit sterk in was, waren niet langer genoeg om de

15 H.M. van Kuipers, *Nijverheidsonderwijswet Inleiding, besluiten ter uitvoering, aanteekeningen, aan de gewisselde stukken en beraadslagingen ontleend, en alphabetisch register* (Zwolle 1922) 27-28.
16 P.Th.F.M. Boekholt en E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd* (Assen/Maastricht 1987) 274.
17 Minister J.Th. De Visser geciteerd bij: Van Kuipers, *Nijverheidsonderwijswet* 23.
18 Jan Wolthuis, *Lower technical education in the Netherlands 1798-1993. The rise and fall of a subsystem* (Leuven/Apeldoorn 1999) 187-188, 192-193; Ph. Kohnstamm, 'Onderwijs en volksvoorlichting' in: K.F. Proost en Jan Romijn (red.), *Geestelijk Nederland 1920-1940. Deel I: onderwijs, radio, wijsbegeerte, godsdienst, kunst en letteren* (Amsterdam 1948) 1-46, aldaar 27.
19 Boekholt en De Booy, *Geschiedenis van de school* 277.
20 *De gids. Orgaan van het Christelijk Nationaal Vakverbond in Nederland* 28 (1937) nr. 1, 8.
21 Wolthuis, *Lower technical education* 186.

economie te dragen. Een koloniale macht was Nederland al snel ook niet meer. En dat terwijl de bevolking enorm groeide. Er was maar één weg uit de malaise: de industrie moest de motor worden van nieuwe export en daarmee van de wederopbouw. Op korte termijn waren daar 150.000 nieuwe, opgeleide krachten voor nodig. Er was geen tijd om te wachten op spontane initiatieven van ondernemers.

Bij alle plannen voor reorganisatie van het onderwijs stond het technisch onderwijs voorop.[22] Over de staat daarvan waren de grote werkgevers en de overheid niet tevreden. De aandacht moest volgens de minister van Economische Zaken verschuiven

(…) van het ambachtelijke naar het industriële. Meer aandacht dient te worden besteed aan het werken in groepsverband en aan de ontwikkeling van het nauwkeurigheidsgevoel. Voorts moeten de leerlingen als zij het technisch onderwijs verlaten, in staat zijn verantwoordelijkheid te dragen en zich een eigen oordeel te vormen in nieuwe en gewijzigde situaties en tenslotte moeten zij meer begrip krijgen voor de eerste eisen der efficiency.[23]

Jongeren hadden dus een langere opleiding en meer algemeen vormende vakken nodig om in grote industrieën te kunnen werken.[24] Ir. Baumann, hoofd sociale zaken bij Philips, stelde dat het handwerk in een moderne productielijn snel genoeg geleerd was. Daar had het bedrijf geen school voor nodig. De juiste houding, discipline, daar ging het om.[25]

Politici en onderwijskundigen hadden bovendien iets veel groters te wensen. Rond de Bevrijding ontstond paniek over morele verwildering onder de jeugd. Jongeren zouden door de oorlog losbandig zijn geworden, en ongeïnteresseerd. Omdat de meesten van hen inmiddels het beroepsonderwijs instroomden, lag daar een zware taak, volgens de gereformeerde pedagoog Jan Waterink:

Ook het vakonderwijs heeft een zedelijke culturele taak (…). Juist in deze tijd doen zich zeer tragische gevallen voor van jonge mensen, die absoluut elke belangstelling voor culturele, sociale of politieke problemen missen. Deze mentaliteit kweekt een volk, dat naar dictatorschap haakt. (…) Daarom krijge ieder gelegenheid zijn eigen kwaliteiten te ontplooien. Daarbij moet de schoonheidsbeleving een plaats hebben. Elk individu moet kunnen doen wat hem of haar het beste lijkt. Daarop moet ons nijverheidsonderwijs gebouwd zijn.[26]

Nederlands bekendste pedagoog Philip Kohnstamm nam zitting in commissies ter vernieuwing van de technische- en huishoudscholen. Hij voegde eraan toe:

Dit is de cultuur-crisis, die men dikwijls aanduidt als de "opstand der horden" of de "gevaren der massacultuur". Juist omdat wij die gevaren geenszins onderschatten, maar ze integendeel als zeer ernstig beschouwen, achten wij het een zaak van zeer urgent en eminent belang om de aanleg, die in de massa's nog latent blijven, tot volle ontplooiing te brengen.[27]

Minder praktische opleiding dus, en meer brede vorming om de democratie te redden. Deze manier van denken was kort na de Bevrijding wijd verspreid. Ook de naoorlogse ministers van Onderwijs

22 Frans Meijers, *Van ambachtsschool tot L.T.S. Overheidsbeleid en kapitalisme* (Nijmegen 1983) 62.
23 Ministerie van Economische Zaken, Vierde industrialisatienota 1951, geciteerd bij: Meijers, *Van ambachtsschool tot L.T.S.* 66.
24 Karen Marie Anderson en Dennie Oude Nijhuis, 'The long road to collective skill formation in the Netherlands', in: M.R. Busemeyer en C. Trampusch (red.), *The political economy of collective skill formation* (Oxford 2012) 101-125, aldaar 117.
25 Meijers, *Van ambachtsschool tot L.T.S.* 94.
26 Prof. dr. J. Waterink (VU) in: *Het vrije volk. Democratisch-socialistisch dagblad* 1 november 1947.
27 Philip Kohnstamm geciteerd bij: Meijers, *Van ambachtsschool tot L.T.S.* 78.

waren er stevig van overtuigd. Het paste naadloos bij de wensen van de grote industrie, die meer om goede persoonlijke eigenschappen dan om vakkennis vroeg. De inspecteur voor het nijverheidsonderwijs, Max Goote, wees bovendien op het belang van aansluiting tussen beroeps- en algemeen vormend onderwijs om leerlingen gemakkelijk tussen die vormen te kunnen laten doorstromen. Zo gebeurde het dat commissies die door de regering waren aangesteld, uitvoerige leerplannen gingen ontwerpen voor het technisch onderwijs, huishoud- en nijverheidsonderwijs, de landbouwschool en andere beroepsopleidingen. Daarbij stond vooral het midden- en kleinbedrijf buitenspel.[28]
De overheid was van buitenstaander nu hoofdrolspeler geworden, en gaf het beroepsonderwijs nieuwe vorm en invulling.

Jaren van uitbouw

Tijdens de wederopbouw maakte het beroepsonderwijs een enorme groei door. Om de deelname aan het onderwijs op hetzelfde peil te krijgen als in moderne industriële landen, werd de leerplicht een jaar langer doorgetrokken, voorbij de duur van het lager onderwijs. In de jaren vijftig moest elke twaalfjarige doorleren, of het nu in uitgebreid lager onderwijs (ulo), lagere technische school (lts), landbouwschool of hbs was. De huishoudschool voor meisjes groeide flink. Leerlingen stroomden massaal toe en met de toenemende welvaart konden ouders zich ook veroorloven dat hun kinderen later aan het werk gingen. Twee jaar lts werd drie jaar, omdat er een jaar van algemene vorming en beroepskeuze voor werd gevoegd. En na zulk 'lager' onderwijs werd het steeds gebruikelijker om het middelbaar beroepsonderwijs en het leerlingstelsel in te gaan. De volhouders en hbs-ers kwamen in hogere beroepsopleidingen die heel theoretisch waren. Met toelatingsexamens en titels voerden zij hun niveau soms hoog op. De nieuwe hogere technische school zocht eind jaren zestig naar directe aansluiting met het wetenschappelijk onderwijs (meer daarover in hoofdstuk 7). De leerling had dus meer te kiezen en kon steeds meer opleidingen stapelen.[29] In de jaren vijftig werd het beroepsonderwijs de grootste uitgavenpost van het ministerie van Onderwijs, na de lagere scholen.[30]

De drang naar meer kennis doortrok de hele arbeidsmarkt, ook in bijvoorbeeld de land- en tuinbouw, waar kinderen van oudsher zo vroeg mogelijk moesten meedraaien in het bedrijf. P.J. Rutten, een van de grondleggers van het lager landbouwonderwijs zei:

> Vroeger kon het lukken als een jongen zonder school het veld introk (…). Tegenwoordig moet hij niet alleen doen, maar ook weten, veel weten (…). De ongeleerde boer durft niet te veranderen, zijn kennis reikt niet verder dan vaders ondervinding. Ik ken geen twee woorden die zo slecht bij elkaar horen als 'domme boer'. Net als herik bij haver.[31]

Ook hier ging het dus om het vermogen om het bedrijf snel te kunnen aanpassen aan de veranderende markt en techniek. Daar kwam veel meer theoretische kennis bij kijken dan vroeger. In feite was het dezelfde toestand die in de eeuw ervoor leidde tot de komst van de ambachtsscholen.

Werkgevers wakkerden de wil om door te leren aan, door hogere eisen te stellen. Sinds de verlenging van de leerplicht waren het niet meer alleen de

28 Meijers, *Van ambachtsschool tot L.T.S.* 91; Westerhuis, 'The role of the state in vocational education' 28-29.
29 Wolthuis, *Lower technical education* 228; C.J.M. Schuyt en Ed Taverne, *1950. Welvaart in zwart-wit* (Den Haag 2000) 314, Schippers, *Van Tusschenlieden tot Ingenieurs* 135.
30 Knippenberg en Van der Ham, *bron van aanhoudende zorg* 424.
31 P.J. Rutten, pionier in het landbouwonderwijs, geciteerd bij: N.B. Goudswaard, *Agrarisch onderwijs in Nederland 1783-1983* (Culemborg 1986) 215.

geïnteresseerde, getalenteerde en enthousiaste jonge mensen die van de lagere vakopleidingen kwamen. Er waren ook leerlingen die niet konden of wilden, maar nu moesten. Werkgevers gingen hun mensen hogerop zoeken, in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Daarmee verloor het lager beroepsonderwijs, de school voor twaalf- tot vijftienjarigen, geleidelijk status als eindopleiding.[32]

Het middelbaar en hoger beroepsonderwijs groeiden intussen als kool en specialiseerden zich sterk voor de meest uiteenlopende beroepen. Elke levensovertuiging wilde haar eigen opleidingen, en moest die ook krijgen volgens de Mammoetwet. In het dagonderwijs van het mbo kon de leerling in 1980 uit liefst 555 opleidingen kiezen; in het hbo waren er rond vierhonderd opleidingen. Het zijn indrukwekkende aantallen, voor wie zich bedenkt dat deze scholen aan het begin van de eeuw nog zeldzaam waren.[33]

Lager beroepsonderwijs los van de arbeidsmarkt

Het lager beroepsonderwijs dreef vanaf de jaren zestig nog verder af van de beroepspraktijk, zeker nu het vooral als opstap naar andere opleidingen moest dienen. De samenleving en politiek raakten doordrongen van de noodzaak om een einde te maken aan standsverschillen die nog altijd in het onderwijs te vinden waren (zie hoofdstuk 4). Het grootste deel van de kinderen uit de laagste inkomensgroepen ging het lager beroepsonderwijs in; de poort naar het algemeen vormend onderwijs werd voor hen al vroeg gesloten. Volgens onderwijskundigen moest de beroepskeuze zo lang mogelijk worden uitgesteld om die poort open te houden. Ook daarom moest het lager beroepsonderwijs (lbo) een algemener karakter krijgen. In 1975 leidde dat tot nog een tweede voorbereidend jaar, waarmee het lbo vier jaar ging duren en de leerplicht tot zestien jaar. Dat extra jaar gaf ruimte om de algemene persoonlijke vorming een nog prominentere plek te geven.[34] Persoonlijke en maatschappelijke vorming verdrongen het praktische onderwijs. Er werd 'veralgemeend' met talen, geschiedenis en aardrijkskunde, kennis der natuur en wat onduidelijke vakken als 'algemene technieken' en 'algemene handvaardigheid'.[35]

De grote werkgevers steunden die koers, zij geloofden nauwelijks meer in het belang van heel praktische vakkennis. Toen de mechanisering vanaf de jaren zestig werd gevolgd door automatisering, de machine door de computer, zei de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Ondernemingen (VNO):

> (...) dat nog steeds allerlei jonge mensen geschoold worden voor specialismen, waarvan allerminst zeker is, dat daaraan bij voortgaande automatisering nog behoefte zal bestaan. De functionele mobiliteit, de overgang van het ene beroep naar het andere, noodzakelijk geworden door de huidige technische ontwikkelingen, is bij de tegenwoordige opleidingen nauwelijks te verwezenlijken.[36]

De onderwijsinspectie durfde in 1963 wel zo ver te gaan: "Het l[ager] t[echnisch] o[nderwijs] zal in beginsel moeten worden losgemaakt van arbeidsmarktaspecten."[37]

Jongeren die snel concreet aan het werk wilden, hadden het niet makkelijk in dit 'veralgemeende', persoonsvormende beroepsonderwijs. Ze moesten

32 Wolthuis, *Lower technical education* 244.
33 Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* 287.
34 Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* 286.
35 Pieter Spit, *Het leren van technische handvaardigheden* (Oosterhout 1988) 11.
36 Bosma geciteerd bij: Meijers, *Van ambachtsschool tot L.T.S.* 211.
37 Onderwijsinspectie geciteerd bij: Meijers, *Van ambachtsschool tot L.T.S.* 192.

zich leren redden met de juiste woorden, gesproken en geschreven, in het Nederlands of Engels. De school paste niet goed bij hen met uitval als gevolg. De vijftienjarige Bram bijvoorbeeld:

Ik heb een goede babbel en ik kan verkopen. Meer kan ik niet maar dat is genoeg om me te redden, later. Het probleem is dat ik op school van alles moet leren, behalve verkopen.[38]

Leerlingen die wel plezier hadden in algemene vakken kozen eerder voor mulo, na 1968 het mavo. Enerzijds was er dus uitval, anderzijds concurrentie van algemeen vormend onderwijs.[39] Het lager beroepsonderwijs begon onder krimp te lijden.

Vanaf het einde van de jaren zestig probeerden regeringen een einde te maken aan dit probleem, en andere problemen, door een middenschool in te voeren (hoofdstuk 4). Iedereen zou er iets van theorie én praktijk krijgen. Maar de middenschool kwam er niet, het lbo bleef als een losse en noodlijdende tak aan de boom van het voortgezet onderwijs hangen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schreef halverwege de jaren tachtig:

Het huidige lbo is eigenlijk vlees noch vis. Het is algemeen zonder de status van een algemeen vormend schooltype te genieten; het is beroepsgericht zonder een daadwerkelijke beroepsopleiding te zijn.[40]

Leerlingstelsel

Terwijl het leren in de school grotendeels in de sfeer van overheid en onderwijsdeskundigen terecht kwam, hield het bedrijfsleven stevige grip op het leerlingstelsel. Dit was buiten de Mammoetwet gehouden. De praktijk bleef er duidelijk voorop staan. Voor de oorlog was dat nog een gebrekkig alternatief voor de ambachtsschool, waar iets meer dan vijfduizend jongeren aan deelnamen. Na 1945 werd het steeds meer de standaard dat jongeren na het lager beroepsonderwijs in de leer gingen in de praktijk. Begin jaren zestig ging het om zestigduizend leerlingen.

Bedrijf en leerling sloten een leerovereenkomst van enkele jaren volgens de cao die werkgevers, vakbonden en de overheid met elkaar vastlegden. Die cao zorgde ervoor dat er ook echt een opleiding was en een vast salaris. Voor elke leerling betaalde de staat tweehonderd gulden aan het bedrijf. De kosten van de theorielessen deelden de bedrijven met elkaar in de sector. Zo was er bemetel, de bedrijfsopleiding metaal- en elektrotechnische industrie, die door en voor de hele sector theorielessen en diploma's verzorgde. Werkgevers deden zo enthousiast mee omdat zij in de naoorlogse jaren een permanent gebrek aan geschikt personeel hadden. De economie groeide als kool.

Bij de eerste haperingen in de economie eind jaren zestig, bleek het leerlingstelsel echter een kwetsbare vorm van opleiden. In de bouw nam het aantal leerplekken snel met een derde af. Er kwamen verwijten van de overheid die zich verantwoordelijk voelde voor een goede opleiding voor iedereen. Het was een eerste teken van een sluimerend relatieprobleem tussen overheid en bedrijfsleven, dat bij economische tegenspoed voor het daglicht kwam.[41]

38 Bram geciteerd bij: Jan Schuurman Hess, *Voettocht naar het hart van het land. Hoe sociaal en democratisch zijn we nog?* (Amsterdam/Antwerpen 2011) 37.
39 Anderson en Oude Nijhuis, 'Long road to collective skill formation' 119.
40 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Basisvorming in het onderwijs* (Den Haag 1986) 56.
41 Ruben Schalk, 'Leerlingstelsel' in: Slaman, Marchand en Schalk, *Kansen in het Koninkrijk* 144-157, aldaar 147-149, 152.

De relatie verstoord

Na twee oliecrises in de jaren zeventig begon het grote naoorlogse optimisme te vervliegen. Door het hoog oplopen van lonen en prijzen ontstond een forse inflatie. Vooral de zware industrie kwijnde weg en na meer dan een generatie kwam het spook van werkloosheid terug, vooral onder jongeren.[42] Overheid en bedrijfsleven wezen beschuldigend naar elkaar. Op school zouden leerlingen niet de juiste dingen leren, en het bedrijfsleven zou wispelturig zijn in zijn wensen. De school en de beroepspraktijk begrepen elkaar niet meer.

Na lang gevraagd te hebben om breed gevormde mensen, begon het bedrijfsleven nu weer meer het belang van vakkennis te benadrukken. De Stichting Maatschappij en Onderneming bracht in 1977 bijvoorbeeld een boekje uit met de titel *Ach meneer, ze kunnen geen hamer meer vasthouden*. Het was een uitspraak die later tot in den treure is herhaald. Vertegenwoordigers van ondernemers schreven in het boekje dat alleen mensen van het mbo, hbo en wo nog direct aan het werk konden. Met jongeren uit het lager beroepsonderwijs zou niet veel meer te beginnen zijn.[43] Een woordvoerder van Philips meldde:

> We hebben grote behoefte aan echte vaklieden en die levert de LTS ons helaas niet. Het is gek dat de overheid ons wel volwaardige ingenieurs, maar geen vakmensen biedt. Wij betalen veel geld om mensen op te leiden waarvoor eigenlijk het onderwijs zou dienen te zorgen.[44]

Die situatie was het gevolg van een beleid dat vooral de grote industrie sinds 1945 zelf van harte had gesteund. Het wilde geen specialisten, maar algemeen gevormde en breed inzetbare mensen. Erg lijnvast waren ondernemers niet geweest met hun wensen, merkte staatssecretaris van Onderwijs Klaas de Jong in 1980 op:

> In de bouw hebben we een periode gehad, waarin men uitging van toenemende systeembouw, zodat er minder plaats zou zijn voor specialisten. Daarna kreeg je de vernieuwbouw en plotseling zit men te springen om metselaars en vaklui die goed een hamer vast kunnen houden. Het onderwijs kon dat niet voorzien en het bedrijfsleven zelf kennelijk ook niet. Daarom zijn de verwijten over een gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven niet helemaal terecht.[45]

Intussen beleefde het lager beroepsonderwijs een dramatische terugval van bijna de helft van de leerlingen in de loop van de jaren tachtig.[46] Wie geen vervolgopleiding wilde en geen plaats vond in het inzakkende leerlingstelsel, verviel vaak in werkloosheid. Er moest snel iets gebeuren om die vorm van onderwijs te redden.

Een nieuwe verhouding tussen overheid en werkgevers

Nu alle economische alarmbellen tegelijk afgingen, veranderde de houding van de regering. Jarenlang hadden gelijke kansen en zelfontplooiing voorop gestaan in het beleid, soms ten koste van het bedrijfsleven dat als conservatief te boek stond. Maar het eerste kabinet-Van Agt ging nu aan tafel met de ontevreden ondernemers. Het vroeg aan de oud-bestuursvoorzitter van Shell, Gerrit Wagner, om met een commissie voorstellen te doen voor

42 Herman de Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat, 1945-1990' in : Remieg Aerts e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 1999) 265-342, aldaar 318.
43 Meijers, *Van ambachtsschool tot L.T.S.* 212.
44 *De Telegraaf* 2 april 1980.
45 *De Telegraaf* 2 april 1980.
46 Wolthuis, *Lower technical education* 266.

de Volkskrant van DINSDAG 10 APRIL 1973 ONDERWIJSNUMMER 11

„Een vak leren" remt jongeren in hun ontwikkeling

De 15-jarigen hebben vaak geen zin nog langer op school te zitten, omdat zij een hekel hebben aan de manier waarop er les wordt gegeven en aan de vakken die ze moeten doorworstelen. Dan maar een baas zoeken, zeggen de ouders. Dat weg van school, die vrijheid, daar wordt vaak geweldig tegenop gekeken. Zo van, nou krijgen we het paradijs. Je bent onafhankelijk, verdient je eigen centjes.

Sinds 1 augustus 1971 echter is er een partiële leerplicht voor werkende jongeren. Dat betekent dat zij die al 9 jaar hebben voldaan aan de leerplicht, nog gedurende 2 jaar één hele of twee halve dagen een cursus moeten volgen aan een onderwijsinstelling of een vormingsinstituut. En dan beginnen de moeilijkheden, zeggen organisaties die zich inzetten voor de werkende jeugd.

In het NVV-vakblad voor Werkende Jongeren, *Boersarong* schrijft Thérèse Gordijn: „Dan ga je solliciteren. Je hebt de advertentie gelezen van de Amro-bank, die jonge mensen vraagt. Je belt, ze vragen hoe oud je bent. Vijftien zeg je dan. ‚Dat is jammer, dan kunnen we u niet gebruiken. We zoeken meisjes van 17.' Je

▲ Afb. 3
Niet vakopleiding, maar vorming moest centraal staan. *De Volkskrant*, 10 april 1973.

▶ Afb. 4
Regionale opleidingscentra kunnen een enorme omvang hebben. ROC Mondriaan te Den Haag, 2015. Fotograaf onbekend, *Wikimedia commons*.

'een nieuw industrieel elan'. Wagner vond kortweg dat de overheid een veel te dominante plek op allerlei gebieden in de samenleving had genomen. Zijn commissie waarschuwde in 1982 dat de overheidsuitgaven sneller stegen dan het bedrijfsleven geld verdienen kon, dat teveel sectoren afhankelijk waren geworden van subsidie en dat de arbeidsmarkt leed onder de druk van regels en cao's. Ook het beroepsonderwijs werkte volgens Wagner niet goed. Er was een muur opgetrokken tussen de onderwijswereld die steeds meer op welzijn was gericht, en de ondernemers met hun zakelijke belangen. Die muur moest neer. Beroepsonderwijs kon niet meer zonder de steun van de overheid, maar ook niet zonder constante inbreng van werkgevers. Er zat niets anders op dan de fakkel voortaan samen te dragen.[47]

De boodschap kwam aan. Er volgde langdurig overleg tussen overheid en werkgevers over een hechte nieuwe samenwerking. Het lager beroepsonderwijs bleef gericht op algemene vorming, maar verloor definitief de rol van eindopleiding. De leerplicht werd weer verlengd, iedereen moest na het lbo verder leren. Als *voorbereidend* beroepsonderwijs ging het lbo vanaf 1992 door het leven.[48]

De nodige invloed van werkgevers moest vooral in het middelbaar beroepsonderwijs vorm krijgen. Dat werd nu immers eindonderwijs voor de meerderheid van de jongeren. Daarvoor was een grote reorganisatie van het mbo nodig, want met meer dan vijfhonderd verspreide kleine opleidingen hadden werkgevers niemand om mee te praten. De overheid was daardoor ook niet goed meer in staat om de waarde van diploma's te garanderen. En dit geheel was duur, terwijl de regering onder grote druk stond om te bezuinigen. In elke sector van de arbeidsmarkt moesten de kleine opleidingen daarom samengaan in grotere instellingen van minstens zeshonderd leerlingen, die zelfstandig om de tafel konden gaan met de werkgevers en de overheid. Schoolbesturen moesten voortaan zelf de juiste balans zien te vinden tussen overheid, werkgevers en studenten, die elkaar kennelijk zo slecht begrepen. Alleen grote, onafhankelijke schoolbesturen zouden dat goed kunnen.
De overheid schreef daarom niet langer in detail voor welke gulden aan wat besteed moest worden, maar gaf de instellingen een budget en grote vrijheid om daarmee te doen wat zij nodig vonden (zie ook hoofdstuk 7). Bedrijven konden de scholen voortaan aanspreken op de leerstof in *Bedrijfstakgerichte Overlegorganen Onderwijs-Bedrijfsleven* (BOOB), en de overheid mocht de scholen aanspreken op prestaties. Aan de scholen was nu de taak om alle partijen tevreden te maken.

Vrijblijvend was dit alles niet. Scholen die fuseerden en groeiden, konden aanspraak maken op de fondsen die de overheid voor elke sector beschikbaar stelde. Wie onder zeshonderd leerlingen bleef, zag een sluiting tegemoet. De regering toonde wat een enorme invloed kan worden uitgeoefend met zulke voorwaarden voor bekostiging. Rond 1990 was het aantal scholen meer dan gehalveerd, ook scholen met een religieuze grondslag zochten de samenwerking met andere soorten onderwijs.[49]
Noodgedwongen voelden veel schooldirecties de ondernemer in zich wakker worden. Bijvoorbeeld de directeur van MTS-Zuid in Rotterdam:

47 Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* 287.
48 Wolthuis, *Lower technical education* 265.
49 Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* 288.

Als het lukt wordt het hier een soort Philips. Een bedrijf met een centrale directie en een groot aantal, hopelijk winstgevende, nevenvestigingen.[50]

Het roc

Met een witte jas aan en een helm op zijn hoofd, reed onderwijsminister Jo Ritzen in april 1995 op een shovel over een bouwterrein in Ede. Hij reed grond uit een kuil waar de parkeergarage moest komen van het nieuwe Regionaal Opleidingscentrum (roc) Ede-Wageningen. Het NederVeluwe College, het Tituscollege uit Velp, het Technisch College Ede, Basiseducatie Ede en het Educatief Centrum Wageningen kwamen er samen in een school met achtduizend studenten. Kort daarna voegden zich daar nog drie opleidingen verpleegkunde uit de regio bij. Ritzen was opgetogen:

Straks is er geen uitval meer, maar doorstroming. Als leerlingen hun grenzen hebben bereikt, kunnen ze binnen het ROC naar een andere opleiding, en dat is belangrijk. De juiste leerling moet op de juiste plaats.[51]

Hij had het niet alleen over de dagopleidingen, maar ook over avondcursussen, leerlingstelsel, onderwijs voor volwassenen en het vormingswerk voor de jeugd. Alles kwam hier in één groot gebouw samen. Het was een gevolg van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), die de minister kort ervoor door het parlement had geloodst.

Met de WEB kwam het middelbaar beroepsonderwijs definitief los uit de Mammoetwet. De wet trok de lijn door die in de jaren tachtig was ingezet: grotere scholen door fusies, nu niet binnen maar ook tussen sectoren. Naar het voorbeeld van wat eerder in het hoger onderwijs was gebeurd, kregen de instellingen jaarlijks beschikking over een budget, dat ze naar eigen inzicht konden besteden aan huisvesting en personeel. Een raad van bestuur werd in de gaten gehouden door de raad van toezichthouders, net als in grote bedrijven.[52]
De klacht uit vooral protestants-christelijke hoek dat van de vrijheid van inrichting zo weinig over bleef, haalde niet veel uit.[53]

Bedrijven kregen een grote invloed op het onderwijsprogramma. Niet voor niets opende de bestuursvoorzitter van chemiegigant AkzoNobel het nieuwe roc in Arnhem.[54] Elke sector kreeg een kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven (KBB) waarin vooral werkgevers de eisen mochten opstellen waaraan een diploma voor hun vak moest voldoen. Ook vakbonden praatten mee. Aan de scholen was het dan om het onderwijs in te richten.[55]

Maar ook de overheid hield invloed. Ze moest het mbo grotendeels blijven betalen: toen Ritzen in de voorbereiding voorstelde om bedrijven 150 miljoen gulden te laten bijdragen aan de onderneming, liepen de gesprekken bijna stuk. Sinds 1919 betaalde vooral de staat en dat bleek onomkeerbaar.[56] Maar dat gaf wel een stevige positie aan de overheid om eisen te blijven stellen aan de deugdelijkheid en de rechten van studenten. Scholen moesten alles doen om uitval te voorkomen, ook van jongeren met grote leerproblemen en van jongeren die niet gemotiveerd waren. Iedereen moest hier een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt kunnen halen. Op de schouders van het mbo kwam ook de

50 G. Groenendijk geciteerd bij: *NRC Handelsblad* 19 juli 1988. *De Gelderlander* 11 april 1995.
51 R. Schoonhoven, *Recht doen aanberoepsonderwijs. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Onderwijsrecht, Vrije Universiteit Amsterdam op 8 april 2016* (Amsterdam 2016) 5.
52 John Exalto, *Van wie is het kind? Twee eeuwen onderwijsvrijheid in Nederland* (Amsterdam 2017) 202, 213.
53 *De Gelderlander* 3 september 1996.
55 Sjoerd Karsten, *De hoofdstroom in de Nederlandse onderwijsdelta. Een nuchtere balans van het mbo* (Antwerpen/Apeldoorn) 107.
56 Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel* 292.

taak om een zeker niveau in reken- en taalvaardigheid te garanderen, mede om doorstroom naar het hbo te verbeteren. En om de toenemende scheidslijnen in de maatschappij te bestrijden. De overheid verwachtte zo van roc's een grote bijdrage in het verbeteren van het welzijn in Nederland.[57] Dat levert nog altijd problemen op, volgens de voorzitter van de MBO-Raad Ton Heerts:

Nu [2016, PS] willen ze maatschappijleer een apart vak maken op het mbo. Dat wordt als een one size fits all-oplossing gepresenteerd, terwijl veel scholen al bezig zijn met burgerschap. De focus ligt nu op wat eerder in de schoolloopbaan niet gelukt is, in plaats van – waar het mbo voor bedoeld is – op het opleiden voor een beroep en eventueel verder leren.[58]

Deze lasten kwamen op de schouders van instellingen die rond de eeuwwisseling probeerden om hun nieuwe rol te vinden, niet van oudsher als scholen, maar als ondernemende organisaties. Dat ging met vallen en opstaan. In de besturen waren minder docenten, en steeds meer professionele bestuurders te vinden. Sommigen van hen hadden zo'n ondernemende houding dat ze grote financiële risico's namen, een riant beloningenbeleid voerden en intussen de kwaliteit van de opleidingen te weinig in het oog hielden. Bij Amarantis, een school met dertigduizend leerlingen, kwam het zelfs tot een faillissement.[59] De sector die voorheen zo weinig publieke aandacht kreeg, kwam jarenlang vooral met slechte berichten in het nieuws. Het hele mbo kwam in een kwaad daglicht te staan door zulke bestuurlijke experimenten, ook scholen die dat niet verdienden.[60]

Discussie op herhaling

Nu de invloed van bedrijven en overheid was vastgelegd, was een nieuwe balans tussen vakopleiding en algemene vorming nog niet gevonden. In de vele nieuwe kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (kbb) gaven de werkgevers en vakbonden duidelijk blijk van hun beroepstrots. Voor elke functie en elk niveau kwamen ze met speciale eisen, zodat er binnen een paar jaar wel zevenhonderd verschillende eisenpakketten (kwalificatiedossiers) op tafel lagen. Teveel, volgens de regering: kon de student die zulke specifieke dingen leerde, nog wel op genoeg plekken op de arbeidsmarkt terecht? En bovenal: kun je wel zulke specifieke eisen stellen als de arbeidsmarkt telkens blijft veranderen? Zo klonk weer de roep om meer algemene lesprogramma's, en naar het richten op 'competenties' in plaats van specialistische vakkennis. Van 'competenties' kwamen steeds meer definities in omloop, maar in het algemeen ging het daarbij om persoonlijke eigenschappen, om houding. Zelfredzaamheid bijvoorbeeld, aanpassingsvermogen, of het vermogen om samen te werken.[61] Ook veel werkgevers zagen daar wel de waarde van. "Het denken in termen van brede, meer duurzame bekwaamheden wordt beschouwd als een mogelijke oplossing voor de onvoorspelbaarheid van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt", schreef de Onderwijsraad in 2002.[62] Recent zag de onderwijswereld de opkomst van *21st century skills*: kritisch en creatief denken, sociale vaardigheden, zelfstandigheid en nu ook ICT-vaardigheden.[63] Het zijn echo's uit de tijd van de industrialisatie en uit de tijd van de automatisering. Ook toen geloofden grote bedrijven en de overheid dat het niet langer goed was om al te specialistische vakkennis over te

57 Schoonhoven, *Recht doen aan beroepsonderwijs* 15.
58 Ton Heerts in *Algemeen Dagblad* 13 december 2016.
59 Nancy Chin-A-Fat e.a., *Amarantis. Het verhaal achter een vertraagde val* (Den Haag 2013) 14-15.
60 Karsten, *hoofdstroom* 171.
61 Karsten, *hoofdstroom* 107, 108; Onderwijsraad, *Competenties: van complicaties tot compromis. Over schuifjes en begrenzers* (Den Haag 2002) 22, 36.
62 Onderwijsraad, *Competenties* 9.
63 http://curriculumvandetoekomst.slo.nl/21e-eeuwse-vaardigheden geraadpleegd op 5 augustus 2017.

dragen. Brede vorming van een sterke en wendbare persoonlijkheid, daar ging het om.

Terwijl het onderwijs zich op competenties ging richten, klaagden ondernemers dat het hen meer tijd en geld begon te kosten om de studenten in de praktijk weer de nodige specifieke vakkennis bij te brengen.[64] Doorstroming naar het hbo werd er ook door bemoeilijkt. De discussie leidde ertoe dat minister Marja van Bijsterveldt het meer specifieke 'vakmanschap' weer centraal stelde. Zo blijft de slinger heen en weer gaan tussen algemene vorming en vakopleiding. Het is een dilemma dat zeker sinds 1945 speelt, en dat niet alleen kan worden opgelost door nauwere samenwerking tussen overheid en bedrijven. Kiezen tussen de twee heeft weinig zin, want altijd zal dan weer druk ontstaan om een nieuwe balans te vinden.

Een interessante mogelijkheid om persoonlijke vorming en vakkennis te combineren, is het internationale studentenverkeer in het mbo. Vooral in de horeca- en landbouwopleidingen is het heel gangbaar geworden om stage of opleiding over de grens te gaan doen. Veel vakkennis is immers niet typisch Nederlands, en van weinig ervaringen wordt de persoonlijkheid meer ontwikkeld dan van een buitenlands avontuur. In het mbo is het met zeven procent van de studenten nog lang niet zo gangbaar als in het hoger onderwijs, maar de Europese Unie en de Nederlandse staat bevorderen dit verkeer in toenemende mate.[65] Het is iets om in de gaten te houden.

Tot slot

Het organiseren van goed beroepsonderwijs vraagt om evenwichtskunst. Nostalgische gevoelens bij het zuivere leren op de werkvloer, bij de meester en de gezel, zijn niet op hun plaats. Al sinds het einde van de negentiende eeuw moesten werkgevers die manier van werken opgeven, omdat wetenschap en techniek daarvoor te onmisbaar en te ingewikkeld werden. Zij richtten scholen op voor de nodige theorie, maar die konden niet bestaan zonder het geld van de gemeenschap. Zonder bemoeienis van de overheid kon de nijverheidsschool niet bestaan.

Na de Tweede Wereldoorlog sloeg de balans de andere kant op. Nu was alleen de overheid in staat om het beroepsonderwijs de omvang, de doorstroommogelijkheden en de vormende functie te geven die nodig waren. Om de economie weer aan de praat te krijgen, maar ook om de democratie te stutten. Door het algemene gevoel van crisis kort na de oorlog, klonk er geen onvertogen woord toen de overheid duidelijk de hoofdrol nam, en een brede vorming van de persoonlijkheid centraal zette. Het kon niet anders, zo was het gevoel.

Bij een volgende economische crisis in de jaren zeventig werd pas duidelijk dat het evenwicht verstoord was geraakt. Lang had het bedrijfsleven gedacht dat algemene vorming goed was, omdat het breed inzetbaar personeel opleverde en dat het zelf de nodige praktische opleiding geven kon. Maar nu bleek dat niet overal te kloppen. Werkloosheid wees op een verloren contact. De werkgevers moesten terug aan tafel om mee te praten over de invulling van het onderwijs.

64 Bronneman-Helmers, Overheid en onderwijsbestel 308.
65 https://www.nuffic.nl/en/internationalisation/mobility-statistics/vet-statistics/total-outbound-mobility# geraadpleegd 7 maart 2018.

In een poging om het juiste midden te vinden, kwam het beroepsonderwijs vanaf de jaren tachtig grotendeels zelfstandig tussen de staat en de arbeidsmarkt in te staan. Het was nu aan scholen zelf om de juiste balans tussen beide partijen, en tussen vorming en praktische opleiding te vinden. Maar die scholen kunnen van twee kanten gemakkelijk uit balans worden getrokken; ze blijven afhankelijk van geld en regels vanuit de overheid, en van de zeer uiteenlopende en veranderende wensen van de werkgever.

De verhouding blijft dan ook verschuiven. In 2015 kwam de werkgever weer op grotere afstand te staan toen de regering zeventien centra voor overleg samengevoegde in één Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven. Dat is beter werkbaar en goedkoper, zo vond de regering. Maar het midden- en kleinbedrijf kunnen nu meer moeite krijgen om mee te praten over het onderwijs. Of die situatie houdbaar is, zal in de toekomst weer moeten blijken.[66]

66 Schoonhoven, *Recht doen aan beroepsonderwijs* (mist nog paginanummer? en een punt)

intermezzo

100 JAAR MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP IN PORTRETTEN

Robert Verhoogt
en Evelyn Beer

Bij binnenkomst van het ministerie van OCW via de Oranje Buitensingel, wordt iedere bezoeker begroet door tientallen portretten van alle bewindspersonen die sinds 1918 aan het roer hebben gestaan. Het is een bonte verzameling van portretten, divers in stijl, techniek en compositie en gemaakt door uiteenlopende kunstenaars. De portretten bieden een bijzondere indruk, niet alleen individueel maar ook de verzameling als geheel. Ze zijn verspreid door dit boek te vinden.

Wie staan hier afgebeeld en door wie zijn ze geportretteerd? Welke selectiecriteria waren daarbij bepalend? Waarom hangen hier schilderijen, tekeningen en foto's ogenschijnlijk willekeurig door elkaar en waarom worden ze op deze wijze gepresenteerd? Wat valt er op te maken uit de attributen die bij de bewindslieden staan afgebeeld? Wat betekent het magisch realistisch portret dat Kik Zeiler schilderde van minister Arie Pais? Waarom houdt Sander Dekker een gitaar in handen? De individuele portretten dragen behalve de persoonlijke signatuur van de kunstenaars, de sporen van de tijd waarin ze zijn gemaakt. Minister **Van Kemenade** poseert op beide portretten die van hem zijn gemaakt in de jaren tachtig met een sigaret in handen: veelzeggend voor minister Van Kemenade én de jaren tachtig. Honderd jaar portretten van bewindspersonen van OCW biedt een inzicht in honderd jaar portretkunst in Nederland. Tegelijkertijd past de portrettenverzameling als geheel in een lange kunsthistorische traditie van bestuurdersportretten die we meer tegenkomen in de wereld van onderwijs, cultuur en wetenschap. Wat is het beeld van honderd jaar ministerie van OCW in portretten?[1]

1 Ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van het ministerie van OCW verscheen de publicatie Evelyn Beer (red.), *90 jaar OCW. Portret van een Ministerie* (Den Haag 2008) met een overzicht van de portretten van bewindspersonen. Voor de geschiedenis van het beleid van dit ministerie wordt verwezen naar: Hans Knippenberg en Willem van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen 1918-1993*, (Assen 1993); R. Pots, *Cultuur, koningen en democraten: overheid en cultuur in Nederland* (Nijmegen 2000); *Cultuurbeleid in Nederland* (Den Haag 2002) en naar de overige bijdragen in de onderhavige publicatie.

De bewindspersoon geportretteerd

Minister **dr. J.Th. De Visser** was de eerste minister van Onderwijs tussen 1918 en 1925. Aan het einde van zijn ambtstermijn werd hij geportretteerd door de portretschilder Huib Luns (1881-1942). Luns was een gerenommeerd portrettist, de directeur van de Rijksnormaalschool voor tekenonderwijzers in Amsterdam, en als voorzitter van de kunstenaarsvereniging Arti et Amicitiae een bekende figuur in de Nederlandse kunstwereld. Daarnaast was hij vader van zes kinderen waarvan vooral zijn zoon Joseph Luns (1911-2002) naam zou maken als markant minister van Buitenlandse Zaken en secretaris-generaal van de NAVO. Op het portret van minister De Visser zien we hem traditioneel gekleed in een stemmig zwart pak, ontspannen achter een tafel staan met enkele documenten voor zich. De minister lijkt tijdens zijn werk even te poseren voor de kunstenaar.

Na dit portret is er een lange periode incidenteel opdracht gegeven om bewindspersonen na hun afscheid en bij wijze van eerbetoon te portretteren, maar een traditie was het aanvankelijk niet. Zo werd zijn opvolger, minister mr. **V.H. Victor Rutgers**, destijds niet geportretteerd. Zijn ministerschap duurde slechts 216 dagen. Mogelijk werd om deze reden besloten om geen portret van hem te maken. Pas decennia later heeft de kunstenaar Pieter van den Boogaard hem alsnog postuum geschilderd, en aan de traditie toegevoegd die in de loop van de jaren zestig en zeventig wel was ontstaan. Met een bedachtzame blik kijkt Rutgers de toeschouwer aan, gekleed in zijn officiële ambtskostuum,

compleet met donkerblauwe rok, een voering van zwarte zijde en gesloten met een rij van negen vergulde knopen met een gekroonde W.
De kraag, opslagen, zakkleppen en de rug tussen de zakkleppen zijn met goudborduursel versierd. De pantalon is wit met goudgalon op de zijnaden. De steek heeft witte veren, een gouden lis met knoop en oranje kokarde. Het montuur van de degen is verguld en de schede is wit. Rutgers draag de degen aan zijn zijde en de koninklijke onderscheidingen zijn duidelijk zichtbaar.[2]
De witte handschoenen losjes in de hand doen denken aan Rembrandts beroemde portret van Jan Six. En ook hier is het de vraag: is de minister zojuist gearriveerd of staat hij op het punt van vertrekken? Minister Rutgers was minister in het interbellum, zijn kostuum is negentiende-eeuws, maar het portret dateert uit 1988.

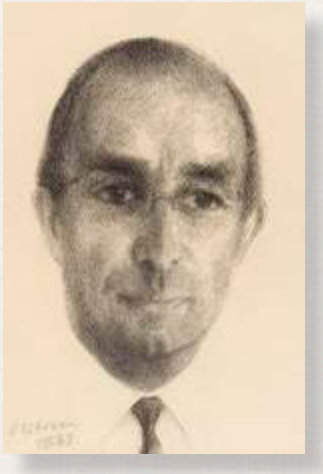
Minister **Marius Waszink** maakte deel uit van het kabinet-De Geer I en nam in 1928 zelf het initiatief om zichzelf te laten portretteren door de bekende kunstenaar Antoon Molkenboer. Molkenboer (1872-1960), telg uit een bekende kunstenaarsfamilie, had naam gemaakt met onder andere spotprenten in het politiek geïllustreerde tijdschrift *De Kronijk*. Hij maakte een gedetailleerd portret in aquarel, krijt en potlood op papier. Het toont de rijk gedecoreerde minister Waszink in traditioneel kostuum.

Aanvankelijk kwamen de portretten op basis van losse opdrachten tot stand; de keuze voor een kunstenaar kwam hetzij vanuit het ministerie hetzij van de bewindspersoon zelf. Antoon van Anrooy maakte tijdens de oorlog een portret van

2 In 1825 voert Koning Willem I het ambtskostuums in voor zijn hoogste ambtenaren: ministers, directeuren-generaal en staatsraden. In de OCW-eregalerij zijn de ministers Bertram Schrieke, Victor Rutgers en Jan Terpstra in dit ambtskostuum afgebeeld.

minister **Gerrit Bolkestein**, lid van het oorlogskabinet in Londen. Omdat van Bolkestein een portret in de OCW-collectie ontbrak, heeft kleinzoon Frits Bolkestein dit portret enige jaren uitgeleend voor de portrettengalerij in de Hoftoren. Na drie jaar moest het terug en sindsdien hangt hier een reproductie. In 1956 werd pas door het ministerie besloten om ministers en staatssecretarissen na afloop van hun ambtstermijn te portretteren als een visueel souvenir van hun ambt. Opdrachten daartoe maakten sindsdien deel uit van het opdrachtenbeleid van het ministerie ter ondersteuning van eigentijdse kunstenaars. De opdrachten werden van 1956 tot 1966 verleend door een speciale commissie bestaande uit ambtenaren namens het ministerie van OCW, kunstenaars, politici en museumdirecteuren. Ook directeur Edy de Wilde van het Stedelijk Museum Amsterdam maakte deel uit van een van deze commissies. De traditie bleek toen nog broos en eindigde voorlopig na tien jaar. Na 1966 bleven de portretopdrachten uit; pas in 1977 werd de draad weer opgepakt en de reeks weer voortgezet. Ontbrekende bewindspersonen werden eind jaren zeventig en tachtig postuum in beeld gebracht, zoals minister Rutgers. Zo is de traditie achteraf aangevuld en ingekleurd met postuum geschilderde portretten, als een *invented tradition* zoals Eric Hobsbawm dat ooit omschreef.[3] De collectie bevat kunstwerken van wisselende kwaliteit. Oorzaak daarvan is dat bij de keuze voor een bepaalde kunstenaar altijd twee belangrijke criteria een rol speelden en spelen: het vakmanschap van de portrettist en de persoonlijke voorkeur van de te portretteren bewindspersoon. Dat laatste was en is altijd doorslaggevend.

3 Eric Hobsbawm & Terence Ranger (red.), The Invention of Tradition (Cambridge 1983).



De portretten van ministers en staatssecretarissen zijn onlosmakelijk verbonden met hun functie in een specifiek kabinet. Zozeer zelfs, dat bewindspersonen die meermaals terugkeerden in een volgend kabinet meermaals werden geportretteerd. Zo werd minister Jos van Kemenade door Gerard van Wijland in 1984 geportretteerd als minister van Onderwijs en Wetenschappen voor de Partij van de Arbeid in het kabinet-Den Uyl tussen 1973-1977. Armando Caïro heeft hem later opnieuw geschilderd, maar dan als minister in het kabinet-Van Agt II. Van **Marja van Bijsterveldt** zijn eveneens meerdere portretten gemaakt. In beginsel worden de portretopdrachten pas gegeven kort voor het aftreden van de betreffende bewindspersoon. In de laatste maanden van haar ambtstermijn stond het portret van minister **Bussemaker** echter al klaar. Het schilderij was eerder afgerond dan de formatiebesprekingen voor het nieuwe kabinet.

Schilderijen op doek, tekeningen en aquarellen op papier, en foto's hangen in de galerij naast elkaar. Dit eerste onderscheid in techniek is niet zonder betekenis. Van de eerste minister van Onderwijs, Johannes de Visser, is een *geschilderd* portret gemaakt, van de eerste staatssecretaris mr. **Jo Cals** een *tekening*. Dit onderscheid in techniek is sindsdien altijd volgehouden: van ministers wordt een schilderij op doek gemaakt, van staatssecretarissen een tekening, aquarel of foto: in ieder geval altijd een werk op papier. Uitzondering is het getekende portret van Molkenboer van minister Waszink, maar dit dateert van ver voor de eerste staatssecretaris. Het verschil in politiek gewicht is zo vertaald in

het gebruikte artistieke medium. Deze hiërarchie in technieken kent een lange kunsthistorische traditie die terug gaat naar de achttiende-eeuwse kunsttheorie aan de academies. Nadien werd dit onderscheid ook gehanteerd op de tentoonstellingen van werken van levende meesters, zoals die in de negentiende eeuw afwisselend in Den Haag, Amsterdam en elders werden georganiseerd. De portrettengalerij hangt in een reeks van opeenvolgende bewindslieden. Meer dan de techniek is de chronologie in de parlementaire geschiedenis leidend: van minister De Visser tot minister Bussemaker. De portretten hangen naast en vooral hoog boven elkaar aan de wanden van de entree van het ministerie. Waar kunstenaars in het verleden wel klaagden over het feit dat hun werk te hoog hing op tentoonstellingen, kennen we dat soort signalen niet van bewindspersonen.

De schilderijen van de ministers van OCW vertonen stilistisch veel variatie. Charles Eyk maakte een expressionistisch portret van minister **Jos Gielen**, minister namens de KVP in het kabinet-Beel I, Carel Willink hanteerde zijn magisch realistische stijl voor minister **Theo Rutten** in 1961, en Hessel de Boer maakte in 1977 een luchtig impressionistisch portret van minister **Chris van Veen** uit het kabinet-Biesheuvel I en II. Sam Drukker en Armando Cairo maakten zowel getekende als geschilderde portretten van respectievelijk staatssecretarissen en ministers. Opmerkelijk is het horizontale formaat dat Ans Markus koos voor het portret *en profil* van minister **Jo Ritzen**.

Het getekende portret van Jo Cals door de bekende kunstenaar Paul Citroen uit 1963 is een

van de fraaiste werken aan de wand en toont Cals, virtuoos met houtskool getekend. Twee jaar later maakte Citroen een vergelijkbaar portret van staatssecretaris Ynso Scholten. De vooraf bepaalde keuze voor een getekend portret op papier was weliswaar een beperking, maar liet de kunstenaar uiteraard nog veel ruimte voor uiteenlopende interpretaties, zoals blijkt uit de losse, schetsmatige tekeningen van Erika Visser van diverse staatssecretarissen. Of de vlotte tekening met Oost-Indische inkt die Sierk Schröder in 1963 maakte van staatssecretaris **Anna de Waal**. Zij maakte namens de KVP deel uit van de kabinetten-Drees III en IV en was de eerste vrouw die een kabinetspost bekleedde. Daarnaast kan gewezen worden op de gestileerde tekening van Riek Wesseling van staatssecretaris **Hans Grosheide**, of het vlot getekende portret van staatssecretaris **Job Cohen** door Sam Drukker. Aan de collectie schilderijen en tekeningen zijn inmiddels ook enkele foto's toegevoegd, gemaakt door beroemde fotografen als Anton Corbijn, Erwin Olaf, Koos Breukel en Mike Roelofs.

De bewindspersonen zijn zittend of staand geportretteerd, veelal in traditionele compo sities, ten halve of driekwart in beeld gebracht. Veel portretten tonen de bewindspersonen tamelijk ontspannen, losjes poserend voor de kunstenaar, zittend op een bank of stoel, of rustig

staand met de armen over elkaar. Sommige bewindspersonen tonen zich juist actief achter hun bureau, tussen de nota's met de pen in de hand. De staatssecretarissen **Gerard Stubenrouch** en Kees Schelfhout, getekend door respectievelijk Jan Sleper en Piet Klaasse, lijken beide plotseling op te kijken van de voorliggende nota. Een opmerkelijk symbolistische compositie is van de hand van Kik Zeiler. Hij schilderde een curieus magisch realistisch portret van minister **Arie Pais**, minister van Onderwijs en Wetenschappen in het kabinet-Van Agt I. Minister Pais zit niet achter een bureau, maar aan een tafel waarbij hij bijna wordt overstroomd door symbolen die refereren aan de beleidsterreinen van zijn departement: een puntenslijper staat voor onderwijs, een sculptuur van een mythologische figuur staat voor de kunsten en een microscoop verbeeldt de wetenschap. Op de achtergrond zien we een collage van gebouwen, waaronder het oude ministerie van OKW, het Kurhaus en de pier van Scheveningen terwijl boven Den Haag donkere wolken zich samen pakken. Het geheel maakt het portret tot een bijzonder visioen van het ministerschap.

Tot slot wilde staatssecretaris **Rick Van der Ploeg** zich ogenschijnlijk juist niet als bewindspersoon laten zien. Hij liet zich door Anton Corbijn als een rapper fotograferen, resulterend in een foto die eerder past tussen Corbijns kunstenaarsfoto's van popmusici als U2 uit de jaren negentig, dan tussen de overige portretten van bewindspersonen.

Portrettengalerijen in openbaar bestuur, onderwijs, cultuur en wetenschap

De portrettengalerij van het ministerie van OCW is naar aard en omvang bijzonder, maar ook bij andere departementen vinden we portretverzamelingen. Het ministerie van Economische Zaken heeft een verzameling foto's van alle bewindspersonen samengebracht in een installatie. De verzameling oogt efficiënt en modern, maar biedt een reeks sobere portretten op klein formaat, meer documentair dan esthetisch of persoonlijk. Ook het ministerie van Justitie en Veiligheid kent een portrettengalerij en in het Torentje hangt een verzameling geschilderde portretten van alle naoorlogse minister-presidenten.[4] De Tweede Kamer bezit maar liefst twee portettengalerijen van oud-voorzitters: een collectie tekeningen en een verzameling schilderijen. De tekeningen zijn voornamelijk van de hand van Karel James (1899-1976). Met terugwerkende kracht werden de voorzitters postuum in beeld gebracht. Op 5 maart 1966 werd het resultaat onthuld. Nadien hebben andere kunstenaars de reeks van voorzittersportretten voortgezet. Vergelijkbaar met de reeks van het ministerie van OCW betreft deze tekeningencollectie een compleet overzicht van de bestuurders, maar is de portrettraditie deels met terugwerkende kracht tot stand gekomen. Hetzelfde geldt voor de geschilderde portretten van oud-voorzitters. De traditie om hen te laten portretteren na vertrek[5], ontstond pas na 1945. De ontbrekende voorzittersportretten van voor die tijd zijn aangevuld met achttiende- en negentiende eeuwse voorzittersportretten, afkomstig uit collecties van musea, universiteiten en particulieren.

De portrettengalerij van het ministerie van OCW past ook in de traditie van de veel oudere portrettengalerijen in het lokale bestuur, zoals die in gemeentehuizen nog steeds te vinden zijn. Zo bezit de gemeente Breda een reeks van portretten van burgemeesters en schepenen uit de zestiende en zeventiende eeuw.[6] De gemeente Nijmegen heeft een recente reeks van burgermeestersportretten waarbij we ook weer Sam Drukker tegenkomen via zijn portret van oud-burgemeester Thom de Graaf.[7] Eerder portretteerde hij staatssecretaris Job Cohen. Ook in de burgerhal van het gemeentehuis van Eindhoven hangen de portretten van de burgermeesters en komen we onder andere Jos van Kemenade opnieuw tegen.[8]

In de wereld van onderwijs, cultuur en wetenschap kennen we uiteenlopende voorbeelden van portrettengalerijen. Zo hebben universiteiten bijzondere portrettenverzamelingen van hun hoogleraren uit hun lange verleden, zoals de universiteiten van Leiden en Groningen.[9] Ook in de wereld van kunst en cultuur is het een bekend verschijnsel. In de wandelgangen van de Stadsschouwburg in Amsterdam zien we schilderijen en bustes van beroemde personen uit de Nederlandse toneelgeschiedenis die teruggaat tot 1899. In de gemeentelijke monumentenbeschrijving van de Amsterdamse Stadsschouwburg wordt het belang van de portrettentraditie nadrukkelijk onderschreven:

Juist de aanwezigheid van deze collectie op deze plaats, in de gangen van de stadsschouwburg, verleent het gebouw uitzonderlijke cultuur-

4 https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-algemene-zaken/organisatie/gebouwen/binnenhof.
5 Zie ook Evelyn Beer en Hanneke de Man, *Kunstcollectie Tweede Kamer*, (Den Haag 2012).
6 https://erfgoed.breda.nl/erfgoed/archief/burgemeestersportretten/.
7 http://www.gelderlander.nl/nijmegen/portret-oud-burgemeester-de-graaf-onthuld~ae24eb0b/.
8 http://www.ed.nl/eindhoven/levende-burgemeestersportretten~abca23ba/
9 R.E.O Ekkart, *Knappe Koppen: vier eeuwen Nederlands professorenportret* (Utrecht 1991).

historische betekenis als nationaal monument, als centrum van het twintigste-eeuwse toneelleven in Nederland. Een groot deel van de collectie ontleent zijn waarde niet zozeer aan artisticiteit, kleurgebruik of kunsthistorische bijzonderheden, maar aan de onmiskenbare cultuurhistorische context die het gebouw biedt en voor elke bezoeker de rijke traditie van het Nederlandse toneel en theater levend houdt.[10]

De portrettengalerij vormt een interessante schakel in het bestaan van eeuwenoude instituties, zoals universiteit, parlement, theater, ministerie of rechtbank. Voor dit laatste kan nog gewezen worden op de traditie van de Hoge Raad om sinds 1838 de scheidende president te portretteren met een omvangrijke portretverzameling als resultaat.[11] Dergelijke portrettengalerijen passen in een traditie die uiteindelijk teruggaat naar de regentenstukken en schutterstukken uit de late zestiende en zeventiende eeuw.[12] In de traditionele Nederlandse gildestructuur was het gebruikelijk om bestuurdersportretten te vervaardigen van de schutterijen, weeshuizen en andere organisaties. De bekendste voorbeelden ervan zijn de groepsportretten van Frans Hals en Rembrandts *Staalmeesters* en de *Compagnie van kapitein Frans Banninck Cocq en luitenant Willem van Ruytenburgh*, beter bekend als *De Nachtwacht*. Het zijn uitzonderlijke voorbeelden van een uitzonderlijk genre. Hoewel er in de zeventiende eeuw een enorme hoeveelheid portretten is geschilderd in Europa, is het groepsportret met regenten en bestuurders een genre dat vrijwel uitsluitend in Nederland voorkomt.

De portrettengalerij van het ministerie van OCW past in een rijke traditie van portrettengalerijen in het openbaar bestuur en de wereld van onderwijs, cultuur en wetenschap. De portrettengalerij maakt de lange traditie van een instituut direct en persoonlijk zichtbaar, hoewel het belang van deze traditie doorgaans pas later wordt onderkend en waar nodig aangevuld. De portrettraditie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is daarin geen uitzondering.

Zoals de portretten van toneelspelers hun betekenis hebben binnen de omgeving van stadsschouwburg, geldt hetzelfde voor de portretten van de bewindspersonen in de context van het ministerie. Juist de aanwezigheid van deze collectie op deze plaats geeft deze portrettengalerij een bijzondere betekenis. Meer dan de stijl, compositie of kunsthistorische bijzonderheden, ontleent deze portrettengalerij haar betekenis aan de context die dit gebouw biedt en voor elke bezoeker de rijke geschiedenis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap levend houdt.

100 jaar portretten van het ministerie van OCW

De portrettengalerij van het ministerie van OCW is in zijn huidige presentatievorm onthuld in 2008, toen het departement negentig jaar bestond. De portretten hingen voordien verspreid op verschillende locaties of werden bewaard in het depot. De onthulling werd gedaan door minister Plasterk, die overigens zelf een speciale belangstelling had voor portretten.

10 Stadsschouwburg Beschrijving van Leidesplein 26 (Marnixstraat 429) Status Rijksmonument Objectnummer 46503, Bureau Monumenten & Archeologie maart 2003, p.33.

11 https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Over-de-Hoge-Raad/Paginas/Kunst-en-verzamelingen.aspx

12 B. Haak, *De Hollandse Schilders in de Gouden Eeuw* (Zwolle 1996) 104-115.

Als enthousiast amateurfotograaf had hij bij zijn aantreden het plan opgevat om al zijn bezoekers zelf te portretteren, van collegaministers, ambtenaren, bestuurders en burgers. Iedereen die een voet over de drempel zette van zijn werkkamer, werd uitgenodigd om plaats te nemen voor de 150mm-lens van zijn Hasselblad-camera op een statief. Iedere bezoeker werd bij binnenkomst slechts één keer, bij het eerste bezoek geportretteerd. Zo is iedereen gefotografeerd op dezelfde plek met dezelfde sluitertijd, bij het beschikbare licht en zonder flits. De foto's werden in lange stroken voor het raam gehangen als een fotografische portrettengalerij door en voor de minister. Minister Plasterk zelf is geschilderd door Piet van den Boog en in 2013 toegevoegd aan de portrettengalerij.

Tegenover een van de vier portretwanden zien we de kolossale muurschildering van **Marijke van Warmendam** met als titel: ***Vooruit!* (2003)**. Het is een afbeelding op groot formaat van een Neanderthaler met een klassiek gevormde stoelpoot in zijn hand. Met vlotte pas loopt de Neanderthaler vooruit. Het werk symboliseert het optimistische vooruitgangsgeloof in de politiek, maar lijkt tevens een aansporing voor alle bewindspersonen bij hun inzet en erfenis voor onderwijs, cultuur en wetenschap. En zelfs aan de Nederlandse Nobelsprijswinnaars die in het ministerie van Onderwijs met een eigen portrettengalerij van portretbustes worden geëerd.[13]

Op 6 november 2017 werden de meest recente portretten toegevoegd aan de OCW-portrettengalerij: een schilderij van minister Bussemaker door Joanna Quispel, en een foto van staatssecretaris **Sander Dekker** door de gerenommeerde fotograaf Koos Breukel. 100 jaar portretten van bewindslieden biedt zo tevens 100 jaar Nederlandse portretkunst, van Huib Luns tot Koos Breukel. Het portret van Huib Luns is qua compositie en techniek nog geworteld in de late negentiende eeuw, in Charles Eyks expressionistisch portret van minister Jos Gielen klinkt de COBRA-kunst inmiddels door. Carel Willink hanteerde zijn bekende gladde, magisch realistische stijl voor minister Rutten en Anton Corbijn fotografeerde Rick van der Ploeg als zoveel beroemdheden uit de kunstwereld rond 2000. Individueel, maar ook als verzameling geven de portretten een gezicht aan de politieke inzet voor onderwijs, cultuur en wetenschap en aan het ministerie als instituut. Ze ontlenen hun betekenis daarbij aan de traditie waarin ze zijn ontstaan en de context waarin ze worden gepresenteerd. De portrettengalerij van honderd jaar ministerie van OCW kent breuken en continuïteit, zoals dat gaat in de geschiedenis van de politiek en de kunst. En het is daarmee tegelijkertijd een interessante afspiegeling van de geschiedenis van het ministerie zelf.

13 In de entreehal zijn ook de resultaten te zien van een tweede portrettentraditie van OCW: de collectie bronzen koppen van Nederlandse Nobelprijswinnaars, waaraan recent de kop van Ben Feringa is toegevoegd.

Jacques Dane

‘WAT WIL JE LATER WORDEN ALS JE GROOT BENT?’

BEROEPSKEUZE- EN STUDIEVOORLICHTING

Al vanaf de eerste decennia van de negentiende eeuw worden jonge kinderen thuis en op school spelenderwijs bekend gemaakt met de ambachten- en beroepenwereld van volwassenen. Aan de hand van kleurige prentenboeken werd – en wordt – aan peuters en kleuters uitgelegd wat het beroep van slager, loodgieter, schaapherder, wasvrouw of bakker inhoudt. In de loop van de twintigste eeuw konden jongens met constructiespeelgoed leren metselen, timmeren en bouwen (denk aan het wereldberoemde *Meccano*).
En met scheikunde- en biologiedozen was het mogelijk om eenvoudige proefjes uit te voeren of onderzoek te doen met een microscoop.
Meisjesspeelgoed stond vaak in het teken van verzorgende beroepen, zoals verpleegster of kraamvrouw, of een betrekking als winkelbediende. En voor schoolmeisjes werden de naaldvakken ('fraaie en nuttige handwerken') hoog aangeschreven, dit met het oog op een baan in een confectieatelier of een textielfabriek.

In de loop van de twintigste eeuw werd de samenleving alsmaar ingewikkelder. Het aantal beroepen groeide explosief. Hoe kon je er als leerling achter komen wat je later zou willen worden als je groot bent?

Arbeids- en levensvreugde

Hoogleraar onderwijskunde Ph. J. Idenburg (1901-1995) benadrukte in zijn *Schets van het Nederlandse schoolwezen* (1961) dat het belangrijk is "dat zowel de school- als de beroepskeuze in overeenstemming zijn met de lichamelijke en geestelijke eigenschappen en potenties, omdat een verkeerde keuze de arbeids- en levensvreugde in ernstige mate kunnen frustreren"[1] Om deze reden, aldus Idenburg in 1961, is overleg tussen leerling, ouders en leerkrachten over school-, studie- en beroepskeuze noodzakelijk. Begin jaren zestig waren er 86 arbeidsbureaus en 64 particuliere bureaus (waarvan 31 algemeen, 21 rooms-

1 Ph. J. Idenburg, *Schets van het Nederlandse schoolwezen* (Groningen 1964) 575-576.

katholiek en 12 protestants-christelijk). Daarnaast, zo somde Idenburg op (hij was ook directeur-generaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek), waren er nog enkele gemeentelijke bureaus, onder andere in Den Haag, Haarlem en Hilversum. Deze bureaus ontvingen subsidie van rijk, provincie en gemeente.[2]

In de jaren zestig werd het vinden van een geschikt beroep bemoeilijkt door de grote hoeveelheid beroepen waaruit gekozen kon worden, een probleem dat tot op de dag van vandaag actueel is.[3] Psycholoog S. Wiegersma (1919-2008) becijferde in zijn *Psychologie der beroepskeuze* uit 1961 "[…] dat er thans 400 à 500 beroepen zijn, waarover de beroepskeuze zich kan uitstrekken".[4] Door deze beroepsspecialisatie was de keuzemogelijkheid voor grote groepen leerlingen ingewikkeld geworden. Om aan dit probleem het hoofd te bieden, werden leerlingen aan een aantal schriftelijke psychologische proeven onderworpen. Op basis van de uitkomsten gaf de psycholoog of de beroepskeuze-adviseur een advies. Een punt van kritiek, aldus Idenburg, was dat dit advies alleen met het schoolhoofd werd besproken en niet met de leerling en de ouders. Een individueel mondeling onderzoek, en in sommige gevallen 'een diepgaand psychologisch onderzoek', zou verkeerde keuzes kunnen uitsluiten.[5]

Het klinkt eigentijds, misschien zelfs visionair wat Idenburg in 1961 adviseerde; het testen per computer en de moderne Assessment Centers, waar een persoonlijke benadering de regel is, lagen nog in het verschiet. Maar was het wel zo modern, wat Idenburg voor ogen had?

'Niet voor de school, maar voor het leven leren wij'[6]

Omstreeks 1900 was Nederland een natie van boeren, vissers, kooplui, middenstanders, zeevarenden en een handvol ambtenaren en notabelen. Het boerenbedrijf, de (koloniale) handel en het verkeer waren de voornaamste bestaansmiddelen. In het decennium na 1918 bloeide de door de oorlogshandelingen ingezakte handel op. Traditionele familieondernemingen maakten plaats voor bedrijven die op grote schaal gebruiksvoorwerpen en halffabricaten produceerden en diensten leverden (zoals Philips, AKZO, Hoogovens, KLM, PTT en Unilever). Deze schaalvergroting zorgde voor andere beroepen. Hoe wierf men voor deze nieuwe banen de juiste mensen?

In het beginjaar van het ministerie van Onderwijs richtte pater-jezuïet Jac. van Ginneken (1877-1945) het Centraal Zielkundig Beroepskantoor op. Met behulp van psychologische proeven werd de beroepenaanleg van katholieke arbeiders getest. In 1920 opende in Groningen de

2 Idenburg, *Schets* 576.
3 Er zijn websites die ongeveer 1200 beroepen opsommen, zie bijvoorbeeld: https://www.jobpersonality.com/alfabetische-beroepenlijst.
4 Geciteerd bij Idenburg, *Schets* 576.
5 Idenburg, *Schets* 577.
6 Deze paragraaf is gebaseerd op: Pieter J. van Strien & Jacques Dane (red.), *Driekwart eeuw Psychotechniek in Nederland. De magie van het testen* (Assen 2001), met name de hoofdstukken 1, 2 en 3; Jacques Dane, 'Testen, meten en wegen', in: Marjoke Rietveld-van Wingerden (red.), *Een buitengewone plek voor bijzondere kinderen. Driekwart eeuw kinderstudies in het Paedologisch Instituut te Amsterdam (1931-2006)* (Zoetermeer 2006 [Historische reeks VU, deel 11) 27-44.

Dr. D. Bosstichting zijn deuren. In dit aan de Groningse universiteit gelieerde instituut werd onderzoek verricht naar de psychologische voorwaarden van beroepen. Wat waren de gewenste professionele eigenschappen van bijvoorbeeld laboratoriumassistenten, telefonistes, chauffeurs, monteurs etc.? In de grote steden verschenen tezelfdertijd psychotechnische laboratoria; gemeentepersoneel kreeg naast een medische keuring ook te maken met een psychologische test, waarbij met behulp van apparaten zaken als aandachtspanne, technisch en ruimtelijk inzicht, doorzettingsvermogen en dergelijke werden getest. Ook grote bedrijven richtten in de jaren twintig en dertig psychologische diensten op; deskundige rekrutering van geschikt personeel leverde arbeidsvreugde en geld op, zo werd er geadverteerd. "De juiste man op de juiste plaats!"

In deze context ontstonden ook de eerste beroeps-keuzebureaus. Onderwijskundige Idenburg merkte in 1961 op dat deze bureaus verzuild waren. In 1921 bijvoorbeeld werd de Christelijke Psychologische Centrale voor School- en Beroepskeuze opgericht. En in 1924 opende in Utrecht het Bureau voor Beroepskeuze haar deuren, gefinancierd door de gemeente. Naast het geven van beroepskeuzeadviezen verzamelde het bureau vanaf het begin informatie over het leerlingwezen, arbeidsvoorwaarden, vakbonden, handel en verkeer. Daarnaast werden er contact gelegd met bedrijven, arbeids- en werkgeversorganisatie en scholen. Voor een deskundig advies was kennis van het brede terrein van het onderwijs- en arbeidsveld van belang.

Scholieren en schoolverlaters waren de eerste klanten van het Utrechtse Bureau voor Beroepskeuze. In 1925, het eerste boekjaar, werden adviezen verstrekt aan verlaters van de lagere school (47%), ulo-leerlingen (10%), hbs'ers en gymnasiasten (17%), universiteitsstudenten (3%), vakscholen (3%) en diverse andere inrichtingen (20%). Het Bureau voor Beroepskeuze voorzag in een behoefte. Typerend is dat het Utrechtse Bureau voor Beroepskeuze uitgroeide tot de Nederlandse Stichting voor Psychotechniek en tot op de dag van vandaag onder de naam SHL Nederland beroepentests afneemt.

De twintigste-eeuwse ontwikkelingen op het gebied van beroeps- en studiekeuze ontgingen niet aan de aandacht van de ambtenaren van het ministerie van Onderwijs, die ook het belang er van inzagen. Voorlichtingsfilms, brochures, reclamespotjes en leerlingengidsen in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: voor het kiezen van een juiste opleiding en in het verlengde daarvan een beroep, werd en wordt alles ingezet. Het is tekenend dat er in 1996 een voorlichtingsbrochure werd uitgegeven die refereerde aan een uitspraak van de Romeinse wijsgeer en stoïcijn Seneca (ca. 4 v. Chr. – 65 na Chr.): *Niet voor de school, maar voor het leven leren wij. Studie- en beroepskeuzebegeleiding in het voortgezet onderwijs.*[7] De *gebildete* onderwijsambtenaren, die toentertijd nog in Zoetermeer werkten, kenden hun klassieken.

7 *Non scholae sed vitae discimus* – 'Je leert niet voor school, maar voor het leven'. Seneca zei het omgekeerde: *Non vitae sed scholae discimus* – 'De jeugd doet niet zijn best voor de toekomst maar alleen omdat de leraar het van hem vraagt'.

Pieter Slaman

PORTRET

JO RITZEN

(PVDA, 1989-1998)

Dr. ir. J.M.M. (Jo) Ritzen, geboren 3 oktober 1945 als onderwijzerszoon te Heerlen. Econoom, docent in Berkeley (VS) en onderwijsadviseur in Pakistan (1970-1975); Sociaal Cultureel Planbureau, Hoogleraar Onderwijsplanning in Nijmegen en Economie van de publieke sector in Rotterdam (1975-1989). Economisch adviseur van de PvdA. Minister van Onderwijs en Wetenschappen in kabinet-Lubbers III (CDA-PvdA, 1989-1994); minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kabinet-Paars I (PvdA, VVD, D66, 1994-1998). Wereldbank, voorzitter college van bestuur Maastricht University (1998-2011).

Jo Ritzen aan het woord[1]:

"Mijn vader was onderwijzer en was buitengewoon recht in de leer, met hele scherpe opvattingen over gelijkheid van kansen, buitengewoon sociaal, vooral een tegenmens, ook altijd een beetje een onmogelijk mens, streng en *straight forward*. Daar heb ik misschien wel een aantal klappen van meegekregen.

De rol de minister van Onderwijs lijkt in eerste instantie te zijn om het beste voor onderwijs te doen, en dat betekent in termen van de inrichting maar ook de omvang. De omvang wordt voor een groot stuk bepaald door externe ontwikkelingen, dus aantallen studenten maar ook ontwikkelingen in de zin van: wat voor soort dingen zijn nodig om dat onderwijs goed te regelen. Dat vertaalt zich allemaal in geld.
Ook de kwaliteit van de leraren hangt toch nauw samen met geld. Is het een aantrekkelijk beroep op de arbeidsmarkt of is het alleen maar voor idealisten, en voor mensen die misschien weinig andere kansen hebben. Vertaalt zich in geld.

Zelfoverschrijding [op de begroting van het ministerie, PS] moest je zelf compenseren.
Wat je teveel had, moest je teruggeven.
De collega's in het kabinet gingen er allemaal mee akkoord, die hadden niets in de gaten.
Ik heb, geloof ik, drie keer de ministerraad opgehouden, om dit aan de orde de stellen.

Jo Ritzen geschilderd door Ans Markus, 1992, olieverf op doek.

1 Hier volgen door dhr. Ritzen geautoriseerde citaten uit een gesprek met de auteur, op 24 januari 2017 te Maastricht.

Toen was een aantal mensen wel wakker, maar de meesten hadden er helemaal niets mee, dat was wel mooi. Zalm[2] vond mij ook de meest lastige van het kabinet. Ik was lastig omdat ik voortdurend probeerde zijn norm niet te hanteren. En dat is toen geleidelijk aan steeds meer een proces geworden waarin ik steeds meer de kant op trok van onderwijsminister, en minder van kabinetsminister. Dat zei Wim Kok[3] ook: 'je bent zo onaardig tegen die andere mensen, dan gaan ze niet met je mee'. En ik zei: 'als ik aardig ben dan gaan ze met me mee. In wat? Ja, in bezuinigen...'

Ik begon sowieso al heel omstreden te worden, omdat ik voortdurend weigerde te bezuinigen, dat begon een patroon te worden. Bij de begrotingen was het altijd zo dat om tien uur 's avonds een eindvoorstel kwam. Dan werd het een patroon dat ik dat niet aanvaardde. En dan gingen we door tot twaalf uur en dan kwamen er biechtstoelgesprekken. En dan wist iedereen ook al: dat wordt weer laat want die Ritzen zit tegen. Als je dus in de nacht wilt doorvergaderen, prima, maar dan blijf ik mijn poot stijf houden. Dus je kunt beter mij wat ruimte bieden. En dat werd op den duur zo sterk, dat als ik bij de begrotingsbesprekingen binnenkwam, mensen mij geen hand meer gaven. Dan kwam ik daar, en ik dacht ook van: *fuck you*. Ik laat mij hier niet door intimideren, in tegendeel, zo kreeg ik gewoon gedaan wat ik wilde. 'Die klootzak die laten we gewoon maar links liggen, het moet maar, maar aardig gaan we hem niet vinden.' Ik koos echt voor die lijn.

Interessant is dus dat een vierjarige termijn veel te kort is. Voor onderwijs is dat veel te kort. Bij elk project probeerde ik zoveel mogelijk op de hoogte te blijven van de manier waarop het tot zijn recht kwam. Het is dus echt niet iets om dagelijks om zes uur bij moeder de vrouw aardappels te eten. Ik bedoel: met onderwijs, met 350.000 mensen die toch een beetje zoeken naar een verband, wordt je als minister echt geweldig onthaald overal. Men zoekt ook echt naar je inspiratie, je bent een beetje de vader van de onderwijsgevenden, zo voelen ze dat ook aan. Daar heb je dus echt die tachtig uur in de week voor nodig. Beleidsuitvoering moet je ook goed in de gaten houden, je moet voortdurend op de vloer zijn. Financiën, dat is eigenlijk voortdurend, ik schat zo'n tien uur per week geweest. Maar bij mij werd mijn belangrijkste taak om te zorgen dat het geld niet minder werd. En dat is mij niet helemaal gelukt zoals ik dat wilde.

Ik heb een aantal wetten zelf geschreven omdat ik heel veel ongenoegens had met de manier waarop de juristen dat deden. Die zeiden: we zitten in een familie van onderwijswetgeving, en wij doen dat zo. En ik zei: nu gaan we het anders doen. Daarbij zat bij mijn afdeling wetgeving, trouwens ontzettend leuke mensen en geen partijgangers van het CDA, wel het idee dat we uitgingen van een CDA-interpretatie van de vrijheid van onderwijs. Waarbij er altijd ruimte was voor de koepels, voor wie een loket was ook. De koepels werden altijd in de wetgeving gefinancierd. Mijn woordvoerder zei: 'Het eerste wat je moet zeggen, als je een vraag wordt gesteld. is: 'Ik wil de vraag graag beantwoorden

2 Gerrit Zalm (VVD), minister van Financiën 1994-2002, 2003-2007.
3 Wim Kok (PvdA), minister van Financiën 1989-1994; minister-president 1994-2002.

maar ik wil heel duidelijk maken dat ik de vrijheid van onderwijs ten volle zal verdedigen."
En dat heb ik toen ook gezegd. En ik dacht: 'alleen dus niet op die manier waarop dat beoogd wordt [lacht]', want ik kwam echt met een agenda van gelijkheid van kansen, en financierbaarheid van het onderwijs, maar financierbaarheid, vooral vanuit het oogpunt van kwaliteit van het onderwijs."

Tijdsbeeld

Jo Ritzen trad aan in een periode waarin grote herstructureringen van het onderwijs bezig waren. Voor een goede doorstroming van leerlingen en gelijke kansen werden de basisvorming, het studiehuis en de vorming van het vmbo in het middelbaar onderwijs ingevoerd. Vooral staatssecretarissen Jacques Wallage (PvdA, 1989-1993) en Tineke Netelenbos (PvdA, 1994-1998) hielden zich hiermee bezig. Ritzen richtte zich op de vorming van regionale opleidingscentra (roc's) in het mbo, en op de samenvoeging van hbo en wo tot één stelsel van hoger onderwijs. Als econoom richtte hij zich op kostenbesparingen, o.a. door beperking van recht op studiefinanciering. Door de vele hervormingen en druk tot bezuinigen een turbulente periode. Ook de eerste regering zonder CDA-bewindspersonen sinds 1946.

6 VERZUILING, VERZORGING, VERZAKELIJKING

RIJKSCULTUURBELEID 1918-2018

Cas Smithuijsen[1]

Sinds 1918, met een onderbreking van 1965 tot 1994, bezetten Kunsten en Erfgoed op het ministerie hun vaste plek tussen Onderwijs en Wetenschap. Ook vóór 1918 waren de genoemde beleidsterreinen in elkaars bestuurlijke nabijheid: tussen 1824 en 1875 herbergde het ministerie van Binnenlandse Zaken een afdeling voor Onderwijs, Kunsten en Wetenschap, daarna kwam daar een aparte afdeling Kunsten en Wetenschappen. In de periode 1875-1918 stond vooral het behoud van monumenten op de agenda, naast het beheer van museaal erfgoed. Ten aanzien van podiumkunst bleef het ministerie nog lang terughoudend.

1 Voor hun waardevolle commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage dank ik Heleen Alberdingk Thijm, Pieter Slaman en Robert Verhoogt. Ook ben ik de collega's van de Radboud Universiteit Nijmegen, Afdeling Algemene Cultuurwetenschappen, erkentelijk voor inspirerende feedback.

Na 1918 verruimde de actieradius van het departement van Cultuur zich geleidelijk naar de vier terreinen die we nu kennen als onderdeel van het directoraat-generaal Cultuur en Media – verder te noemen: directie Cultuur. Het eerste terrein was er dat jaar al en omvatte musea, monumenten en archieven. Het tweede terrein, dat van de kunsten, kwam pas na de Tweede Wereldoorlog in zijn volledige breedte tot ontwikkeling. We hebben het dan over de podiumkunsten, over de beeldende disciplines van autonome beeldende kunst tot fotografie en film, alsook over letteren, mede in relatie tot bibliotheken. Het derde veld omvat de media (omroep en pers), die elders in dit boek aan de orde komen. Na 2000 kwam ook een vierde veld in het cultuurbeleid tot wasdom, dat van de creatieve industrie.

Deze bijdrage over 100 jaar cultuurbeleid bij het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, later Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, begint met een overzicht van ontwikkelingen die al vóór 1918 leidden tot meer dan incidentele overheidszorg voor cultuur. Gedurende de hele eeuw ná 1918, was cultuur onderwerp van overheidsbemoeienis. Maar waar ideeën over staat en samenleving veranderden, onderging ook het cultuurbeleid wijzigingen. Voor 1940 maakte het beginsel van 'soevereiniteit in eigen kring' particuliere zuilenorganisaties primair verantwoordelijk voor het culturele welzijn van haar aanhangers. Tussen 1940 en 1982 bereikte de cultuurzorg als resultaat van de algemene welzijnsideologie, een hoge graad van verstatelijking. Toen de welzijnsstaat onbetaalbaar bleek, zochten politieke leiders naar een minder ideologisch en minder kostenintensief cultuurbeleid. De directie Cultuur belegde de kerntaken van behoud van erfgoed en ontwikkeling van cultuur in een wettelijk geregelde en gesubsidieerde infrastructuur van fondsen en instellingen. Na 2000, bij een afnemende politieke consensus over cultuur beleid, raakte deze culturele infrastructuur meer afhankelijk van externe factoren als economische weerbaarheid, strategische inzetbaarheid en maatschappelijke weerklank.

1 Voorgeschiedenis

De activiteiten die de afgelopen eeuw zijn ondernomen met betrekking tot de ontwikkeling van cultuurzorg en –beleid in Nederland, zijn gebaseerd op het in Nederland aanwezig cultureel kapitaal – mensen en materiaal.[2] Dat materiaal bestaat uit de door de tijd heen overgeleverde kunstcollecties en andere culturele goederen die het land huisvest. De mensen die tot cultuurbeleid aanzetten, zijn kunstenaars en schrijvers die met hun werk een bijdrage leveren aan de overdracht en vernieuwing van cultuur. Een en ander is verbonden met de nationale geschiedenis en de nationale identiteit. Maar de werkelijke impact van het cultuurbeleid wordt vooral bepaald door de manier waarop het openbaar bestuur omgaat met de collectieve waarde die bewoners en bezoekers van het Nederlands grondgebied vanuit uiteenlopende motieven aan het erfgoed en het artistiek vermogen toekennen.

Nederland heeft internationaal gezien een *unique selling point*. Het land beschikt dankzij de Gouden Eeuw over een indrukwekkende verzameling historische steden, alsook toonaangevende erfgoed- en kunstcollecties. Terzijde van economi-

2 Buiten beschouwing blijven de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk, alsook Indonesië en Suriname die daartoe behoorden tot 1949, respectievelijk 1975.

sche activiteit en internationale handel die in de zeventiende eeuw ongekend hoog opbloeiden, ontwikkelde zich in de Hollandse steden een beroepsgroep van schilders die werkte voor een voornamelijk binnenlands koperspubliek. Rembrandt, Vermeer en hun tijdgenoten produceerden in een gering aantal decennia volgens wetenschappers misschien wel enkele miljoenen, maar in ieder geval meer dan een miljoen kunstwerken.[3]
Het Nederlands cultuurbeleid kon van meet af aan rekenen op de initiërende en organiserende kracht van het particulier initiatief, maar kende nooit de rugwind van een vorstelijk mecenaat. De stedelijke en gewestelijke besturen beperkten zich tot het verlenen van opdrachten aan beeldende kunstenaars en architecten. De stadhouders waren op hoogstens bescheiden schaal kunstverzamelaars. Wel maakte erfstadhouder Willem V een deel van zijn verzameling openbaar toegankelijk. Hij kan daarmee worden gezien als de geestelijk vader van de door de overheid beschermde en openbaar toegankelijk gemaakte Collectie Nederland. De formule van een museale presentatie van voorwerpen van kunst en wetenschap wordt daarnaast vrij algemeen toegeschreven aan Pieter Teyler: de Haarlemse koopman die in 1780 zijn Teylers Genootschap oprichtte, de basis van het tegenwoordige Teylersmuseum.

Een eerste grote overheidsimpuls ten gunste van de kunsten kwam in een periode met eerst de Bataafse Republiek (1795-1801) en aansluitend de inlijving van het toenmalige Nederlandse grondgebied bij Frankrijk (1801-1813). Naar Frans model werd de overheidspolitiek gecentraliseerd, wat vrijwel onmiddellijk leidde tot de oprichting van een aantal nationale instellingen op het terrein van openbaar onderwijs, kunsten en wetenschappen. Zo werd de bibliotheek van Willem V in 1798 omgevormd naar Nationale Bibliotheek, die later verder zou gaan als Koninklijke Bibliotheek. In hetzelfde jaar namen overheidsfunctionarissen de aanleg van een 'Nationale Konst-Gallery' ter hand.

In 1802 werd een rijksarchivaris belast met het beheer van het Algemeen Archief, nu Nationaal Archief. In 1804 opende in Den Haag de eerste rijks-geïnitieerde schouwburg – later opgewaardeerd naar Koninklijke Schouwburg – zijn deuren. De huidige discussie rondom de overheidszorg voor het Nederlands als nationale taal, verwijst eveneens terug naar het Frans-geïnspireerde initiatief tot de invoering van een vaste spelling en de standaardisering van de spraakkunst in 1806.[4] In 1808 volgde naar Frans voorbeeld de oprichting van het Koninklijk Instituut van Wetenschappen, Letterkunde en Schoone Kunsten. Het instituut werd in 1812 ondergebracht in het Trippenhuis te Amsterdam, waar de huidige KNAW nog steeds resideert. In 1851 werd de faculteit kunsten uit de Academie verwijderd, om daar in 2014 als 'Akademie van de Kunsten' in terug te keren.[5]

Rond het midden van de negentiende eeuw, na de afsplitsing van België in 1830 en het verlies van koloniaal gebied aan de Engelsen, zakte Nederland economisch weg. Teruglopende staatsinkomsten noopten tot versobering, en dat betekende ook teruglopende zorg op het gebied van cultuur. De rantsoenering van de staatssteun werd nog sterker voelbaar na de invoering van het parlementaire stelsel in 1848. Daarmee brak immers een tijdperk

3 Maarten Prak, *Gouden Eeuw. Het raadsel van de Republiek* (Amsterdam 2013) 308; Fré van Heek, 'Bloei en ondergang van de Hollandse zeventiende-eeuwse landschapsschilderkunst (1620-1670): artistiek isolement, integratie, creativiteit: een sociologische beschouwing' in: *Mens en Maatschappij* 54 (1979) 2, 127-143.

4 Naast het Nederlands is het Fries een officieel erkende taal binnen Nederlands grondgebied. Erkenning werd bekrachtigd met het in werking treden van de richtlijnen van het Europees Handvest inzake minderheidstalen in 1998. De status van het Nedersaksisch en het Limburgs als minderheidstaal is tot op heden 'lager' dan het Fries – dat geldt ook voor de vele talen die migranten mee naar Nederland brengen. Over de actuele situatie van de gesproken taal zie: Meertens Instituut en Universiteit Gent, *Staat van het Nederlands. Over de taalkeuzes van Nederlanders en Vlamingen in het dagelijks leven*. (z.p. 2017).

5 Hubert Michaël, 'Overheid en kunst van eind zestiende tot midden negentiende eeuw' in: Emanuel Boekman, *Overheid en Kunst in Nederland* (Utrecht 1974) 9-25, aldaar 15.

aan van meer controle op de staatsuitgaven, maar ook van een periodieke gedachtewisseling over de vraag in hoeverre de staat zich het lot van kunst en erfgoed zou moeten aantrekken. Bekend is het Kamerdebat uit 1862, waarin minister-president Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872) zijn stelling 'de overheid is geen oordelaar van kunst en wetenschap' moest verdedigen ten overstaan van parlementariërs die de staatszorg voor kunst ruimhartiger wensten te definiëren. Tijdens het debat bleek dat Thorbecke zich niet principieel tegen staats*steun* keerde, maar wel tegen staats*kunst*: de volgens hem onwenselijke toestand dat overheden zich vergaand met de *inhoud* van kunst bemoeien.[6]

Tot op de huidige dag voedt de Thorbeckedoctrine vaak gepeperde debatten, aangezwengeld door politici en kunstprofessionals die deze zien als sta-in-de-weg voor effectief kunstbeleid met bijbehorende regelgeving en subsidies.[7] De permanente aanwezigheid van Thorbecke in het cultuurdebat is rechtstreeks verklaarbaar vanuit het emancipatiedilemma waarop in de slotconclusie van dit boek nader wordt gereflecteerd: moet je burgers volledig soeverein een keuze laten maken uit het cultuuraanbod?[8] Of mag je ze daarbij helpen door ervoor te zorgen – met onderwijs – dat ze die keuze volledig beslagen ten ijs kunnen maken? Wie bang is voor staatspaternalisme of smaakindoctrinatie, zal elk cultuurbeleid karakteriseren als bemoeizuchtig en verheffingsbelust. Tegelijk moet men beseffen dat alle cultuur is aangeleerd, en dat geen enkel menselijk wezen zijn keuze kan maken zonder vormen van kennis- en cultuuroverdracht, hoe gevarieerd die zich in de praktijk ook kunnen manifesteren.

Tot circa 1870 was er onder de brede lagen van de Nederlandse bevolking niet veel belangstelling voor kunst en erfgoed. Die onverschilligheid wordt vrij algemeen toegeschreven aan het lage welvaartspeil en de geringe scholingsgraad. Maar van hun kant hadden ook overheden weinig oog voor de collectieve waarde van cultuur. Ten einde nieuwe verkeersontwikkelingen te faciliteren, gaven gemeenten zonder blikken of blozen vergunningen af voor de sloop van stadswallen of middeleeuwse vestingwerken. Hierin kwam pas verandering toen in het laatste kwart van de eeuw een aantal cultuurliefhebbers met kracht protesteerde tegen de culturele verwaarlozing en kaalslag. Eén van hen was de katholieke aristocraat Victor de Stuers (1843-1916), die in 1873 onder de kop 'Holland op zijn smalst' een vlammende aanklacht tegen culturele afbraak in het tijdschrift De Gids publiceerde.[9] Hij hekelde niet alleen de sloopvergunningen, maar ook de ongebreidelde export van kunstcollecties, ten gevolge waarvan een massa kunstwerken uit de Gouden Eeuw het land had verlaten. Van Rembrandt telde men op Nederlands grondgebied destijds minder dan tien schilderijen.[10] In de periode dat De Stuers bij Binnenlandse Zaken van 1875 tot 1901 de afdeling Kunsten en Wetenschappen leidde, ging het aanzienlijk beter met het Nederlands erfgoed. Zijn improviserende en informele, maar toch recht op het doel afgaande werkwijze schijnt maximaal te hebben gecontrasteerd met de werkwijze van de belendende afdeling Onderwijs, "waar het beleid keurig door middel van wetgeving tot stand kwam".[11]

6 Warna Oosterbaan Martinius, *Schoonheid, welzijn, kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945* (Den Haag 1990).

7 In de Boekmanlezing die de Amsterdamse wethouder voor cultuur (PvdA) in 2009 hield, sprak zij zich uit voor een meer op inhoud gestoelde overheidsbemoeienis met de kunsten. *NRC-Handelsblad*, 5 juni 2009.

8 Zie voor het emancipatiedilemma in het cultuurbeleid: Hans Blokland, *Vrijheid, autonomie, emancipatie: een politiek-filosofische en cultuurpolitieke beschouwing.* (Delft 1991).

9 Victor de Stuers, 'Holland op zijn smalst' in: *De Gids*, 37 (1873) 3.

10 Kees Bruin, *De echte Rembrandt. Verering van een genie in de twintigste eeuw* (Amsterdam 1995) 48.

11 Aldus de geschiedschrijver van het Nederlands cultuurbeleid Roel Pots. Roel Pots, *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland* (Nijmegen 2000) 125.

Mede op instigatie van De Stuers richtte een kleine groep kapitaalkrachtige kunstliefhebbers in 1883 de Vereniging Rembrandt op, met het doel een verdere uittocht van kunst te breidelen.[12] Na de opening van het Rijksmuseum in 1885, waaraan veel particulieren financieel bijdroegen en waar later ook veel particuliere collecties werden ondergebracht, verminderde niet alleen de verkoop, maar keerde ook veel werk terug naar Nederland. Dat er werk terugkwam, was enerzijds te danken aan particuliere donateurs, anderzijds aan de rijksoverheid die zich op dit front geleidelijk coöperatiever ging opstellen. Behoud van roerend erfgoed, mede door overdracht naar het openbaar kunstbezit, wordt inmiddels gestimuleerd door belastingsubsidies. Daarnaast zorgt de Wet behoud cultuurbezit (sinds 2016 opgenomen in de Erfgoedwet) ervoor dat werk dat in particulier bezit is, maar van groot belang voor de Collectie Nederland wordt geacht, niet voetstoots de staatsgrens kan passeren. Op het gebied van monumentenbehoud ontfermden plaatselijke en landelijke verenigingen zich over beeldbepalende huizen in steden en dorpen overal in het land. Meestendeels kwam departementale steunverlening ad hoc tot stand, op persoonlijk gezag van een ambtenaar en op initiatief van een handvol verlichte kunstliefhebbers. Van consequent erfgoedbeleid was nog geen sprake.

Tegen het einde van de 19de eeuw maakte een groep bemiddelde ondernemers middelen vrij voor de bouw van culturele voorzieningen. Zij worden getypeerd als *mercatores sapientes*, die vanuit maatschappelijke betrokkenheid luister bijzetten aan wat recent is genoemd: de tweede Gouden Eeuw.[13] Zo werd in die periode het nieuwe Concertgebouw met zijn orkest operationeel (1888). De komst van dat gebouw, maar ook van theaters als Carré en prachtig ingerichte bioscopen als Tuschinsky, is te danken aan de drijfveer van kapitaalkrachtige ondernemers die het culturele peil in de directe omgeving wilden optrekken naar de internationale maatstaven voor kwaliteit. Rijke Nederlanders legateerden hun vermogen vaker aan gemeenten met de opdracht daarmee musea te bouwen. Ook nu ging de economische opleving vooraf aan de zorg voor cultuur die – in door de tijd heen wisselende proporties – werd gedeeld door overheden en bevlogen particulieren.

2 1918-1945: zuilen en soberheid

Het nieuwe ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen begon in 1918, het jaar dat de Eerste Wereldoorlog afliep. De zorg voor erfgoed en kunst die toeviel aan het departement Kunsten, kon mede door de geringe oorlogsschade in materiële zin voortgaan op de verworvenheden van de vooroorlogse jaren. Zelfs méér dan voortgaan: de musea, de monumenten en de archieven ontpopten zich tijdens het interbellum als de enige cultuursectoren waar het beleid werd verstevigd en de budgetten groeiden. Vlak na de oorlog waren er wel aanzetten om op nieuw terrein cultuurpolitieke programma's te ontwikkelen. Echter, als die al hoogdravende ambities opleverden, werden die reeds in 1923 gesmoord door de bezuinigingen die minister – later minister-president – Colijn van Financiën dat jaar op 's lands begroting aankondigde. Deze stap preludeerde op een ommezwaai in de politieke verhoudingen die zich niet lang daarna voltrok. In 1925 verlieten de liberalen na een periode van bijna

12 Er waren overigens ook niet-financiële redenen om kunstcollecties te verkopen: de weerzin die bijvoorbeeld verzamelaar en filantroop Jacob de Vos (1803-1878) voelde tegen postume schenkersverering in een museale context. Zie: Peter Jan Margry e.a.(2017: 166-170).

13 Marthe Bakker (red.), *Amsterdam in de Tweede Gouden Eeuw* (Bussum 2000) 6-7.

40 jaar de regeringscoalitie. De landsregering werd vanaf dat jaar gevormd door confessionele partijen.[14] Het optreden van regeringen van katholieken en protestants-christelijken had binnen de zuilensamenleving een nieuw effect op het cultuurbeleid. Dat had te maken met de toenemende verzuiling; door de snelle opkomst van de socialistische zuil stelden de andere zuilen zich bestuurlijk en organisatorisch des te sterker te weer. Niet zozeer vanuit de regering, maar des te meer vanuit de zuilen werd bestuurscapaciteit opgebouwd om de Nederlandse samenleving organisatorisch vorm te geven en verder te ontwikkelen. De zuilensamenleving manifesteerde zich grootschalig in het onderwijs, de zorgverlening en de verzekeringskassen, en kleinschalig in de cultuur: van leesgenootschappen tot muziekschooltjes en toneelverenigingen. Al dat besturen gebeurde binnen de zuil waar de soevereiniteit in eigen kring als groot goed werd ervaren. Dat verklaarde ook waarom de vanaf 1925 regerende coalities met grote terughoudendheid manoeuvreerden inzake cultuurbeleid en cultuursubsidies. Dat had met zuinigheid te maken, maar niet minder met de gepercipieerde inhoud van het cultuuraanbod. Gezien door de vaak calvinistische bril van de toenmalige politieke leiders, bevond het culturele leven in Nederland zich bepaald niet op een hoog beschavingspeil. Toneel en bioscoopfilms gleden af naar amuserende verstrooiing, vaak met een moreel verderfelijk gehalte. De komst van geïllustreerde tijdschriften, radio en bioscopen maakten het des te noodzakelijker te letten op de zedelijke effecten die dit nieuwe cultuuraanbod op de bevolking zou kunnen hebben. Dat kon eigenlijk geen taak voor de overheid zijn, maar de vraag was of ouders, geestelijke verzorgers, scholen en andere zuilenorganisaties op eigen houtje in staat waren het hele volk geestelijk gezond te houden.

Twijfel daaromtrent bracht de politiek ertoe toch hier en daar in de particuliere levenssfeer door te dringen. Waar dat gebeurde, was dat op een indirecte manier. Dat valt bijvoorbeeld af te lezen van de manier waarop politici destijds waakten over het bibliotheekbestel. In bibliotheken konden zich wellicht boeken bevinden die zich leenden voor de verspreiding van verkeerd gedachtegoed. Toezicht vond weliswaar plaats in katholieke of protestantse bibliotheken, waarin vaak ook nog gescheiden mannen- en vrouwenleeszalen waren, maar daarnaast vestigden zich in Nederland na 1900 ook openbare bibliotheken. De gedachte dat boeken als dragers van een 'universele cultuur' voor iedereen toegankelijk behoorden te zijn, was geheel op Angelsaksische leest geschoeid. Ook de pedagogische opdracht woei mee naar het continent. Mensen van alle gezindten en klassen moesten ertoe worden aangezet hun vrije tijd op een 'kwalitatief verstandige manier' te besteden. In 1911 zag de Vereniging van Openbare Bibliotheken het licht. Zij kreeg als eerste taak het leggen van contact met het ministerie om te onderhandelen over subsidies. Nadat het Rijk in 1921 een subsidieregeling voor alle bibliotheken invoerde, werd het zaak dat er op geen enkel schap een schadelijk boek stond. Als subsidiënt kon de overheid zich welhaast niet onttrekken aan de taak hier als zedenmeester op te treden. Om dat praktisch te realiseren, greep men van meet af aan naar het privaatrechtelijke stichtingsmodel. De besturen werden belast met de taak van censureren, zodat de subsidiënt Thorbeckiaans op afstand kon blijven.[15] Dit model van

14 Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Haarlem 1990) 114.
15 Pots, *Cultuur, koningen en democraten* 206.

▲ Afb. 1
Twee jongens voor een bioscoop met aankondiging van de film: 'De mensen zullen wel zeggen' met Cary Grant en Jeanne Crain. Circa 1952. *Fotograaf onbekend, Spaarnestad.*

gescheiden verantwoordelijkheden tussen de subsidiërende overheid en een gesubsidieerde instelling met stichtingsbestuur, werd na WOII nieuw leven ingeblazen. Dat gebeurde eerst op basis van stichtingsstatuten en overheidswaarnemers bij bestuursvergaderingen van gesubsidieerde instellingen, en na 1990 met de *Cultural Governance*, bedoeld om de verzelfstandigde kunstinstellingen te voorzien van bestuurlijk-ethische richtlijnen.[16]

Soberheid

De combinatie van dominante maatschappelijke zuilen en een nachtwakersstaat verklaart waarom het cultuurbeleid in het interbellum niet veel van de politieke bestuurders te verwachten had. Zo zag de opera de moeizaam bevochten subsidie na twee jaar alweer verdampen. Maar ook bij erfgoed keerde de armoede terug. Terwijl de ministeriële begroting van OK&W tussen 1920 en 1940 verdubbelde van 75 naar 149 miljoen gulden, viel het percentage dat men op die begroting voor kunsten en erfgoed reserveerde terug van 3,1 procent naar 1,8 procent, en naar minder dan een 0,5 procent van de totale rijksbegroting. Afgezien van de beperkte financiële speelruimte was de vaak incidentele steun nog steeds afhankelijk van de luimen van individuele pleitbezorgers. Subsidies waren nauwelijks in juridisch gezekerde procedures of financieringsregels vastgelegd, wat ze doorlopend kwetsbaar maakte. Dat bleek weer eens toen de rechtervleugel van het parlement in de jaren dertig vond dat kunsten en wetenschappen 'bij uitstek geschikt' waren om op te bezuinigen. De Raad van State oordeelde in 1937 zelfs dat de budgethouders van Kunsten en Wetenschappen te weinig doordrongen waren van de noodzaak zelf substantiële bezuinigingsvoorstellen aan te dragen. De parlementariërs die wel met het lot van de kunsten begaan waren, konden niet meer doen dan herhaaldelijk kenbaar maken dat de betrokken minister de culturele belangen van het volk verwaarloosde.[17]

Kentering in de sobere regeringshouding kwam in 1939. In dat jaar zag de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij, die steunde op een groeiende aanhang onder de bevolking, kans winst te boeken bij de Tweede Kamerverkiezingen. Zij kon daarmee aanschuiven bij de regeringstafel, samen met de liberalen. De belangrijkste denkers op het gebied van socialistisch cultuurbeleid, van Asscher Kleerekoper tot Emanuel Boekman, propageerden in de jaren 1920 en 1930 in de Tweede Kamer en de Amsterdamse gemeenteraad actieve overheidsinvestering in het culturele leven. Hoewel de katholieke en de communistische fracties waardering hadden voor dat SDAP-standpunt, leverde dat nog geen parlementaire meerderheid op waarmee het idee van een actief financierende en sturende overheid kon worden verzilverd. Dat zou pas gebeuren ten tijde van de rooms-rode coalities van na de Tweede Wereldoorlog.

3 1940-1982: Verzorging en verdeling

De cultuurpolitieke voornemens die in 1939 ontstonden onder aanvoering van de liberale minister van OK&W Gerrit Bolkestein (Vrijzinnig Democratische Bond, 1939-1945), werden nauwelijks of niet in praktijk gebracht. Op 10 mei 1940 werd Nederland binnengevallen door Duitse legers, waarna capitulatie op 14 mei volgde. In de bezet-

16 https://www.boekman.nl/sites/default/files/congressen_debatten/Stuurmanskunst_Cas_Smithuijsen.pdf (moet hier nog bij op welke datum deze pagina geraadpleegd is? En een punt erachter)

17 Hans Knippenberg en Willem van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen, 1918-1993* (Assen 1994) 167-168.

tingsperiode stond het departement van Voorlichting en Kunsten in het teken van de Groot-Nederlandse gedachte, met als stralend middelpunt Rembrandt, Van Gogh en Vondel. Tobie Goedewaagen leidde in de eerste oorlogsjaren dit departement van Voorlichting en Kunsten (DVK). Hij zag het als zijn opdracht de kunst te bevorderen door steun te verlenen aan (bezettersgezinde) kunstenaars. Maar niet minder belangrijk was het 'gezond maken' van het culturele leven, een situatie die alleen kon worden bereikt met het grondig aanpakken van de culturele opvoeding van de totale bevolking. Bij het realiseren van deze ambities was de staatszorg het alfa en omega. De nietsontziende controle bracht de Nederlandse cultuur tot de hoogste graad van staatsdirigisme – verder verwijderd van Thorbeckes ideaal was het land nooit.[18]

Het optreden van de Duitse bezetter kenmerkte zich door een voor Nederland ongewoon sterk naar concrete doelen gerationaliseerd beleid. Voornemens werden snel geconcretiseerd met behulp van een getalssterke ambtelijke bemensing, veel subsidie, direct ingrijpen in de culturele organisatie en met op specifieke onderdelen toetsbare beleidsprogramma's. Zo maakte een consequent doorgevoerde professionaliseringsslag een compromisloos einde aan het docentschap van on- of halfgeschoolde kunstenaars. Het ingrijpendste controlemechanisme was het verplichte lidmaatschap van de Kultuurkamer, waarmee kunstenaars en literatoren konden kiezen tussen staatskunstenaarschap of permanente vogelvrijheid. Dat betekende ook het ontslag van Joodse musici uit orkesten. De bevolking protesteerde daar hoegenaamd niet tegen, maar ondergronds groeide in Nederland het verzet van vogelvrije kunstenaars. Zij smeedden plannen om Nederland na de bevrijding ook in artistiek en cultureel opzicht te doen opbloeien.[19] Eenstemmigheid was er met betrekking tot het idee dat kunstenaars een leidende rol moesten hebben met betrekking tot het overheidsbeleid inzake cultuur.

Wederopbouw en actieve cultuurpolitiek

Na de Tweede Wereldoorlog namen de politiek verantwoordelijken afstand van het gedachtegoed van de bezetter, ook op cultureel gebied. Maar een aantal logistieke instrumenten van het cultuurbeleid uit oorlogstijd bleef een rol spelen, zoals subsidiesystemen, professionaliseringsprogramma's, staatsprijzen en vergelijkbare stimuleringsmaatregelen. Al snel namen de plannen van de naoorlogse kabinetten van katholieken en sociaaldemocraten – de rooms-rode coalities – een enorme vlucht. De eerste minister van OK&W, Gerardus van der Leeuw (PvdA, 1945-1946), plaatste het nieuwe, actieve cultuurbeleid in het perspectief van wederopbouw en morele herbewapening. Het beleid was corrigerend in de zin dat de moderne media als film en radio net als vóór 1940 onderworpen bleven aan staatstoezicht. Maar het was ook stimulerend omdat de bevolking werd opgeroepen actief of passief te participeren in kunst. 'Hogere' kunstvormen zoals klassieke muziek en museale beeldende kunst hadden daarbij de voorkeur. De kabinetten zagen in kunstbeoefening een concrete mogelijkheid om de bevolking cultureel te verheffen. Vanuit het ministerie werd al in de loop van 1945 een plan geschreven om dit beschavingsoffensief te concretiseren. Een landelijk netwerk van regionale stichtingen zou het beschikbare geld voor de realisatie van de gestelde cultuurpolitieke doelen kunnen inzetten. De stichtingsbesturen werden in

18 Benien van Berkel, *Tobie Goedewaagen (1895-1980): een onverbeterlijke nationaalsocialist* (Amsterdam 2013).

19 Fenna van den Burg en Jan Kassies, *Kunstenaars van Nederland! Om eenheid en zeggenschap. Over het ontstaan van de Federatie van Kunstenaarsverenigingen en de Raad voor de Kunst 1942-1950* (Amsterdam 1987).

meerderheid bezet door kunstminnende burgers die zelf geen belang hadden bij de subsidieverdeling. Maar voorjaar 1946 strandde dit plan al in de ministerraad vanwege het teveel aan benodigde subsidie en de overmaat aan centralisatie en overheidsinmenging.

Ook de opvolger van Van der Leeuw, minister Jos Gielen (KVP, 1946-1948), zocht naar mogelijkheden om het cultuurbeleid direct te verbinden met het welzijn van de burgers. Hij voelde weinig voor het decentraliseren van budgetten en zocht naar alternatieve wegen om de 'complexe verhouding' tussen overheid en kunst begaanbaarder te maken. De oplossing werd een permanente Raad voor de Kunst – waarschijnlijk naar analogie met de Onderwijsraad die het departement van Onderwijs in 1919 in het leven had geroepen. Het was een eerste vorm van uitbesteding van overheidstaken – een bestuurlijk procedé dat na 1982 een hoge vlucht zou nemen. Waar Gielen dacht aan een louter adviserende raad, zagen de kunstenaars dit geheel anders. Zij koersten in een rechte lijn af op het model van een kunstenaarsraad met omvangrijke bevoegdheden inzake het verdelen van het overheidsgeld, meer een fonds dus. In 1947 werd een voorlopige Raad voor de Kunst ingesteld, vanaf 1956 kreeg hij een wettelijke basis. Bij de installatie van de nieuwe leden in 1955, kregen die te horen dat ze bij hun advieswerk rekening moesten houden met de inhoudelijke verschillen tussen 'geestelijke stromingen' in ons land, alsook met de geografische diversiteit daarvan. In de decennia daarna klonk er regelmatig kritiek op het functioneren en de samenstelling van het advieslichaam. Het twistpunt was steeds wie daar het meest te zeggen had. Was dat het ministerie dat weliswaar de eindverantwoordelijkheid voor het beleid droeg, maar tegelijkertijd de Thorbeckedoctrine diende te respecteren? Of waren dat kunstenaars die weliswaar een onvervangbare deskundigheid leverden, maar die niet altijd open stonden voor de wensen van de politici in Den Haag, laat staan voor die van de liefhebbers, participanten en consumenten in het land? Het vigerende cultuurbeleid was voornamelijk gecentreerd rondom aanbod. Een aanbod overigens, waarop niet de gemiddelde kunstconsument, maar de artistieke avant-garde tegen het einde van de jaren zestig te hoop liep.

Met de *Actie Tomaat* in de Amsterdamse schouwburg en de *Notenkrakeractie* in het Concertgebouw wisten jonge componisten en toneelmakers buiten de Raad voor de Kunst om, de aandacht op zich te vestigen.[20] Zij eisten van het ministerie nieuw beleid om het naar hun mening teveel aan traditioneel muziek- en toneelaanbod terug te dringen ten gunste van contemporain kunstaanbod. Zij pleitten met andere woorden voor het verleggen van de subsidiestromen ten faveure van het nieuwe aanbod. Al eerder dat jaar, op 11 juni, waren beeldende kunstenaars uit onvrede met het cultuurbeleid overgegaan tot de bezetting van de Nachtwachtzaal in het Rijksmuseum. Het was hen evenwel niet zozeer te doen om een ander kunstbeleid, of het verleggen van subsidiestromen. Zij drongen met hun vakbond (Beroepsvereniging van Beeldende Kunstenaars) aan op een stelselmatige verbetering van hun arbeidssituatie. Daarmee kwamen zij langszij met de kunstenaarsafdelingen van het CNV en de NVV (later gefuseerd tot FNV-KIEM). Ook de CNV en vooral de NVV voerden actie om het volume van

20 Op 9 oktober 1969 werden er tomaten vanuit de zaal naar de acteurs op het podium gegooid. Een ruime maand later, op 17 november, verstoorden de Notenkrakers een concert met rateltjes en pamfletten.

▲ Afb. 2
Kunstenaars van de Beroepsvereniging Beeldende Kunstenaars protesteren tegen het cultuurbeleid tijdens een rondrit van de koninklijke familie te Den Haag,
16 september 1969.
Eric Koch, Anefo.

▶ Afb. 3
Tijdens Aktie Tomaat verstoren actievoerende kunstenaars een voorstelling van de Nederlandse Comedie. Er ontstaat ter plekke discussie.
1 november 1969.
Joost Evers, Anefo.

subsidiegeld ten gunste van de werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden in de culturele sector te verbeteren. Om het onderscheid tussen de rollen van de ministeriële tegenspelers helder te houden, gaf minister Marga Klompé (KVP) de kunstenaarsfracties in de Raad voor de Kunst te verstaan dat ze vanaf 1971 alleen welkom waren als deskundigen, niet als belangenbehartigers of vakbondsvertegenwoordigers.

De vakbonden konden zich overigens een tijdlang verheugen in de voor kunstenaars gunstige cultuurpolitiek van de rooms-rode coalities. Zij gingen uit van een actieve overheid die ervoor zorgde dat alle landgenoten, uit oogpunt van verdelende rechtvaardigheid, niet alleen beschikten over basisvoorzieningen als scholen, postkantoren en apotheken in de buurt, maar ook over datgene wat overwegend Nederlandse musici, tonelisten, beeldende kunstenaars en schrijvers aandroegen ter verhoging van het nationale culturele peil. Ideaal gesproken was er overal een bibliotheek en een kunstuitleen binnen fietsafstand, een museum en een concertzaal annex theater in het centrum en een creativiteitscentrum in de wijk. De theorie achter het algemeen geldende welzijnsbeleid was eerder gericht op het uitgangspunt van 'alles voor iedereen', dan van 'het beste voor iedereen'. Het gesubsidieerde aanbod verschilde in beginsel weinig van plaats tot plaats. Vanuit het gegeven van een relatief overzichtelijk aanbod had iedereen in het land recht op zijn Harry Mulisch in de bieb en zijn Vijfde Beethoven in het abonnementsconcert. De kapitaal- en exploitatielasten die dat recht met zich meebracht, leidden tot een bij het ministerie van Financiën in het oog lopende verhoging van de cultuurbegroting. Het verzette zich tegen het automatisch jaarlijkse accres met het argument dat de koopkracht onder de bevolking inmiddels aanmerkelijk was toegenomen, en de mensen in het land dus soeverein moesten beslissen om al of niet meer te besteden aan culturele doeleinden.[21] Minister van OKW Jo Cals (KVP, 1952-1963) wist de aanval op de cultuursubsidies vooralsnog te pareren door te spreken van een onvermijdelijke inhaalslag; vóór de oorlog had de overheid vrijwel niets gedaan om mensen cultureel te verrijken. In deze jaren van wederopbouw nam de culturele belangstelling volgens de minister toe, juist onder die lagen van de bevolking die zich vroeger niets aan kunst gelegen lieten liggen. Bovendien bracht kunst vreugde en troost in ieders bestaan, des te noodzakelijker in een tijdsgewricht dat werd gekenmerkt door mechanisering en verstedelijking.

Na 1960 werd het welzijnsidee in het cultuurbeleid dermate richtinggevend, dat het departement Cultuur in 1965 verhuisde naar een nieuw ministerie waar het werd samengebracht met Maatschappelijk Werk en Vrijetijdsbesteding. Als onderdeel van het nieuwe ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), kon het uitgangspunt van cultuurbeleid probleemloos overlopen in het politiek-bestuurlijke streven naar maatschappelijk welbevinden van alle burgers.[22] Het algemene voorzieningenkarakter werd uitgewerkt in een beleid van cultuurspreiding met een territoriale (horizontale) en een sociale (verticale) dimensie. De kunstnota's die na 1965 het licht zagen, vertrokken zonder uitzondering vanuit het idee dat alle bevolkingslagen en alle regio's moesten profiteren van de culturele voorzieningen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat in 1973 van start

21 Knippenberg en Van der Ham, *bron van aanhoudende zorg* 438.

22 Uiteraard bleef ook het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen vanuit specifieke onderwijstaken betrokken bij het cultuurbeleid. En ook daar ging de ontwikkeling verder, zoals bijvoorbeeld met de herstructurering van het hoger kunstvakonderwijs die minister Ritzen tussen 1990 en 1994 doorvoerde.

▲ Afb. 4
Restauratie van het dak van de Grote Kerk in Breda, 2 mei 1956. *Wim van Rossem, Anefo.*

ging, werd opgedragen de effecten van dat vertrekpunt in het langjarige onderzoek 'Profijt van de Overheid' te monitoren.[23]

In hetzelfde jaar lanceerde Joop den Uyl (PvdA) bij de installatie van zijn kabinet van PvdA, PPR en D66, het motto spreiding van inkomen, kennis en macht. Het motto werd uitgewerkt in tal van regeringsvoornemens, ook op artistiek en cultureel terrein, waarvoor minister van Cultuur Harry van Doorn (PPR, 1973-1977) verantwoordelijkheid droeg. Culturele voorzieningen moesten volgens hem met hulp van instandhoudingssubsidies in staat worden gesteld hoogwaardig aanbod te ontwikkelen en te programmeren. De bevolking zou ook tot daadwerkelijk gebruik ervan moeten worden aangezet op basis van binnen- en buitenschoolse lespakketten. Daarnaast moesten overheden zich inzetten voor een bloeiende amateurkunst van plaats tot plaats, en voor goede onderkomens waar mensen tegen lage prijzen voorstellingen konden bijwonen en exposities zien. Met andere woorden: cultuur moest niet alleen overal beschikbaar en toegankelijk zijn, maar minstens zo belangrijk was dat zoveel mogelijk mensen werden aangespoord daarvan te profiteren als bezoeker, cursist of amateurkunstbeoefenaar.

Rijk en regio

Net als Cals was Van Doorn van meet af aan gespitst op samenwerking tussen overheidslagen. De politieke verantwoordelijkheid voor het onderhouden van een evenredig over het land verdeeld stelsel van culturele voorzieningen was, zo vond hij, in beginsel een onderwerp van 'medebewind': van gedeelde verantwoordelijkheid van het Rijk, de provincies en gemeenten. Het Rijk concentreerde zich op de functies van instandhouding van erfgoed en productie van nieuwe kunst, in de verwachting dat de provincies de territoriale spreiding van voorzieningen op zich zouden nemen. In aanvulling daarop zouden de gemeenten zich inzetten voor een sociaal evenwichtig gebruik van kunst en erfgoed – waarvoor allerhande educatieve instrumenten werden ontwikkeld. In de culturele praktijk bleek het model van complementaire overheidsverantwoordelijkheden niet overal op dezelfde manier uit te werken. Dat had te maken met het gegeven van een van nature gesegmenteerd cultuurdomein. Erfgoedinstellingen, muziekensembles en toneelgezelschappen vormden aparte kringlopen naast die van het bibliotheekstelsel, het omroepbestel met zijn regionale vertakkingen en de gefedereerde organisaties op het gebied van kunstuitleen. Om die reden vielen de integrale kunstnota's uiteen in 'sectornota's' op het gebied van toneel, orkesten en musea. Later zou ook het allen insluitende idee achter het beleidsprincipe van sociale spreiding stranden. Dat werd vervangen door specifiek 'doelgroepenbeleid': educatie- en participatiebeleid op maat voor jeugd, ouderen, allochtonen en internationale toeristen, tot gehandicapten, asielzoekers en gevangenen toe.

Onder de beschutting van de welzijnsideologie bloeide het 'alles voor iedereen'-beleid tot begin jaren 1980. Toen kreeg een pragmatischer koers de overhand en werd het voortbestaan van voorzieningen meer en meer afhankelijk van het feitelijk gebruik ervan. De cultuursector ondervond dat aan den lijve toen een aantal regionale orkesten en toneelgezelschappen bij gebrek aan voldoende

23 https://www.scp.nl/Publicaties/Terugkerende_monitors_en_reeksen/Profijt_van_de_overheid.

publiek dreigden om te vallen. Hun financiering hing af van een systeem van koppelsubsidies, dat minister Cals nu juist had ontworpen om zoveel mogelijk steun voor de regionale orkesten bijeen te sprokkelen. Gewoontegetrouw reserveerde een groot aantal plattelandsgemeenten van jaar tot jaar een klein bedrag op de begroting voor het orkest in de provincie, soms enkele duizenden guldens. Totdat het concertbezoek op een niet meer te verhullen schaal terugliep en daarmee het plaatselijk-politieke draagvlak voor die subsidies werd ontmanteld. De ene na de andere gemeente trok zich terug, en de enige manier om faillissementen te voorkomen was ingrijpen door de rijksoverheid.

Dat gebeurde dan ook. In de jaren tachtig opende minister Brinkman (CDA, 1982-1989) een nieuw vergezicht op het complementair-bestuurlijk evenwicht, door veel verantwoordelijkheden en daarbij behorend geld tussen de drie overheidslagen uit te ruilen. Wat in de podiumkunst 'los zat' (orkesten, gezelschappen) werd met een vereveningsoperatie naar het Rijk getrokken, wat 'vast zat' (gebouwen, erfgoed) bij de gemeente geplaatst – voor zover dat al niet praktijk was. In een parallelle operatie kwamen ook de meest welzijn-gerelateerde onderdelen van de cultuurzorg bij de gemeenten en provincies terecht: amateurkunst, creativiteitsontwikkeling, kunstuitleen en bibliotheken. In de decennia die volgden, zakte het provinciale aandeel in de publieke financiering van kunst onder de tien procent. Vooral de gemeenten namen hun taken over, waarmee hun aandeel steeg tot ongeveer twee derde van het totale aan cultuur bestede overheidsgeld. Daarna werd dat patroon nog versterkt. Waar de landelijke orkesten vroeger een primaire taak van de provincies waren, droegen die overheden eind jaren 2010 nog slechts vijf procent van het totale subsidiebedrag bij. Het landelijke museumlandschap steunt slechts voor drie procent op provinciale subsidie. In 2012 besloot een groot aantal provincies alleen nog erfgoedtaken overeind te houden en veertig procent te korten op hun toch al magere budgetten voor kunst.

In 2016 adviseerde de Raad voor Cultuur de minister zich niet meer in alle gevallen te richten op de gecombineerde drieslag van rijk, provincie, gemeente, maar ook te kijken naar de mogelijkheden van een tweepolig systeem. In dat systeem zorgt het Rijk grosso modo voor kwaliteit en continuïteit, en leveren stedelijke clusters in de regio's de culturele diversiteit. Verschillende culturele profielen zouden volgens de raad vanzelf vanuit de stedelijke gemeenschappen buiten de Randstad opborrelen: Eindhoven designstad, Groningen talentenstad, Arnhem modestad, enzovoort. Hoewel de provincies zich als partners van de steden kunnen melden, is daarbij de traditionele spreidingstaak van secundair belang. Alleen met een kwalitatief interessant en economisch haalbaar plan kunnen de indieners kans maken op aanvullende rijkssubsidie. De strategische overweging is dat pas dán rijkssubsidie wordt toegekend, als de regionale clusters eerst zelf van hun culturele commitment blijk hebben gegeven.[24]

4 Na 1982: verzakelijking en verzelfstandiging

In 1982 verhuisde de directie Cultuur van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk

24 Advies over de Basisinfrastructuur 2017-2010. Zie www.cultuur.nl. Geplaatst 19 mei 2016.

Werk naar het nieuwe ministerie van Welzijn en Volksgezondheid. Een brandbrief van dertig culturele organisaties zorgde ervoor dat formateur Ruud Lubbers (CDA) daar te elfder ure nog 'Cultuur' aan toevoegde. Elco Brinkman (CDA) werd minister van WVC en bleef dat tot 1989. De ontwerpkaderwet welzijn, die enige tijd over de tafels van het openbaar bestuur had gezworven, maakte plaats voor nieuwe wetgeving die meer was toegesneden op cultuur. Hoewel de Wet op het specifiek cultuurbeleid (WSC) pas in 1993 in werking trad, zorgde Brinkman voor de ingrijpende herschikking van bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden die met de WSC kracht van wet kregen. Die herschikking kreeg met de introductie van bestuursconvenanten ook nog op een andere manier gestalte. Vanuit de gedachte van medebewind werd met de grote steden en met de regio's een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor cultuur- en erfgoedvoorzieningen voor een bepaalde tijd overeengekomen, inclusief een daarop geënte verdeling van de financiële lasten over de convenantpartners.

Kostenbeheersing was van meet af een belangrijk argument voor herschikkingen; Nederland dreigde te bezwijken onder de schuldenlast van de welzijnsstaat. Brinkman wilde vooral besparen door het afstoten of uitbesteden van overheidstaken en het stimuleren van marktfinanciering. Kabinet-Lubbers I was dat na een haalbaarheidsonderzoek van plan te gaan doen op veertien beleidsterreinen, cultuur was daar één van. In navolging van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk was privatisering in bestuurlijk Nederland een tijdlang de dominante trend. Een eerste poging tot doortastend privatiseren trof het Nederlands Openluchtmuseum in Arnhem. Omdat het ernaar uitzag dat het museum dit niet zou overleven, sloeg het groot alarm en kwam een massa van zestig- tot zeventigduizend mensen op de been. Mede daardoor werden de privatiseringsvoornemens in de kunstsector afgezwakt tot 'verzelfstandiging'. Instellingen, te beginnen met musea, werden bestuurlijk op afstand gezet. Hun subsidies werden omgezet in vaste jaarbudgetten. Tekorten die door het jaar heen ontstonden, werden zij geacht zelf aan te vullen. Was er daarentegen sprake van overschotten, dan mochten ze die in principe als reserve behouden.[25] De verwachting was dat budgetfinanciering stabiliteit en beheersbaarheid in de rijksbegroting zou brengen. Maar nog belangrijker: dat het de musea zou aanzetten zelf meer te verdienen aan de kassa, in de winkel, met donaties.

Fondsen, wetgeving en een brede Raad

De omslag van kunstenaarsbeleid naar kunstbeleid werd het meest zichtbaar in de beëindiging van de Beeldende Kunstenaars Regeling (BKR). In 1949 ingevoerd, was deze regeling gebaseerd op het streven naar optimale werkomstandigheden voor beeldende kunstenaars. Zij droegen immers bij aan het ideële beeld van 'gemeenschapskunst' dat vlak vóór en na de Tweede Wereldoorlog veel aanhang had. De bevolking mocht geen enkele drempel ervaren in haar drang het leven te verrijken met goede kunst. Het aanbod daarvan werd door de kunstenaars van de 'contraprestatie' gegarandeerd. In de praktijk werd er geleidelijk meer kunst aangeboden dan door vraagpartijen kon worden afgenomen, ook na de oprichting van een netwerk van artotheken. De speciale arbeidsregeling voor kunstenaars had bovendien een aanzuigende

25 Later is dat principe met regelgeving afgezwakt.

werking op het kunstvakonderwijs. Het leidde er uiteindelijk toe dat de overheidsdepots evenals de academielokalen overvol raakten. Brinkman schafte de BKR in overleg met het ministerie van Sociale Zaken af en wist na het voldoen van de bezuinigingstaken een bedrag over te houden dat deels naar provincies en gemeenten ging, en deels naar een nieuw op te richten fonds.[26] De minister kon voor zijn bestuurlijke model putten uit voorbeelden van bestaande fondsen, zoals Het Productiefonds voor de Nederlandse Film, dat het ministerie van OK&W en de Nederlandse Bioscoop Bond in 1956 samen in het leven riepen.[27] In 1965 volgde het Fonds voor de Letteren, ingesteld als resultaat van het destijds oplaaiende schrijversprotest. Het voorstel voor kunstproductiefondsen kwam eind jaren 1970 van de Federatie van Kunstenaarsverenigingen. Daarin waren destijds een groot aantal beroepsgroepen van scheppende kunstenaars georganiseerd. Na 1980 verschenen er meer door de overheid opgerichte en gefinancierde fondsen op basis van de Fondsenwet scheppende kunsten (1981). De wet bood de minister de mogelijkheid op die terreinen nieuwe fondsen te stichten. Met de Wet op het specifiek cultuurbeleid (WSC, 1993) werd de mogelijkheid voor het oprichten van fondsen verder verruimd. Later werden zij ook onder het bestuurlijk regime van Kaderwet zelfstandige bestuursorganisaties gebracht.[28]

Het Fonds Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst, opgericht in 1994 en in 2013 na fusie met de Mondriaanstichting omgevormd tot Mondriaanfonds voor beeldende disciplines en erfgoed, ging voorop in de rij van een nieuwe generatie fondsen die een centrale rol in het verzakelijkte kunstbeleid zou gaan spelen.[29] De overheidsmiddelen die voorheen in departementale begrotingsartikelen waren belegd, werden overgeheveld naar de fondsen met de opdracht daarmee de productie van kwaliteitskunst te stimuleren. Anders dan de private fondsen bleven de rijkscultuurfondsen met deze en ook andere opdrachten dienstbaar aan het cultuurbeleid. In haar nota *Verschil maken* (2005) schreef staatssecretaris Van der Laan (D66, 2003-2006) bijvoorbeeld dat de bemoeilijnen met de fondsen werden gehandhaafd. Anders zou het cultuurbeleid `verder marginaliseren'.[30] In de jaren daarna kregen de fondsen van tijd tot tijd ministeriele instructies om nieuwe politieke wensen inzake cultuurbeleid met fondsgeld mogelijk te maken.

De fondsfinanciering beslaat het hele spectrum van de culturele sector: van erfgoed en traditionele kunsten, tot en met creatieve industrie en e-culture. Het Fonds Cultuurparticipatie actualiseert het klassieke leerstuk van cultuurparticipatie met de financiering van (educatieve) programma's voor actieve en passieve cultuurparticipatie. Het Fonds Podiumkunst ondersteunt het meest beleidsintensieve segment van het cultuurbestel: traditionele podia, gezelschappen en ensembles. Het Mondriaanfonds financiert museale aankopen en projecten op het gebied van beeldende kunst, vormgeving en erfgoed. Het richt zich daarnaast op de moderne media, virtuele beeldcultuur en op crossovers met andere kunstdisciplines. Zo was er in 2015 en 2016 het programma *Art of Impact,* waarmee minister Bussemaker (PvdA, 2012-2017) kunstenaars op basis van door het fonds uitgevoerde ministeriële regelgeving aanzette tot engagement met maatschappelijke vraagpartijen. Het Nederlands

26 Sociale Zaken betaalde de regeling: de gemeenten voerden haar uit zonder er wezenlijk aan bij te dragen.
27 Bart Hofstede, *Nederlandse cinema wereldwijd. De internationale positie van de Nederlandse film* (Amsterdam 2000) 75.
28 Voor Nederlandse wet- en regelgeving raadpleeg www.overheid.nl.
29 Naast het Mondriaanfonds is het Nationaal Restauratiefonds (1985) belangrijk voor het behoud van onroerend erfgoed. Het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten en het Bedrijfsfonds voor de Pers komen aan de orde in het hoofdstuk Media.
30 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Verschil maken. Herijking cultuurnotasystematiek* (Den Haag 2005) 6.

Letterenfonds en het Nederlands Filmfonds houden bij het stimuleren van de nationale film- en literaire productie de blik al langer gericht op distributiepraktijken en consumentenmarkten. Technologische innovaties hebben in de filmwereld bijgedragen tot goedkopere distributiesystemen, wat de consument kostenbesparing oplevert. In het boekenvak wordt nieuwe distributietechnologie juist gezien als een bedreiging voor de boekwinkels, vooral in de regio. De vaste boekenprijs die in Nederland in 1923 tussen uitgevers en boekverkopers werd overeengekomen, kreeg om die reden in 2005 een wettelijke basis. Dat betekent dat consumenten voor hun (papieren) boeken waarschijnlijk een hogere prijs betalen dan in een vrije boekenmarkt. Maar dan zou de vrees voor faillerende boekwinkels vaker werkelijkheid worden. Het jongste fonds, feitelijk opererend in het verlengde van alle andere fondsen, is het Fonds voor de Creatieve Industrie. Het stimuleert vooral de ontwikkeling van design, mode, gaming en virtual reality, maar tegelijkertijd attendeert het de traditionele kunstwereld op de implementatiemogelijkheden van industriële en internet-gerelateerde technologie.

De wettelijk verankerde 'cultuurnotaprocedure' synchroniseerde de fondsen met de gesubsidieerde culturele instellingen.[31] Gelet op de wens de instellingen organisatorisch en economisch weerbaarder te maken, schakelde de minister eind jaren 1980 al over op een vierjarige financieringstermijn.[32] De aan de cultuurnota gekoppelde subsidievoorwaarden kregen geleidelijk het karakter van prestatiemetingen. Ze kwamen er op inhoudelijk gebied: de kwaliteit van voorstellingen, collecties en programma's. Op zakelijk gebied werden de prestaties voornamelijk afgemeten aan de hoogte van de bezettingsgraad en zelf verdiende inkomsten. Doordat erfgoed- en podiumkunstinstellingen afhankelijker werden van publieksinkomsten, werkten zij ten behoeve van de marketing aan de professionalisering van databestanden rondom bezoek en belangstelling. Zo werden zij op hun beurt een belangrijke informatiebron voor het almaar kennisintensiever wordende cultuurbeleid. Die professionaliseringsslag leidde ook tot een wisseling in de voorhoede van de culturele oppositie waarmee het ministerie te rekenen had. Instellingen en hun koepelorganisaties (brancheverenigingen, de Federatie Cultuur en Kunsten92[33]) namen de voorhoedepositie over van de georganiseerde kunstenaars. Die zette hun oppositionele rol voort vanuit instellingen en instituties.

In 1993 loodste minister d'Ancona (PvdA, 1989-1994) de WSC door de Eerste Kamer. Daarmee kwam een wet in werking die het cultuurbeleid met zijn vele in elkaar grijpende handelingen vastlegde, compleet met initiële nota's, adviezen, inspraakmogelijkheden en subsidieregels. Strakkere wetgeving werd voor de cultuursector overigens onvermijdelijk, aangezien het inmiddels integraal regeringsbeleid was geworden om subsidies alleen op basis van wet te verstrekken. De WSC, die daarin voorziet, heeft het karakter van een procedurewet met in de beleidscyclus een voorbereidend onderdeel van advisering. Ook op het adviesfront gebeurde het een en ander. Een jaar na invoering van de WSC fuseerden de adviesraden op het terrein van kunsten, de musea, het cultureel erfgoed, de bibliotheken, de letteren en de audiovisuele media tot één Raad voor Cultuur.[34] De genoemde terreinen

31 Die verzameling rijksgesubsidieerde instellingen kreeg uiteindelijk het predicaat van 'Basisinfrastructuur' (BIS).

32 In 2017 stelde de Raad voor Cultuur voor om daar 6 jaar van te maken.

33 Kunsten92 is een lobbyvereniging waarvan vrijwel alle gesubsidieerde cultuurinstellingen lid zijn. Ze ontstond voorjaar 1992 als reactie op het voornemen van minister d'Ancona om voortaan alleen instellingen te subsidiëren als die twintig procent van hun totale omzet uit publieksinkomsten wisten te vergaren. Zie ook Cas Smithuijsen, 'Het is de stam die de takken draagt' in: Edo Dijksterhuis (red.), *De Kunst van het beïnvloeden. 25 jaar Kunsten '92.* (Amsterdam 2017) 4-7.

34 Fusiepartners waren de Raad van de Kunst, de Raad voor Cultuurbeheer, de Mediaraad en de Raad van Advies voor Bibliotheekwezen en Informatieverzorging

werden ook binnen één subsidieregime aan elkaar geklonken. Waar de nieuwe Raad voor Cultuur invloed verloor op het terrein van 'microregulaties'[35], verbreedde zijn taakstelling naar een integrale afweging van landelijke instelling- en fondsensubsidies. Met de combinatie van fondsen, wetgeving en een nieuwe adviesraad, realiseerde de directie Cultuur een bestuursmodel dat niet alleen bij Nederlandse provincies en gemeenten navolging kreeg, maar dat ook in de Europese buurlanden de aandacht trok.

Minder onderhoudszorg voor het algemene bestuursinstrumentarium maakte het mogelijk de bestuurlijk-politieke energie te verleggen naar specifieke beleidsthema's. Dat deed minister d'Ancona als eerste met een 'Deltaplan'. Met een looptijd van tien jaar was dat gericht op het inlopen en uiteindelijk wegwerken van de achterstand bij erfgoedrestauratie. Het plan werd de opmaat naar een nieuwe operationele fase waarin het erfgoed op bredere schaal werd behouden, efficiënter beheerd, op onderdelen met steunprogramma's werd gedigitaliseerd en economisch weerbaarder werd gemaakt. De definitie van erfgoed werd bovendien breder toen mede op initiatief van de UNESCO in Nederland een debat op gang kwam over het maatschappelijk belang van immaterieel erfgoed, en de manier waarop dat belang zou moeten worden gewogen. De sector maakte de laatste decennia ook een enorme professionaliseringsslag door, resulterend in leerstoelen, vakopleidingen, kwaliteitszorg bij een grote Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en (al langer) een eigen Erfgoedinspectie. In 2016 trad de nieuwe Erfgoedwet in werking. Daarmee werd de bescherming van museale objecten, musea, monumenten en archeologie op het land en onder water geharmoniseerd.

Cultuur herenigd met Onderwijs en Wetenschap

In 1994 voegde de directie Cultuur van het ministerie van WVC zich weer bij haar oude partners Onderwijs en Wetenschap, nu in het nieuw gevormde ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW).[36] Dit kwam voor de betrokken ambtenaren als een verrassing en riep in eerste instantie weerstand op bij Kamerleden vanwege de hoge verhuiskosten.[37] Maar het werd onder aanvuring van coalitiepartner D66 toch doorgezet. En er was nog meer dadendrang bij D66. De partij had vóór 1994 nooit een bewindspersoon voor cultuur geleverd, maar zou dat vanaf dat jaar regelmatig gaan doen. De partij speelde ook een sleutelrol bij de vorming van wat genoemd werd een paarse coalitie: een regeringscoalitie van 'links' (PvdA) en 'rechts' (VVD) zonder 'midden'(CDA). Wat ook nieuw was: de D66-bewindspersoon voor Cultuur werd staatssecretaris, geen minister. Dat zag het culturele veld als een cultuurpolitieke degradatie. Pas in 2006 zou Maria van der Hoeven (CDA, 2002-2007) zich weer als minister over de portefeuille ontfermen.

De directie Cultuur benutte nu de kans om haar relatie met onderwijs, later ook met wetenschap, te intensiveren.[38] De staatssecretarissen Nuis (D66, 1994-1998) en Netelenbos (PvdA,1994-1998) arrangeerden in 1996 met het beleidsthema 'Cultuur en School' een langdurige samenwerking tussen basis- en vwo-scholen, en de educatieve afdelingen van kunst- en erfgoedinstellingen.

35 De term is van Jan van Riemsdijk, secretaris van de Raad voor de Kunst 1966-19.74. Zie: Cas Smithuijsen, 'Waar staat de Raad? Meningen over de positie van de Raad voor de Kunst en Cultuur 1961-2001' in: *Boekmancahier* 13 (2001) 50, 561-582.

36 In 2003 veranderde 'Wetenschappen' in 'Wetenschap'.

37 René Bagchus, *Onderwijs, cultuur en wetenschappen: profiel van een ministerie. Departementale studies nr 6* (Den Haag 1995) 20. Het ging om ruim € 27 miljoen.

38 De directie Cultuur werkte vóór en ná de hereniging met Onderwijs & Wetenschap samen met veel andere ministeries. Voor een overzicht daarvan zie *Cultuurbeleid in Nederland*, Boekmanstichting en OCW, 2007.

Consequente afstemming op het schoolsysteem dwong de cultuursector zich meer te richten op de pedagogische/didactische kant van cultuureducatie, waarvan erfgoededucatie vooral na 2000 een steeds groter deel zou uitmaken. Daarin kreeg ook aandacht voor de Nederlandse identiteit een plaats. De kennis van de Nederlandse geschiedenis die in scholen steeds centraler is komen te staan, weet zich inmiddels geruggesteund met exposities rondom de canon van Nederland.[39] Daarmee maakt een tiental samenwerkende musea de wording van Nederland in de wereld aanschouwelijk met historische voorwerpen en virtuele voorstellingen.

Het specificeren naar beleidsthema's en doelgroepen manifesteerde zich rond de eeuwwisseling vooral op het gebied van de migrantencultuur. Al in 1983 werd gewaarschuwd voor marginalisatie van kansarme migranten. Twee jaar eerder leidde een subsidieaanvraag van Surinaamse theatermakers tot een apart migrantenbudget voor cultuur. Uit angst voor isolatie werd de steven echter snel weer gewend richting integratie; de instellingen moesten allemaal cultureel diverser worden. Dat gold voor de artistieke werkvloer, voor het ondersteunend personeel, de directie, het bestuur en ook voor de samenstelling van de Raad van Toezicht.[40] Het integratiebeleid stopte met de gesegmenteerde benadering van etnische groepen en trachtte hen als één groep voor te bereiden op een zelfstandige positie binnen de arbeidsmarkt. Staatssecretaris Van der Ploeg (PvdA, 1998-2002) plantte deze aanpak in 2000 over naar het cultuurbeleid met een *Actieplan Cultuurbereik*. Om het aandeel migranten in de cultuurparticipatie te vergroten, waren geen aparte budgetten nodig, vond hij. Slimme culturele ondernemers zouden er met de voorhanden stimuleringssubsidie in slagen het commerciële cultuuraanbod artistiek beter, en ook voor migranten aantrekkelijker te maken. Uit dit Actieplan Cultuurbereik kwam naderhand het Fonds Cultuurparticipatie voort. Dat is zich met name gaan richten op het creëren van mogelijkheden voor Nederlanders in achterstandsituaties, om zich actief of passief te verstaan met de Nederlandse cultuur.

Percentage van de rijksbegroting voor cultuur

Vanaf 2002 nam de politieke stabiliteit rondom het openbaar bestuur in Nederland geleidelijk af. Toch bleef de situatie rondom het cultuurbeleid tot en met de kabinetten van Jan Peter Balkenende (CDA, 2002-2010) in grote trekken ongewijzigd. Zo kwam nog in 2005 tijdens een partijcongres van de VVD een voorstel ter tafel om 1% van de rijksuitgaven voor kunst te bestemmen – het budget zou daarmee ruim verdubbelen. Het voorstel, ooit eerder geopperd door de CPN in de jaren 1970, kon zich verheugen in serieuze discussie, maar werd afgestemd. Het idee leefde ook enige tijd onder leden en bestuurders van het CDA, de PvdA en de kleine linkse partijen. Dat het er ook bij hen niet van kwam had, behalve met traditionele Hollandse zuinigheid, waarschijnlijk ook te maken met de snellere omlooptijd van opinies en proposities in het kunst- en erfgoedbeleid.

Met het vertrek van Balkenende en de komst van de minderheidsregering VVD-CDA met gedoogpartner PVV in 2010, eindigde de periode van relatieve stabiliteit rondom de cultuurbegroting. Het eerste kabinet onder leiding van Mark Rutte (VVD) bracht

39 De angst voor teloorgang van kennis en daarmee de waarderingsgrondslag van cultuur en erfgoed zette minister Van der Hoeven (CDA) in 2006 aan tot het doen ontwerpen van een historische canon, vooral bedoeld voor het primair en voortgezet onderwijs. Daarin bevinden zich ook een aantal culturele vensters. Die werpen licht op Rembrandt en Van Gogh, maar ook op Multatuli en Annie M.G. Schmidt.

40 Omdat het diversiteitsbeleid juist op dat bestuurlijke vlak nog lang te wensen overliet, nam minister Bussemaker in 2014 een diversiteitsartikel op in de vooral voor gesubsidieerde instellingen geldende *Code Cultural Governance*.

cultuurbeleid onder de verantwoordelijkheid van Halbe Zijlstra (VVD, 2010-2012), na Gerrit Bolkestein de eerste liberale bewindspersoon met de portefeuille cultuur. Om de gevolgen van de financiële crisis tegen te gaan, koos de regering voor doortastende bezuinigingen op de overheidsuitgaven. Kort na het aantreden van het kabinet-Rutte, werd een lijst met voornemens gepubliceerd waaruit bleek dat cultuur ongeveer twintig procent van het budget van een klein miljard euro zou moeten inleveren. De verschillende sectoren werden niet op evenredige wijze gekort. De kunstinstellingen met een excellente internationale uitstraling bleven gespaard, erfgoed en bibliotheken werden ontzien. Ook cultuureducatie en het internationaal cultuurbeleid waren terreinen waar steun op volle sterkte kon blijven.[41] Door het sauveren van andere cultuursectoren drukten de bezuinigingen zwaarder op de fondsen en de podiumkunsten. Vooral het culturele middenkader – de orkesten en theatergezelschappen in de regio – had er veel last van. De eigen inkomstennorm ging omhoog; gezelschappen en orkesten die opteerden voor een plaats in de basisinfrastructuur, moesten eerst zelf meer geld op tafel leggen. De PVV steunde dit doortastende bezuinigingsvoorstel van harte, omdat zij van mening was dat kunstsubsidies alleen de beter gesitueerden ten goede kwamen. Dat had het SCP aangetoond met onderzoek dat het ongelijk verdeelde profijt van de overheid aan het licht bracht, aldus de PVV. Net als bij de bezuinigingsgolf begin jaren 1980, waar minister Brinkman de cultuur overigens nog redelijk ontzag, refereerde Zijlstra aan het belang van particulier initiatief. Hij constateerde dat de overheid het particulier initiatief door de jaren heen niet zozeer had aangevuld, maar had 'overgenomen'. Er was naar zijn bevinden ook te weinig aandacht voor de vraagkant van het bestel: het publiek, de mogelijke sponsors en donateurs.[42] Om die laatste categorie meer in beweging te brengen, introduceerde het kabinet een Geefwet.[43]

Op de knip in de rijkscultuurbegroting volgden bezuinigingen bij gemeenten en provincies. Ook daar vertoonde het bezuinigingspatroon variaties. In enkele gevallen werd de rijkskorting door de betrokken gemeente ietwat gecompenseerd, in andere gevallen zette de gemeente er een flinke korting bovenop. Op provinciaal niveau pakte de bezuiniging het stevigst uit. Het waren overigens vooral de landelijke kortingen waartegen de getroffenen in het geweer kwamen. In de loop van 2011 organiseerden de verzamelde instellingen *De mars der beschaving*. Bij gebrek aan weerklank onder de bevolking, laat staan het cultuurpubliek, hadden protesten weinig tot geen effect. Het parlement keurde vrijwel alle bezuinigingsvoorstellen op het gebied van cultuur goed.[44] Daarmee zakte de rijksbegroting voor cultuur uiteindelijk onder de 0,3% van het totale rijksbudget.[45]

Creatieve industrie

In contrast met de cultuurbezuinigingen kreeg een ambitieus beleidsthema op het terrein van de creatieve industrie de wind in de zeilen. Kabinet-Rutte I (2010-2012) startte het zogenaamde topsectorenbeleid. Onder regie van het ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid kwamen ontmoetingen tot stand tussen de beheerders van ontwikkelingsfondsen en NWO-subsidies, *captains of industry* en onderzoekers van TNO, universiteiten

41 Voor een beeld van Nederlands internationaal cultuurbeleid zie 'Nederlandse kunst in de wereld' kader, pagina 224.
42 Nota 2010 'Meer dan kwaliteit'.
43 Op de normale belastingaftrek voor giften aan non-profitinstellingen kwam een extra multiplier van 1,25 op het aftrekbare bedrag, met een cap van € 5000. In 2017 werd de Geefwet verlengd.
44 De meest in het oog springende amendement betrof de wens van de Tweede Kamer om de cultuurkaart voor jongeren te laten voortbestaan.
45 Gemeten bij de rijksbegroting 2018.

en het hbo. Dat gebeurde om economische ontwikkelingen en innovaties op negen industriële terreinen te stimuleren. De schone en zich relatief snel ontwikkelende creatieve industrie was er één van. Dat de creatieve industrie zich kwalificeerde als topsector, kwam overigens niet uit de lucht vallen. In 2005 presenteerde staatssecretaris Medy van der Laan met haar partijgenoot en minister van Economische Zaken Laurens Jan Brinkhorst een brief over cultuur en economie getiteld *Ons creatieve vermogen*. Daarin ontvouwden zij een strategie gericht op het verbinden van 'traditionele' kunst- en erfgoedinstellingen en creatieve bedrijven. Maar ook op verdere ontplooiing van creatieve industrieën zelf, zoals die rondom design. De bewindslieden hoopten daarmee op een verhoogde economische vitaliteit van – en meer internationale ontwikkelingskansen in – de cultuursector. Geheel in overeenstemming met de tijdgeest werd dit programma voorzien van een *Creative Challenge Call;* men kreeg geen subsidie voor een eigen project maar kon inschrijven op innoverende onderzoeksprogramma's waarvan het te verwachten resultaat door de financier was geformuleerd.

In 2007 zocht minister Ronald Plasterk (PvdA, 2007-2010) naar mogelijkheden om de stimuleringsmiddelen voor de creatieve industrie te verbinden met die van het Wetenschapsbeleid. Ook hem was het te doen om een maatschappelijke of economische benutting van creativiteit en cultuur, niet minder overigens om de betere beschikbaarheid en effectievere toepassing van voorhanden kennis. Met het bevorderen van excellentie, het versterken van de artistieke top en het stimuleren van innovatie zou de internationale concurrentiepositie van de creatieve sector – zeer afhankelijk van kennistoepassing – verbeteren. Beloning van aantoonbaar talent speelde zowel in wetenschap als kunst een cruciale rol; dat uitgangspunt zou volgens Plasterk moeten doorklinken in de wijze waarop subsidies verdeeld werden. Intussen zijn zowel de rijkscultuurfondsen alsook de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) actief als financiers van de verschillende terreinen van de creatieve industrie: mode, ontwerp, gebouwde omgeving, gaming, audiovisueel, erfgoed, digitalisering en *smart management*.

De toenadering tussen wetenschaps- en cultuurbeleid werd nog inniger met de presentatie van de Nationale Wetenschapsagenda (NAW), een initiatief van onder anderen minister Bussemaker (PvdA). Daarin is een herkenbare plaats ingeruimd voor onderzoek naar autonome kunst. Maar de missie van de NAW is vooraleerst te zoeken naar economische en maatschappelijke innovaties die *user oriented* zijn. Waar de creatieve industrie overheidsstimulansen krijgt, zijn die bij uitstek bedoeld om 'business-to-consumer'-programma's aan te slingeren. Calls voor innovatie passen immers primair in de strategie van de oplopende graad van zelfredzaamheid van deze industrietak, en dus van de cultuursector.

5 Slot

Op 31 oktober 2017 reikte minister Ingrid van Engelshoven (D66, 2017-heden) de negende Johannes Vermeerprijs uit aan de jonge modeontwerpster Iris van Herpen. Zij had als de meeste van haar voorgangsters de creatieve industrie als werkterrein. Met alle laureaten had zij bovendien

een internationale carrière gemeen. Het doet in 2018 natuurlijk aan dat een nationale overheid haar artistieke talenten prijst, maar in het land van Thorbecke is de recente terugkeer van de figuur van de staatsprijs opmerkelijk. Nadat het ministerie van OK&W in 1947 de P.C. Hooftprijs voor letterkunde had ingesteld, volgden er in relatief korte tijd staatsprijzen op het gebied van boekverzorging, muziek, film, nog meer literatuur, beeldende disciplines en toneel.[46] Maar na 1984 waren alle staatsprijzen weer verdwenen, het laatst de P.C. Hooftprijs. Die werd verzelfstandigd na de weigering van de regering hem in dat jaar uit te reiken aan Hugo Brandt Corstius.[47] Minister Plasterk besloot na ruim twintig jaar evenwel tot de rentrée van de staatsprijs. Hij lanceerde de interdisciplinaire Johannes Vermeerprijs, waarmee de regering haar waardering voor het oeuvre van een uitzonderlijk talent in de Nederlandse kunstwereld tot uitdrukking kon brengen.

Op een aantal naoorlogse decennia van relatief intensieve staatszorg volgde een niet mis te verstane reactie. Vanaf 1980 kwam er meer afstand, meer bedrijfsmatige zelfstandigheid van de instellingen, meer autonome verantwoordelijkheid in de besturen van culturele instituten. Maar de tegenbeweging was allerminst totaal; het ministerie van OCW bleef daarna als regisseur van de georganiseerde cultuur nadrukkelijk aanwezig.
Het cultuurbeleid vertakte vooral in de breedte, naar vrijwel alle werkprocessen die cultuurbehoud en –productie van decennium tot decennium gaande hielden en houden. Naast zorg- en beleidsprogramma's, zette de directie Cultuur zich ook aan toekomstvisies en ontwikkelingsstrategieën. Bij al die beleidsuitbreidingen bleef het budget op een constant laag niveau. Met relatief weinig middelen draagt de directie Cultuur bij aan een landsbrede culturele sector, waarvan de maatschappelijke betekenis op alle fronten en over alle grenzen toeneemt. De combinatie van weinig middelen en veel uitstraling wijst op het open karakter van het cultuurbeleid. Het heeft nauwelijks eigen financieel en organisatorisch gewicht, en is daarmee net als in 1918 in hoge mate afhankelijk van de ruimte die zij vanuit het openbaar bestuur en de samenleving krijgt aangereikt en creatief weet te benutten.

In 2018 is onverminderd sprake van erfgoed*zorg* in de negentiende-eeuwse betekenis. Nederland kent een grote dichtheid aan archieven, monumenten en musea die de Collectie Nederland beheren. Het erfgoed weet zich geschraagd door een maatschappelijk draagvlak dat, net als bij natuur en milieu, waarde hecht aan bescherming en behoud van roerend en onroerend erfgoed – daar is de term 'zorg' nog allerminst in onbruik geraakt. Min of meer apart van de zorgtaak, heeft zich vooral na 1945 een cultuur*beleid* ontwikkeld dat zich met name manifesteert op het gebied van de podiumkunsten en haar instellingen. Daar zijn constante heroverwegingen in de procedures en subsidiesystemen waar de verantwoordelijkheden van subsidiënten en gesubsidieerden elkaar raken. Hier geeft de rijksoverheid medebewind de voorkeur boven de autonomie. Meermalen zagen we pogingen van het ministerie om op het terrein van de podiumkunsten met decentrale overheden tot een culturele output te komen, die meer zou zijn dan de som van wat rijk en de 'overheden op afstand' elk voor zich zouden kunnen klaarspelen.

46 André Nuchelmans, 'Kunstprijzen in Nederland.' In: *Handboek Cultuurbeleid* I.14.1.1-I.14.1-22.
47 Oosterbaan, *Schoonheid, welzijn, kwaliteit* 97-101.

De nationale cultuurfondsen die in beginsel de taak hebben cultuur te bevorderen, zijn onverminderd gehouden aan de taak ministerieel beleid met thematische of geografische instructies uit te voeren. Zichtbaar aanwezig is de directie Cultuur tenslotte op het terrein van de creatieve industrie. Daar maakt zij deel uit van een conglomeraat van openbare bestuurders, die de verbindingslijnen uitzetten om deze topsector met zijn fysieke en virtuele markten toonaangevend in Europa te maken. Hier ontwikkelt de directie met andere woorden *strategie*, strategische modellen.

In de periode vóór de Tweede Wereldoorlog was cultuurbeleid nog nauwelijks ontwikkeld; tussen 1945 en 1982 werd het vooral opgestuwd door overwegingen van volksverheffing en spreiding. Na 1982 concentreerde het zich meer op kwaliteitsbevordering en economische benutting. Maar in de drie fasen die in dit hoofdstuk zijn onderscheiden, speelden in mindere of meerdere mate steeds dezelfde tegenpolen. In het cultuurbeleid stond bemoeienis altijd tegenover onthouding, geconcentreerde kwaliteit tegenover ruimhartige spreiding en stonden traditionele waarden tegenover de noodzaak van artistieke innovaties. In de afgelopen honderd jaar verleenden die tegenpolen het cultuurbeleid van het ministerie van OCW telkens weer zijn bijzondere dynamiek.

Cas Smithuijsen

NEDERLANDSE KUNST

IN DE WERELD

Dankzij een netwerk van leerlingen kon de Amsterdamse organist Jan Pieterszoon Sweelinck (1562-1621) zijn artistieke missie uitdragen tot over de grenzen van Nederland. Leerlingen als Peter Philips en Samuel Scheidt stelden zijn composities, vaak improvisaties, op schrift. Zo kwamen ze terecht in bundels zoals het destijds populaire *Fitzwilliam Virginal Book*. Na zijn dood behield Sweelinck via zijn leerlingen nog lange tijd invloed op de Noord-Duitse orgelpraktijk. Volgens musicologen is ook Johann Sebastian Bach (1685-1750) door hem geïnspireerd.[1] Daarna is internationale uitwisseling cruciaal gebleven voor het relatief hoge niveau van de Nederlandse muzikale uitvoeringspraktijk.[2]

1 Rob van der Hilst, *Een Engel uit de hemel. Driehonderd jaar Bach en Nederland* (Amsterdam 2000) 16-46.

2 Cas Smithuijsen, 'Klinkende namen. Over Mahler, Mengelberg en de positie van Nederland in het internationale stelsel van de klassieke muziek' in: Heilbron, Johan e.a. (red) *Waarin een klein land. Nederlandse cultuur in internationaal verband.* (Amsterdam 1995) 80-117, aldaar 98-102).

In de negentiende eeuw gingen veel zeventiende-eeuwse Nederlandse schilderijen en tekeningen de wereld in. Meestal als een kunstverzamelaar overleed en zijn kinderen diens collectie te gelde maakten. Buitenlandse particulieren en musea waren daar als de kippen bij. Omstreeks 1870 keerde het tij en begonnen overheden en private partijen uit overwegingen van nationale trots eendrachtig kunstwerken aan- en terug te kopen voor de Collectie Nederland. Die hangt nu in tientallen musea verspreid over het land. Als de grootste toeristische trekpleister weet zij zich bewonderd door de miljoenen internationale bezoekers die ons land elk jaar aandoen.

Tussen 1918 en 1939 groeide in regeringskring het besef dat Nederland, destijds nog koloniale macht, zijn positie in de wereld met goede voorlichting moest markeren. Maar na de Tweede Wereldoorlog maakte Indonesië zich los van het koninkrijk en werd de rol van Nederland in de wereld een andere. Europa kreeg meer gewicht in de Haagse buitenlandpolitiek. De grote hoeveelheid culturele verdragen die Nederland vlak na de oorlog met de landen in de nabije en wijde omgeving sloot, waren aanvankelijk alleen bedoeld voor het herstel van diplomatiek verkeer.[3] Maar allengs werd de culturele dimensie belangrijker en kwam er zelfs een directeur-generaal voor de Kunsten en de Buitenlandse betrekkingen. In 1955 werd OK&W-topambtenaar Hendrik Jan Reinink belast met die functie.

Betrekkelijk lang duurde daarna een stekelige situatie tussen OK&W en het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) met als inzet de vraag wat in het diplomatieke optreden het zwaarste moest wegen: Nederlandse belangen in de internationale politiek of het faciliteren van culturele uitwisselingsprogramma's? Na oprichting van de Stichting Internationale Culturele Activiteiten (SICA, later *DutchCulture*) in 1999, luwde die strijd. Vanuit het veld bleken effectieve bruggen mogelijk tussen de twee ministeries (later drie: ook Economische Zaken) en tussen de culturele sector en de diplomatieke posten van BZ. De financiële ruimte voor culturele activiteiten buitengaats steeg naar zo'n vijftien miljoen euro. De gesubsidieerde instellingen en ook de destijds nieuw opgerichte rijksfondsen voor cultuur kregen de opdracht structureel middelen voor grensoverschrijdende activiteiten te reserveren.

In 1994 voegde de directie Cultuur zich na een kleine dertig jaar weer bij die van Onderwijs en Wetenschap. De eerste staatssecretaris van het nieuwe ministerie van OCW, Aad Nuis (D66), definieerde de positie van Nederland in het internationale culturele verkeer als 'vrijhaven'. Daarmee doelde hij op een evenwichtige uitwisseling van inkomend en uitgaand artistiek verkeer. Met de groei van enerzijds het cultuuraanbod en de belangen van Nederland overzee anderzijds, herdefinieerden de successieve bewindslieden de betekenis van de culturele diplomatie van tijd tot tijd. In 2006 wezen de staatssecretarissen Van der Laan (D66, OCW) en Nicolaï (VVD, Europese Zaken)[4] vanuit internationaal gezichtspunt op het strategisch belang van thema's als cultuur en economie en culturele diversiteit. In 2010 benoemden de bewindslieden Rosenthal (VVD, BZ) en Zijlstra (VVD, OCW)

3 Met de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk werd de culturele samenwerking geformaliseerd met de stichting voor culturele samenwerking STICUSA.

4 Ministeries van Buitenlandse Zaken en OCW, *Koers kiezen: meer samenhang in het internationaal cultuurbeleid* (Den Haag 2006).

economisch profijt letterlijk als doelstelling van internationaal cultuurbeleid (ICB): "De Gouden Eeuw is een uitstekend exportproduct. Het Nederlandse bedrijfsleven sponsort dit soort tentoonstellingen graag en benut het voor het uitnodigen van zakenrelaties."[5] In 2016 schuurde het ICB ook langs het wetenschapsbeleid. Minister Koenders (PvdA, BZ) zag vooral de 'innovatieve kracht' van de Nederlandse cultuur waarmee de 'broodnodige brug naar de rest van de wereld' zou kunnen ontstaan. "Culturele samenwerking kan zorgen voor innovatieve oplossingen", zei ook minister Bussemaker (PvdA, OCW). En zij lichtte toe:

Designers kunnen nadenken over het goed vormgeven van opvanglocaties, slimme oplossingen vinden voor hergebruik van materialen of creatief omgaan met culturele integratie. Hun creativiteit en kunde kan het cruciale verschil maken.[6]

Los van deze ministeriële perspectiefwisselingen, is overheidsinterventie op lange termijn evident gunstig geweest voor kunstenaars die zich over de grens wilden presenteren, in Europa en ook daarbuiten.[7] Het is het resultaat van een langdurige inspanning die begon met vooroorlogs erfgoedbeleid. Na de oorlog werd het internationaal cultuurbeleid geïntensiveerd met culturele instituten, culturele attachés op de ambassades en internationale activiteiten[8]. Die laatste werden steeds vanzelfsprekender uitgevoerd door de BIS-instellingen en gefinancierd door de rijkscultuurfondsen. Het ICB kreeg ook een begrenzing: het concentreerde zich vooral op landen die voor Nederland om verschillende redenen een extra betekenis hadden.[9]

Bij de oplopende drukte van het mondiale statenverkeer werd het ook steeds vanzelfsprekender om nationale handelsmissies een herkenbaar profiel te geven met optredens van bijvoorbeeld het Koninklijk Concertgebouw of het Nederlands Danstheater. De creatieve industrie, als topsector sinds 2010 opgenomen in het regeringsbeleid, is van nature al internationaal. Beleidsinitiatieven op dat front zijn daarmee vooral interessant voor de professionele ontwikkelingskansen van schrijvers, vertalers, ontwerpers, vormgevers en andere artistieke beroepsgroepen.

Het internationaal cultuurbeleid is relatief laat gestart, maar tegen het einde van de periode 1918-2018 volledig volwassen geworden. Het wordt gekenmerkt door de ook in het binnenlands cultuurbeleid bekende combinatie van beperkte budgetten en grote professionele ambities en inventiviteit. Daarmee liggen het buitenlandse en het binnenlandse cultuurbeleid aan het einde van een eeuw overheidssturing vrijwel geheel in elkaars verlengde.

5 Brief van U. Rosenthal en H. Zijlstra aan de Tweede Kamer, ref: ICE-052/2012.
6 https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/05/04/cultuur-als-krachtig-signaal-tegen-instabiliteit-rond-europa.
7 Ton Bevers e.a., *Nederlandse kunst in de wereld. Literatuur, architectuur en beeldende kunst 1980-2013* (Nijmegen 2015).
8 De laatste tijd worden ook herdenkingen van zoveel honderd jaar handelsbetrekkingen gevierd, zoals met Rusland, de VS en Turkije.
9 Bijvoorbeeld de ex-koloniën of de BRIC-landen vanwege economische samenwerking.

Loek Hermans geschilderd door Ans Markus, 2003, olieverf op doek.

Pieter Slaman

PORTRET

LOEK HERMANS

(VVD, 1998-2002)

Drs. L.M.L.H.A. Hermans, geboren te Heerlen op 23 april 1951. Docent maatschappijleer en bestuurskunde (1972-1976), gemeenteraadslid Nijmegen (1974-1978). Lid Tweede Kamer voor de VVD (1977-1990), burgemeester van Zwolle en Commissaris van de Koningin in Friesland (1990-1998). Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998-2002). Voorzitter Koninklijke Vereniging MKB-Nederland (2003-2011). Lid Eerste Kamer en fractievoorzitter VVD (2007-2015).

Loek Hermans aan het woord:[1]

"Op mijn achttiende jaar ben ik lid geworden van de VVD. Zeker in die tijd was de grootste stroming van ribbroeken, coltruien, lange haren en links. En dat beviel mij voor geen ene meter. Dat was zo collectivistisch. Als je daarvan afweek, dan was je een buitenbeentje. Ik was in Nijmegen in de ogen van de medestudenten 'de fascist'.

Ik had op vele terreinen in de Kamer geopereerd, maar niet op Onderwijs. Er zou zoveel veranderen dat Frits Bolkestein[2] zei: 'Ik wil jou daar hebben vanwege al je bestuurlijke en politieke inzichten. Jij staat nog frank en vrij ten opzichte van de opvattingen in het onderwijs.' Ik werd gebeld door Hans Wijers[3], en die zei: 'Ik geloof dat ik je moet feliciteren omdat je minister van Onderwijs wordt. Maar je weet toch: een minister van Onderwijs krijgt slechts bloemen op zijn graf.' Hij zei: 'Mag ik je een advies geven? Zorg dat je jezelf een aantal issues, een aantal prioriteiten stelt die je absoluut gerealiseerd wilt

1 Hier volgen door dhr. Hermans geautoriseerde citaten uit een gesprek met de auteur, op 21 maart 2017 te Den Haag.
2 Destijds fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer.
3 Minister van Economische Zaken, 1994-1998.

Ans Markus

hebben, los van het regeerakkoord, want je wordt door de sleur van iedere dag meegenomen.' En dat heb ik ook gedaan. Of dat het nu de bachelor-masterstructuur was, de Onderwijsinspectie, lerarenbeleid, de ICT op school: dat waren heel grote dingen die ik gedaan heb. Dat wilde ik gewoon gerealiseerd hebben. Dus dwars door alle dagelijkse beslommeringen heen, ben ik altijd die dingen in de gaten gaan houden. Een groot deel daarvan is ook uiteindelijk tot stand gekomen.

In Bologna hadden wij besloten om het bachelor-mastersysteem in het hoger onderwijs in te voeren in Europa. Een tweestromensysteem. Bij de Engelsen en Amerikanen was de bachelor vaak echt een uitstroommoment en bij ons was het een tussenmoment. Maar het ging erom te kunnen zeggen: als jij je bachelor in Nederland hebt gehaald op het gebied van scheikunde, kun je daarmee door in Zürich bijvoorbeeld. En tegelijkertijd heb ik toen het beroepsonderwijs stevig bij de arm genomen. Dat vond ik eigenlijk het betonnen fundament voor onze samenleving.

Ik wilde daarnaast naar een onderwijssysteem toe waarin de schoolleiders verantwoordelijk waren voor de kwaliteit van hun school. En of ze dat deden met volledig gekwalificeerde leerkrachten of met ouders of met voorleesmoeders, dat was aan hen. Daar wilde ik de Onderwijsinspectie op hebben. Om iedere keer te kunnen aangeven naar de school, naar de leerlingen, maar vooral naar de ouders, wat de kwaliteit van een basis-school was. Daarvoor wilde ik een onafhankelijke inspectie hebben. Dat is naderhand weer wat verder weggeraakt, maar dat was mijn grote punt. Een onafhankelijke onderwijsinspectie die ook tegen de minister kan zeggen: 'op die punten gaat het niet goed'. Gewoon op tafel.

Je had ouderraden, besturen, je had de school-leiding, er waren drie of vier lagen op elkaar, en dan had je er ook nog vaak een soort koepel overheen. Daar was niet doorheen te komen. Dus ik zei: 'Zet nou die schoolleider in positie'. Uiteindelijk wordt de school bepaald door de kwaliteit van de leerkrachten, en door de kwaliteit van de organisatie en de sfeer in de school. Daar is de schoolleider voor. Die heeft een heel belangrijke rol daarin met zijn team. En die moet je dus zijn team laten samenstellen. En dan krijg je natuurlijk discussies over artikel 23, over de positie van de schoolbesturen. Dat waren heel felle discussies.

Wat ik altijd heel belangrijk vond: als je wetten en regelingen wilde maken, moest je ruim van tevoren met de betrokken ambtenaar daarover praten. Dus niet zomaar: 'Schrijft u daar een notitie over.' Een aantal weken rond de tafel zitten, vergaderen, discussiëren. En op die manier dingen laten vormen, laten ontstaan, mensen de ruimte geven om ook nee te zeggen, om het niet met mij eens te zijn. Dat is de beste manier om je standpunt aan te scherpen.

Na de eerste ministerraad kwam ik op het departement. Toen kwam mijn chauffeur aange-lopen met een steekkarretje met zes loodgieters-tassen. Hij zei: 'Die zijn voor jou, voor het weekend.' Ik zei: 'Hallo. Wordt hier niet geselecteerd, krijg ik alles op mijn bord?'

Alle nota's! Jo Ritzen, en dat is een kwaliteit van Jo, die las alles. Ik wilde de politieke punten eruit hebben. Toen heb ik in de hal van OC&W in Zoetermeer die loodgieterstassen bij opbod geveild. En ik zei: zo'n klein tasje wil ik hebben. Daar zitten de stukken in waar het echt over gaat.

Ik moet zeggen: ik heb daar een prachttijd gehad. Aan het einde kwam die hbo-fraude op tafel. Het vreemde was dat Kamerleden die daarover aan de bel trokken, daar zelf altijd jaren bij betrokken waren geweest. Ze hadden het althans gezien. Maar daar kun je dus op dat moment even niets mee. Dat heeft toen die laatste paar maanden de zaken wat vertroebeld. Dat is jammer, want er zijn honderden onderwijsinstellingen, daar zal weleens een keer wat fout gaan. Toen ik aantrad zeiden journalisten: 'Bent u niet bang dat er een keer wat fout gaat, in zo'n breed terrein?' Ik zei: 'Daar ben ik helemaal niet bang voor, dat weet ik namelijk wel zeker.'"

Tijdsbeeld

De jaren van het tweede Paarse kabinet (1998-2002) waren aan de buitenkant optimistische, welvarende jaren. De grote herstructurering van overheidsuitgaven, die elke minister van Onderwijs sinds 1973 had gedwongen te bezuinigen, was voorbij. Er kon geïnvesteerd worden in salarissen en ICT, en zelfs de studiefinanciering werd iets ruimer. Internationalisering stond volop op de agenda. Onderhuids broeide echter ook de onvrede die door Pim Fortuyn zou worden verwoord, en geleidelijk werden organisatorische schaduwzijden van het 'besturen op afstand' duidelijk.

intermezzo

STAATSSECRETARI ONDERWIJS, CULT WETENSCHAP, 1950

Pieter Slaman

1 De beschrijvingen zijn gebaseerd op het biografisch materiaal van het Parlementair Documentatie Centrum (www.parlement.com) en op de biografische beschrijvingen in Hans Knippenberg en Willem van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen, 1918-1993* (Assen 1994). Als informatie elders is gevonden, is een aparte voetnoot opgenomen. Beschrijvingen van taken en verrichtingen zijn slechts selecties, geen complete overzichten.

SSEN VAN UUR EN -2017[1]

Sander Dekker

Mr. Jozef Maria Laurens Theo (Jo) Cals

(KVP, 1950-1952)

Pers, omroep, vorming buiten schoolverband, oudheidkunde, natuurbescherming, kunsten. Nadat zowel minister als Tweede Kamer tot de conclusie kwamen dat het terrein van OKW veel te uitgestrekt was voor de werkvermogens van een enkel persoon, en de figuur van staatssecretaris in 1948 mogelijk was geworden door een wijziging van de grondwet, vroeg minister Rutten Jo Cals als eerste staatssecretaris op dit ministerie. Rutten kende Cals goed, hij had ervaring in het jeugdwerk, de Nijmeegse gemeenteraad en de Tweede Kamer.[2] Wees de NTS aan als nieuwe zendgemachtigde.

2 Paul van der Steen, *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971* (z.p. 2004) 117, 131.

Dr. Anna de Waal

(KVP, 1953-1957)

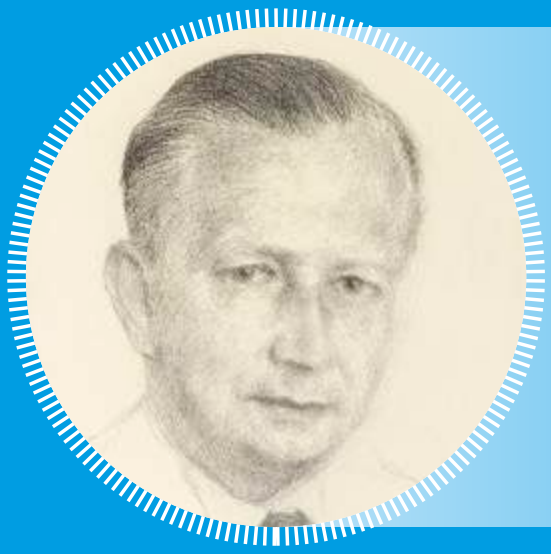
Voortgezet hoger en middelbaar onderwijs, nijverheidsonderwijs. Anna de Waal was de eerste vrouwelijke bewindspersoon ooit in Nederland. Als sociaal geograaf had zij ervaring in het onderwijs als lerares en wetenschappelijk medewerker, en politieke ervaring deed ze op in de gemeenteraad van Utrecht en de Tweede Kamer. Gaf leiding en coördinatie aan de verschillende afdelingen van het ministerie die een nieuw, samenhangend stelsel van middelbaar onderwijs voorbereidden. Daarmee een van de krachten achter de latere Mammoetwet.

Mr. René Gijsbertus Antonius (René) Höppener

(KVP, 1956-1959)

Radio, televisie, pers; jeugdvorming en volksontwikkeling; lichamelijke opvoeding en sport; monumentenzorg; natuurbescherming. Persoonlijke vriend van Cals uit hun gezamenlijke jaren in Roermond. Politieke ervaring in de Roermondse gemeenteraad, de Provinciale Staten van Limburg en diverse bestuursfuncties in het rooms-katholieke onderwijs en jeugdwerk. De landelijke politiek was hem niet op het lijf geschreven. Stond aan de wieg van de zendtijd voor politieke partijen, met uitzondering van de Communistische Partij Nederland.[3]

3 Van der Steen, *Cals. Koopman in verwachtingen* 209, 241.



Mr. Ynso Scholten

(CHU, 1959-1963)

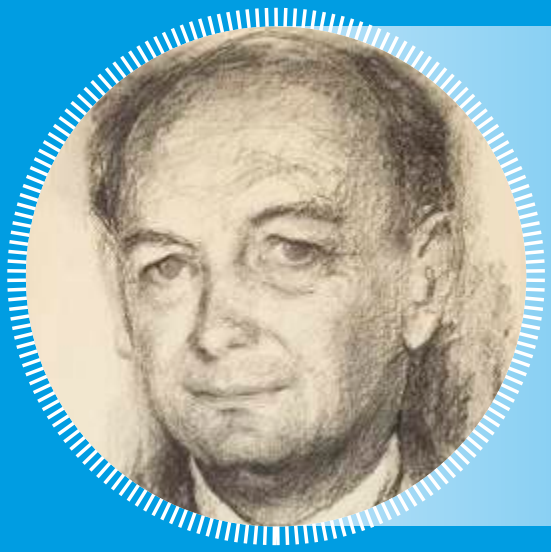
Radio, televisie, pers; jeugdvorming en volksontwikkeling; lichamelijke opvoeding en sport; monumentenzorg; natuurbescherming. Geen politieke, wel bestuurlijke ervaring. Kennis van Cals uit hun beider studententijd. Probeerde tevergeefs de weg te openen voor reclametelevisie. Slaagde wel in het doorvoeren van een nieuwe archief- en monumentenwet en wetgeving voor dierenbescherming. Maakte de opening van het Van Goghmuseum mogelijk.

Gerard Carl Stubenrouch

(KVP, 1959-1962)

Lager-, voorbereidend hoger- en middelbaar onderwijs, nijverheidsonderwijs, sociaal-pedagogisch onderwijs, en vormingswerk leerplichtvrije jeugd. Classicus, leraar en gemeenteraadslid in Breda. Vriend van Cals sinds gezamenlijk bestuur van hun Nijmeegse studentenvereniging. Overleed aan een hartaanval, kort voor de zware verdediging van het onderwijskundige deel van de Mammoetwet voor de Tweede Kamer, 44 jaar oud.[4]

4 Van der Steen, *Cals. Koopman in verwachtingen* 272-273.



Dr. Hendrikus Hubertus (Harry) Janssen

(KVP, 1962-1963)

Lager-, voorbereidend hoger- en middelbaar onderwijs, nijverheidsonderwijs, sociaal-pedagogisch onderwijs, en vormingswerk leerplichtvrije jeugd. Nam, in de plaats van de overleden Stubenrouch en naast Cals, de verdediging van de Mammoetwet in de Eerste Kamer op zich. Geen politieke ervaring, maar als hoogleraar klassieke talen in Nijmegen goed in staat om de critici vanuit de gymnasiale wereld tegenwicht te bieden.

Drs. Louis Josephus Maria van de Laar

(KVP, 1963-1965)

Jeugdvorming, bijzonder jeugdwerk, volksontwikkeling, sport, kunsten en natuurbescherming. Historicus, muziekrecensent, leraar en schooldirecteur. Verdedigde de literaire vrijheid in de Tweede Kamer nadat Gerard van het Reve grote morele verontwaardiging veroorzaakte. Legde handel in honden en katten aan banden. Betekende veel voor de culturele banden met België en Luxemburg.

Mr. Johan Hendrik (Hans) Grosheide

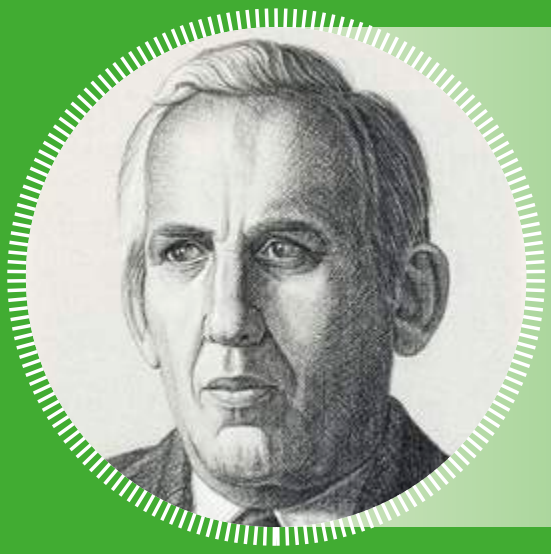
(ARP, 1963-1971)

Lager-, middelbaar- en nijverheidsonderwijs in kabinetten Marijnen, Cals, Zijlstra en De Jong. Met 31 jaar de jongste bewindspersoon ooit. Bleef in vier kabinetten op zijn post om de invoering van de Mammoetwet in goede banen te leiden. Ondanks, maar tegelijk vanwege zijn eerdere weerstand tegen het wetsvoorstel als adjunct-secretaris van de Schoolraad voor Scholen met de Bijbel (zie hoofdstuk 4). Hij genoot het nodige vertrouwen onder kritische antirevolutionairen. Daarnaast belangrijke wegbereider voor samenvoeging van kleuter- en lagere school in de basisschool. Verlengde de leerplicht tot 15 jaar, en maakte onderwijsexperimenten buiten het wettelijk kader mogelijk.

Mr. Cornelis Eduardus (Kees) Schelfhout

(KVP, 1971-1973)

Kleuter-, lager- en buitengewoon onderwijs. Lange bestuurlijke en politieke ervaring, o.a. in het Centraal Bureau voor Katholiek Onderwijs en Opvoeding, de Onderwijsraad, de Haagse gemeenteraad en de Eerste Kamer. In 1940 opgepakt bij een mislukte poging naar Engeland te ontsnappen; vervolgens twee jaar gevangene geweest in Scheveningen en drie jaar in kamp Sachsenhausen. Bereidde de vorming van de basisschool voor.



Dr. Gerrit (Ger) Klein

(PvdA, 1973-1977)

Wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs en rijksstudietoelagen. Hoogleraar elektronische instrumentatie in Delft. Zoon van een communistische marineman en één van de voormannen van de vernieuwingsbeweging in de PvdA, Nieuw Links. Als staatssecretaris vooral pragmatisch, met een ongebruikelijk directe manier van spreken. Bracht collegegeld terug van duizend naar vijfhonderd gulden; werkte aan een nieuw planningssysteem in het hoger onderwijs en bracht een eerste nota studiefinanciering uit. In de nota 'hoger onderwijs in de toekomst' kondigde hij grote hervormingen aan om de groei in goede banen te leiden.

Dr. mr. Antoon Veerman

(ARP, 1973-1975)

Voortgezet onderwijs en beroepsgericht voortgezet onderwijs. Theoloog en jurist. Werkte als parlementair verslaggever voor *Trouw*, als lid van de Tweede Kamer en als voorzitter van de ARP. Leraar en rector aan het Christelijk Lyceum in Delft. Bracht veel politieke ervaring in, waar minister Van Kemenade en staatssecretaris Klein die minder hadden. Voerde de 'moedermavo' in (tweedekansonderwijs), en bracht met Van Kemenade de Contourennota uit (zie hoofdstuk 4). Moest na twee jaar terugtreden vanwege zijn gezondheid.

Drs. Klaas de Jong Ozn

(ARP/CDA, 1975-1981)

Voortgezet onderwijs en beroepsgericht voortgezet onderwijs. Leraar geschiedenis en Nederlands, rector. Bracht met Van Kemenade de Wet op het Basisonderwijs in de Tweede Kamer. Bracht een nota uit over betere samenhang in middelbaar beroepsonderwijs en over integratie van het speciaal onderwijs in een nieuwe wet; verdedigde met minister Pais tevergeefs twee onverdeelde brugjaren in het voortgezet onderwijs, als alternatief voor de middenschool (zie portret Arie Pais).

Adrianus Johannes (Ad) Hermes

(KVP/CDA, 1978-1982)

Basisonderwijs en verzorgingsstructuur in kabinetten Van Agt I en II. Opgeleid tot wiskundeleraar. Gemeenteraadslid en wethouder in Beverwijk. Voerde als woordvoerder onderwijs van de KVP in de Tweede Kamer fel oppositie tegen de middenschool. Kreeg met minister Pais de Wet op het basisonderwijs door het parlement (samenvoeging kleuter- en lager onderwijs). Werkte veel aan huisvestingsproblemen als gevolg van krimpende leerlingaantallen en de nieuwe Wet op het basisonderwijs.

Drs. Willem Joost (Wim) Deetman

(CDA, 1981-1982)

Voortgezet onderwijs, bouwbeleid en automatisering. Politicoloog en, tot de vorming van het CDA, lid van de Christelijk Historische Unie. Deed bestuurlijke ervaring op in de Vereniging Besturenraad Protestants-Christelijk Onderwijs in Nederland, en politieke ervaring in de gemeenteraad van Gouda en de Tweede Kamer. Bracht met minister Van Kemenade binnen vijf maanden de nota 'verder na de basisschool' uit. Met voortgezet basisonderwijs zou de selectie van leerlingen voor verschillende schoolsoorten alsnog kunnen worden uitgesteld. Onder een slecht economisch en politiek gesternte, viel het kabinet na zeven maanden en werd Deetman minister van O&W.

Drs. Gerard van Leijenhorst

(CDA, 1982-1986)

Basisonderwijs en verzorgingsstructuur. Eerst leraar natuur- en scheikunde. Daarna een lange politieke carrière onder de vlag van de CHU en het CDA als gemeenteraadslid in Gouda, als lid van de Tweede Kamer en als staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Bracht tijdelijke, integrale wetgeving voor het speciaal onderwijs tot stand. Begeleidde de vorming van basisscholen, en voerde een nieuw bekostigingssysteem (Londo) in.

Drs. Nelly Jeanne (Nell) Ginjaar-Maas

(VVD, 1982-1989)

Voortgezet onderwijs (1982-1986), basisonderwijs en voortgezet onderwijs (1986-1989). Lerares scheikunde, daarna Tweede Kamerlid van 1973 tot 1989. Ginjaar-Maas bereidde o.a. de overstap op lump-sumfinanciering in het voortgezet onderwijs voor, evenals de komende vergroting van autonomie voor onderwijsinstellingen. De vorming van grotere instellingen was daarbij van belang (zie hoofdstuk 5 en 10). Versimpelde de gradenstructuur bij leraren, en startte Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur voor kinderen van migranten (zie hoofdstuk 2).

Drs. Jacques Wallage

(PvdA, 1989-1993)

Basis- en voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs. Socioloog. Als gemeenteraadslid en wethouder in Groningen, en als lid van de Tweede Kamer had hij onderwijs in zijn portefeuille. Bereidde grote hervormingen in het mbo voor (zie hoofdstuk 5), evenals lump-sumfinanciering in het voortgezet onderwijs. Voerde basisvorming in de onderbouw van het voortgezet onderwijs in, en bereidde de tweede fase in de bovenbouw voor. Moest zijn post, tegen zijn zin, voortijdig verlaten omdat zijn partij hem nodig had als staatssecretaris van Sociale Zaken.[5]

5 Jacques Wallage, *Het land achter de heuvels. Politiek als ambacht, 1968-2018* (Amsterdam 2018).

Dr. Roeland Jaap (Roel) in ‘t Veld

(PvdA, 1993)

Beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap. Bestuurskundige, wetenschappelijk medewerker en planner in Leiden, hoogleraar in Nijmegen. Gemeenteraadslid in Leiden. Directeur-generaal Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek op het ministerie van O&W. Crisismanager bij Directie Studiefinanciering te Groningen. De korte duur van zijn ambt (tien dagen) doet geen recht aan zijn grote betekenis voor de invoering van een nieuwe besturingsfilosofie in het onderwijs: het ‘besturen op afstand’. Stond aan de basis van de HOAK-nota (zie hoofdstuk 7). Deze vorm van besturen kreeg later vertalingen in alle sectoren van het onderwijs. Moest opstappen als staatssecretaris omdat de oppositie bezwaar maakte tegen nevenfuncties.

Dr. Marius Job (Job) Cohen

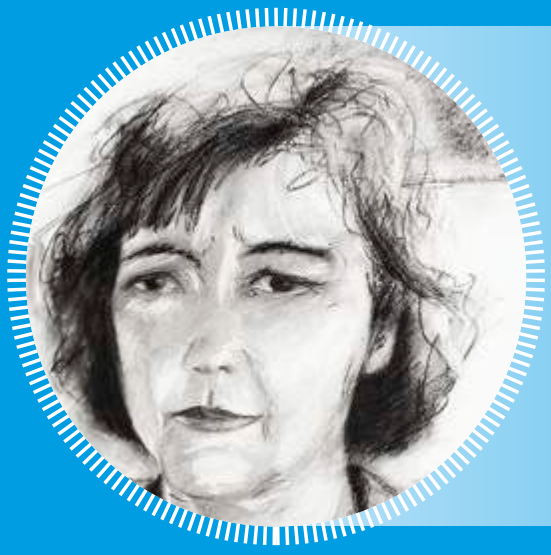
(PvdA, 1993-1994)

Hoger onderwijs en wetenschap, volwasseneneducatie. Begonnen als wetenschappelijk medewerker in Leiden en Maastricht; hoogleraar en rector-magnificus in Maastricht. Bracht na veel bezuinigingen en hervormingen rust in het hoger onderwijs. Scherpte met zijn Hoger Onderwijs en Onderzoeks Plan (HOOP) van 1994 het onderscheid tussen hbo en wo aan.

Drs. Adrianus (Aad) Nuis

(D66, 1994-1998)

Cultuur, kunsten en media; hoger onderwijs. Wetenschappelijk medewerker in Groningen en Amsterdam. Vooral bekend als literatuurcriticus en publicist. Lid Provinciale Staten in Gelderland, lid Tweede en Eerste Kamer. Zijn archiefwet verbeterde het behoud van overheidsstukken en zijn mediawet bood meer ruimte voor commerciële televisie, en voor reclames op de regionale omroepen. Stelde de Raad voor Cultuur in (zie hoofdstuk 6). Hervormde de publieke omroep. Liet omroep BNN toe tot het bestel, ondanks negatieve adviezen. Bracht onderwijs- en cultuurbeleid opnieuw in verband met elkaar. Voerde een nieuwe spelling in.



Tineke Netelenbos

(PvdA, 1994-1998)

Basis-, speciaal- en voortgezet onderwijs. Lerares in beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Lid gemeenteraad van Haarlemmermeer, lid van de Tweede Kamer. Stimuleerde scholen tot actievere bevordering van kwaliteit, o.a. met het schoolplan en de schoolgids. Kon wet 'Weer Samen naar School' invoeren, die opname van zorgleerlingen in regulier onderwijs bevorderde. Voerde lump-sumbekostiging in het voortgezet onderwijs in. Maakte het bestuur van openbare scholen losser van de gemeente. Voerde de tweede fase in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs in. Begeleidde de invoering van de basisvorming, en bereidde de samenvoeging van vbo en mavo voor.

Drs. Karin Yvonne Irene Jansen (Karin) Adelmund

(PvdA, 1998-2002)

Basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Voorzitter van de vrouwenbond van FNV. Bestuurslid en vice-voorzitter van FNV. Lid Tweede Kamer en voorzitter van de PvdA. Verlichtte het lesprogramma in de tweede fase na kritiek. Bereidde de leerlinggebonden financiering voor, bekend als het 'rugzakje' voor kinderen met een beperking. In de strijd tegen het lerarentekort maakte ze het lerarenberoep toegankelijker voor zij-instromers. Overleed in 2005, tijdens lidmaatschap van de Tweede Kamer.

Dr. Frederick (Rick) van der Ploeg

(PvdA, 1994-2002)

Cultuur, kunst en media. Econoom. Onderzoeker en docent in Cambridge, Londen en Florence. Hoogleraar in Tilburg en Amsterdam. Lid Tweede Kamer. Stimuleerde organisaties in de culturele sector tot een meer ondernemende geest en tot het aanspreken van nieuwe doelgroepen. Privatiseerde het Nederlands Omroepproductie Bedrijf (NOB). Schafte kijk- en luistergeld af en ontkoppelde zendtijd en ledenaantallen bij de publieke omroepen. Maakte vrij verkeer van omroepactiviteiten in de EU mogelijk.

Mr. Cornelis Hubertus Johannes (Cees) van Leeuwen

(LPF, 2002-2003)

Cultuur, kunst en media. Antropoloog en jurist. Muzikant, wetenschappelijk medewerker te Leiden en advocaat. Besloot frequenties voor commerciële radiozenders te verdelen op basis van advies van een commissie, in plaats van een veiling.

Drs. Annette Dorothea Sophia Maria Nijs

(VVD, 2002-2004)

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs, wetenschapsbeleid en studiefinanciering, internationalisering. Presenteerde zich kort na de politieke 'revolte' van Pim Fortuyn als buitenstaander met frisse stijl: "Ik zal me niet altijd houden aan de politieke mores". Achtergrond in de JOVD en Shell. Oogstte al vlug veel kritiek met haar directheid, 'proefballonnetjes' en hervormingen die slecht vielen in het hoger onderwijs. Na een interview in *Nieuwe Revue* waarin ze zich beklaagde over haar slechte relatie met minister Van der Hoeven, moest ze van haar eigen partij vertrekken.[6] Maakte mogelijkheden voor universiteiten tot selectie van studenten aan de poort, en verhoogde de vereiste studieresultaten voor de prestatiebeurs.

6 *De Volkskrant* 9 juni 2004.

Mr. Medy Catharina (Medy) van der Laan

(D66, 2003-2006)

Cultuur, kunst en media. Beleidsmedewerker, politiek assistent, topambtenaar op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wijzigde de mediawet, waardoor meer centrale regie in de programmering van de publieke omroep kwam. Stelde voor dat budget voortaan moest worden verdiend met goede programmavoorstellen, waarbij amusement zou worden geweerd. Stuitte daarbij op grote weerstand. Haar partij verliet het kabinet-Balkenende II voor dit voorstel in het parlement behandeld kon worden.

Drs. Mark Rutte

(VVD, 2004-2006)

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger onderwijs, wetenschapsbeleid en studiefinanciering, internationalisering. Historicus. Unilever, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Stond experimenten toe met selectie van studenten aan de poort, ter bevordering van 'excellent onderwijs'. Bracht een wetvoorstel in die leerrechten toekende en die studenten flexibeler zou kunnen maken in hun opleidingskeuze. Dit voorstel werd na Ruttes periode weer ingetrokken.

Mr. drs. Bruno Johannes (Bruno) Bruins

(VVD, 2006-2007)

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger onderwijs, wetenschapsbeleid en studiefinanciering, internationalisering. Verschillende functies bij het openbaar vervoer in de regio Den Haag. Gemeenteraadslid, wethouder en locoburgemeester in Den Haag. Diende een wetsvoorstel in voor verbetering van de rechtspositie van studenten en raden van toezicht in het hoger onderwijs.

Sharon Alida Maria (Sharon) Dijksma

(PvdA, 2007-2010)

Primair- en speciaal onderwijs; kinderopvang. Werd op 23-jarige leeftijd lid van de Tweede Kamer. Zette in op verbetering van zwakke scholen, vooral op verbetering van taal en rekenen, met de *Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs. Scholen voor morgen.* Verbeterde rechten en middelen voor leerlingen met een beperking in het reguliere onderwijs. Veranderde het stelsel van gastouderopvang.

Janneke Marlene (Marja) van Bijsterveldt-Vliegenthart

(CDA, 2007-2010)

Voortgezet- en beroepsonderwijs. Verpleegkundige. Bestuurslid van het CDJA, lid van de gemeenteraad en wethouder in Almere. Burgemeester van Schipluiden. Voorzitter van het CDA. Zette in op verbetering van zwakke scholen, vooral op verbetering van taal en rekenen en de aansluiting van de niveaus tussen de sectoren van het onderwijs. Voerde de kwalificatieplicht in: leerlingen moeten naar school tot ze een einddiploma hebben of achttien jaar oud worden. Tot die tijd mogen ze niet voltijd werken. Bracht gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs.

Drs. Halbe Zijlstra

(VVD, 2010-2012)

Hoger onderwijs, wetenschap, lerarenbeleid en cultuur. Shell, leasemaatschappij Arval en een eigen projectmanagement-bureau. Lid van de gemeenteraad in Utrecht en van de Tweede Kamer. Nam de aanbevelingen van de commissie-Veerman voor het hoger onderwijs over: meer differentiatie en inhoudelijke profilering door instellingen, prestatieafspraken. Kondigde meer ruimte aan voor selectie van studenten, en een leenstelsel in de masterfase. Voerde een hoog collegegeld voor langstudeerders in, maar deze werd snel erna weer geschrapt. Dwong cultuur-instellingen om meer van eigen inkomsten te gaan bestaan, en voegde enkele cultuurfondsen samen (zie hoofdstuk 6). Beëindigde het problematische Nationaal Historisch Museum.

Drs. Sander Dekker

(VVD, 2012-2017)

Primair en voortgezet onderwijs, wetenschapsbeleid en media. Bestuurskundige. Onderzoeker politie en veiligheid in Leiden, gastonderzoeker in Oxford, medewerker parlementair onderzoek opsporingsmethoden. Gemeenteraadslid en wethouder (o.a. onderwijs, jeugd en sport) in Den Haag. Bracht publieke omroepen tot fuseren en tot hechtere samenwerking. De stichting NPO kreeg een coördinerende rol. Voerde een verplichte eindtoets voor rekenen en taal in het basisonderwijs in, en een individueel leerling-volgsysteem. Maakte ruimte om op scholen flexibeler met lestijden en met taalkeuze om te gaan. Wijzigde de wet om lerarenregister mogelijk te maken: leraren verliezen hun lesbevoegdheid als ze niet voortdurend kunnen aantonen dat zij hun bekwaamheid onderhouden. Maakte vorming van samenwerkingsscholen in krimpgebieden makkelijker.

7 DE OMHELZING EN DE WURGGREEP

RIJKSOVERHEID EN HOGER ONDERWIJS, 1918-2018

Pieter Slaman

Geen sector van het onderwijs ontkwam in de twintigste eeuw aan de ingrijpende hervormingen en uitbreidingen die nodig waren om Nederland mee te nemen in de modernisering. Een standensamenleving, die haar geld verdiende met vooral landbouw en handel, veranderde in een hoog ontwikkelde kenniseconomie met gelijke rechten voor elke burger. Voor het hoger onderwijs had dit bijzonder grote gevolgen. In 1918 kregen iets meer dan zesduizend jonge mannen van goede afkomst hier hun vorming in de hogere stand, in de nodige afzondering. Een eeuw later is het een stelsel dat openstaat voor meer dan zevenhonderdduizend mannen én vrouwen, uit binnen- én buitenland, die er een brede vorming en voorbereiding op een baan komen zoeken.[1]

1 Centraal Bureau voor de Statistiek, https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37220/table?ts=1522070722936 geraadpleegd 26 maart 2018.

Deze indrukwekkende omslag in een onderwijsvorm die zo sterk aan haar eigen vrijheden is gehecht, werd niet soepel gemaakt. Sinds de latere negentiende eeuw werkt de wetenschap met het idee dat kennis en nieuwe inzichten alleen kunnen groeien als de wetenschap haar eigen methoden volgt, als de denkwerelden van politiek, geloof en commercie buiten de deur gehouden kunnen worden. Studenten worden bijna als vanzelf tot kritisch en creatief mens gevormd als ze een paar jaar in vrijheid met onderzoekswerk kunnen meedoen, zo is het idee. Academische vrijheid heeft zo meerdere gezichten: inhoudelijke vrijheid voor de onderzoeker en docent, studie-, vak- en onderwerpkeuze voor de student. De gehechtheid aan al die vrijheden gaat diep. Volgens kenner Peter Baggen wordt "(…) een aanslag op de academische vrijheid niet zozeer ervaren als beknotting van een formeel recht, maar als bedreiging van een levensvorm."[2]

Daar komt nog bij dat veel van deze instellingen voortbouwen op een eeuwenoude traditie. Een hogeschool als de Koninklijke Academie voor Beeldende Kunsten in Den Haag en de universiteiten van Leiden, Groningen en Utrecht zijn ouder dan de moderne Nederlandse staat. In 1940 schreef historicus Johan Huizinga dat de universiteit door de eeuwen heen in het algemeen weinig gevoelig is geweest voor de grillen van de tijd.

> Staatsvormen stierven af, dynastieën verdwenen, wereldrijken verrezen en gingen te gronde, de Kerk brak in tweeën, – de universiteit bleef ten naastenbij wat zij geweest was.[3]

Door die tradities en vrijheden hebben instellingen van hoger onderwijs de naam dat ze zich niet makkelijk voegen naar politieke wensen.[4] En niet alleen in Nederland, zo herinnert minister Jo Ritzen (PvdA, 1989-1998) zich:

> Begin juni 1997 besprak ik met een aantal OESO-collega's [ministers uit Westerse landen, PS] informeel de vraag wie onze moeilijkste tegenspelers waren: de onderwijsbonden of de minister van Financiën. Een groot deel van deze ministers zegt: geen van beide, het waren de universiteiten.[5]

Dit hoofdstuk gaat over een botsing van twee werelden. Aan één kant is er het hoger onderwijs, dat grote vrijheid eist om zichzelf en haar deelnemers te kunnen ontwikkelen. Anderzijds is er de samenleving, die met steeds grotere financiële, economische en politieke belangen bij wetenschap en hoger onderwijs betrokken is. Ergens wil die samenleving grenzen stellen aan de invulling en de kosten van het onderwijs. Efficiëntie wordt belangrijker als de deelname en de kosten groeien. De strijd hierover is in de afgelopen eeuw een constante geweest, waarbij vooral de werelden van politiek en wetenschap elkaar soms slecht begrepen.

Vrij en afhankelijk

Kort nadat het Koninkrijk der Nederlanden in 1813 het licht zag, wees koning Willem I drie oude academies aan om 'rijksuniversiteit' te worden. Professoren werden er door de kroon benoemd en hadden tot 1993 een vrije, maar afhankelijke positie. De Groninger universiteitshistoricus Klaas van Berkel vergeleek hen met rechters:

2 P.A. Baggen, 'Academische vrijheid in een verwetenschappelijkte samenleving' in: J.C.H. Blom, A.J. Kox en T.J. Veen (red.), *Academische vrijheid* (Amsterdam 1995) 117-146, aldaar 118.

3 Johan Huizinga, 'Hoe bepaalt de geschiedenis het heden?' in: J. Huizinga, *Verzamelde werken VII. Geschiedwetenschap, hedendaagsche cultuur* (Haarlem 1950) 218-231, aldaar 22.

4 Harry F. de Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie. Een empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet 'Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie' (MUB)* (Enschede 2003) 29.

5 Jo Ritzen, De minister. Een handboek (Amsterdam 1998) 52.

▲ Afb. 1
Rond 1900 beleefde de Nederlanse wetenschap een 'gouden eeuw', waarin experimenteel onderzoek de motor was achter grote doorbraken, vergaande specialisering èn grote uitgaven. Nobelprijswinnaar Heike Kamerlingh Onnes aan het werk in zijn Leidse laboratorium, geschilderd door zijn neef Harm.
Collectie 'Het leven', Nationaal Archief.

Hoewel ze elke maand hun salaris van de overheid ontvingen, zagen zij zichzelf niet in de eerste plaats als staatsdienaren. Zij voerden niet uit wat de overheid hen opdroeg, nee, het was eerder omgekeerd, de overheid stelde hen in staat hun ambt te bekleden.[6]

De gebouwen waarin zij werkten waren niet van de universiteit of de hoogleraren, maar van de staat. Daarbinnen diende de staf, als rijksambtenaar, het onderwijs en kreeg daarbij veel ruimte om zelf het onderzoek in te vullen. De bestuurders van de universiteit, de curatoren, hadden niet veel invloed omdat de bestemmingen van al het geld door het ministerie werden bepaald.[7] Zo was dus lang de verhouding: de overheid beheerde en betaalde, vooral wetenschappers bepaalden de inhoud van onderwijs en onderzoek.

Toen in 1918 het nieuwe ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen zich met deze zaak bezig ging houden, was de verhouding tussen staat en universiteit al een aantal jaren verstikkend gaan werken. De nieuwe methoden van wetenschappelijk onderzoek hadden een enorme toename veroorzaakt van het aantal specialismen en vakgebieden, die zich weer vertaalden in steeds meer verschillende studies. Volgens de logica van de wetenschap was het vanzelfsprekend dat elke nieuwe ontwikkeling de volle ruimte moest krijgen, anders zou de vooruitgang stokken. En die ontwikkelingen moesten ook in nieuwe vakken worden vertaald; het onderwijs volgde de groei dus op de voet. Maar de eerste onderwijsminister J.Th. de Visser (CHU, 1918-1925) zag de kosten de pan uitrijzen, en kon die ruimte niet overal geven:

Het is niet die specialiseering zelve, die moet of ook maar kan worden tegengegaan, maar wel het streven der universiteiten om steeds op volkomen gelijken voet met hare zusterinstellingen voor ieder leervak, ook wanneer zich dat specialiseert, volledig geoutilleerd te zijn. Tegen deze minder juiste concurrentiezucht, die tot onnoodige uitgaven leidt, hoopt de ondergeteekende (…) een tegenwicht te zullen vinden.[8]

Zijn ministerie stond daarom regelmatig op de financiële rem. Een gevolg was dat aan de universiteiten een chronisch gevoel van gebrek en onvrede was. In de archieven zijn lange klaagzangen te vinden, zoals deze van de Leidse hoogleraar zoölogie:

Nu nog niets is tot stand gekomen van de sinds vele jaren door mij aangevraagde verbeteringen, en de Regeering zelfs niet tot de door mij voorgestelde voorlopige en gedeeltelijke verbetering is overgegaan, ontbreekt mij de moed nogmaals aan te dringen, al lijdt het bedrijf ook nog zoo ernstig.'[9]

Zijn collega bij rechtsgeleerdheid Cornelis van Vollenhoven ergerde zich aan deze lijdzame houding van zijn collega's.

Elke tekortschieting wordt geweten aan de regeering, die schriel, bekrompen, onbeweegbaar heet; voor nieuwe behoeften vraagt men om nieuwe bepalingen; het is een tijdperk, dat niet vrijheid begeert, maar voortdurend hulp en leiding.[10]

6 Klaas van Berkel, *Academische Illusies. De Groningse universiteit in een tijd van crisis, bezetting en herstel, 1930-1950* (Amsterdam 2005) 22.
7 Peter A.M. Maassen, *Government steering and the academic culture. The intangibility of the human factor in Dutch and German universities* (Utrecht 1996) 105.
8 *Handelingen Tweede Kamer 1918-1919* 19 december 1918, 848.
9 Prof. dr. G.C.J. Vosmaer in Jaarverslag Zoölogisch laboratorium 1914-1915. Archief van Curatoren, 1878-1953, Universiteitsbibliotheek Leiden. Inv. Nr. 1.1.3, map 1565.
10 Overdrachtsrede.

De spanning tussen krappe middelen en groeiende wensen groeide verder tijdens de economische crisis van de jaren dertig, waardoor zwaar bezuinigd moest worden. Het leidde ertoe dat ministers en Kamerleden moesten bepalen welke wens aan de universiteiten wel en welke niet kon worden ingewilligd; iets waar zij lang niet altijd goed over konden oordelen. De Leidse secretaris van curatoren sprak van "(...) een Minister die in den regel geen verstand heeft van en matige aandacht voor universitaire zaken, en van een reeks ambtenaren, van wie men dit nog minder kan verwachten."[11]
Na de bezettingsjaren waren de geesten rijp voor een nieuwe inrichting van het stelsel. Meer bestuurlijke en financiële zelfstandigheid voor de instellingen lag voor de hand.[12] De honderd leden van de commissie-Reinink, die kort na de bevrijding hierover adviseren moesten, waren het daar snel over eens. Toch leidde dat nog niet tot verandering.[13]

Groeien, verdelen en plannen

In de jaren zestig van de twintigste eeuw vloog Willy van Lieshout, de directeur van de Hogere Technische School in Eindhoven, met het privévliegtuig van Frits Philips naar Den Haag om daar toestemming te vragen voor nieuwe opleidingen, noodzakelijk geworden door de snelle ontwikkeling van industrie en techniek.[14] Van Lieshout kwam er als boodschapper van een nieuwe tijd. Het industriele Eindhoven was een symbool van wederopbouw en groei, van ontdekkingen en massaproductie. Een stad ook waar de grote vernieuwingen in het hoger onderwijs allemaal samen kwamen. Er was net een Technische Hogeschool opgericht. Dit was een nieuw type universiteit waar ruim baan gegeven werd aan onderzoek dat nauw aansloot bij de behoeften van de moderne economie. Hier ontstond ook plaats om veel meer jongeren een ingang naar de universiteit te geven. Bovendien zag Eindhoven de opkomst van hogere technische beroepsopleidingen met eveneens een hoog kennisniveau, maar met een eigen doelstelling: concrete voorbereiding op een vak. Terwijl de universiteit steeds verder gespecialiseerde onderzoekers opleidde, en daar veel tijd voor nodig had, vroeg de arbeidsmarkt om theoretisch hooggeschoolde mensen die sneller beschikbaar waren. Het hbo bood die.[15]

Oude en nieuwe instellingen zagen een ongekende groei van studentenaantallen. Aan de universiteiten groeiden deze tussen 1955 en 1975 tot een viervoud, van ongeveer dertigduizend naar honderdtwintigduizend. Niet alleen had de naoorlogse generatie een enorme omvang, daarvan ging ook een veel groter deel dan voorheen studeren.[16] De banenmarkt lonkte, maar eiste diploma's. Intussen vertakte de boom van de wetenschap zich steeds verder in telkens nieuwe specialismen. De groei zou nog forser geweest zijn als het hoger beroepsonderwijs niet het leeuwendeel van de studentenstroom had opgenomen. Deze jonge onderwijsvorm telde in 1975 187 duizend studenten, meer dan alle universiteiten bij elkaar.[17]

Er was voldoende geld om deze stroom op te vangen. De Rijksoverheid kon in de jaren vijftig en zestig ongekende bedragen uittrekken vanwege de economische groei. Vrijwel iedereen wilde investeren omdat het gevoel dat Nederland anders wereldwijd de economische en technologische boot zou missen, breed leefde. De bevolking moest bovendien breder gevormd worden, voor de kracht

11 N.F. Hofstee geciteerd bij: De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 23.
12 Peter Jan Knegtmans, 'De rector of een directeur? Over macht en voorrang aan de universiteit van Amsterdam, 1945-1955' in: L.J. Dorsman en P.J. Knegtmans, *Het universitaire bedrijf. Over professionalisering van onderzoek, bestuur en beheer* (Hilversum 2010) 25-36, aldaar 25.
13 De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 22.
14 Interview met Van Lieshout in *Trouw*, 24 augustus 1995.
15 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Hoger onderwijs in fasen* (Den Haag 1995) 32; J.W. Foppen, *Gistend beleid. Veertig jaar universitaire onderwijspolitiek* (Amsterdam 1989) 94.
16 De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 31.
17 Ad van Bemmel, *Hogescholen en hbo in historisch perspectief* (Den Haag 2006) 3.

▲ Afb. 2
Minister Cals opent de nieuwe hts in Eindhoven, 28 april 1960.
Wim van Rossem, Anefo.

▶ Afb. 3
Stakende studenten in de bestuurskamer van de Gemeentelijke Universiteit Amsterdam worden bevoorraad via een gammele luchtbrug, 18 mei 1969.
Joost Evers, Anefo.

van de democratie en het welzijn. Tenslotte werd toegang voor elke geschikte jongere steeds meer gezien als een eis van sociale rechtvaardigheid. Deze drie bedoelingen liepen soms ver uit elkaar en vroegen om verschillende invullingen van het onderwijs. Dat zorgde voor permanente discussie.[18] Maar het geld bracht wel verlichting in het chronische gevoel van gebrek, dat voor de oorlog in het hoger onderwijs werd gevoeld.

Door de overvloed en groei was de aandacht even niet gericht op dat andere probleem dat al jaren speelde: de grote afhankelijkheid van het ministerie op het gebied van beheer. Bij al die bruisende activiteit was het opmerkelijk dat bestuurders telkens weer naar Den Haag moesten om toestemming en geld te vragen voor nieuwe activiteiten. Weliswaar kwamen roerende, onroerende zaken en benoemingen in 1960 iets meer in eigen hand, maar nu moesten instellingen geregeld ontwikkelingsplannen en financiële staten aan het ministerie voorleggen.[19] Het Rijk besliste over huisvesting en de kroon benoemde de hoogleraren.[20] Voorschriften rond het beheer waren zeer gedetailleerd. S.I. van Andel, directeur van de Utrechtse HTS gaf een voorbeeld uit de voorschriften:

Post 08 en 40.1 (onderhoud tuin). Voor het onderhoud van een tuin mag ten hoogste worden geraamd voor wat betreft het beplant gedeelte (incl. gazons) een bedrag van *f* 3,04 per m² en voor wat betreft uitsluitend de in de tuin gelegen bestrating een bedrag van *f* 0,68 per m² (incl. BTW).[21]

"De vrije beleidsruimte zit kennelijk in het gras tussen de tegels", schamperde hij.[22]

Dit nauwkeurige boekhouden paste in de bestuursstijl die op het ministerie was ontstaan na de Pacificatie. Vanwege de crisis van de jaren dertig en de oorlog had het heel lang geduurd voor het Rijk zich kon veroorloven om ook in het hoger onderwijs de openbare en bijzondere instellingen volledig gelijk te betalen. Nu het eenmaal zover was, ontstond eenzelfde werking als eerder in het lager en middelbaar onderwijs; om alle instellingen op een zuiver vergelijkbare manier te kunnen onderhouden, moest in detail worden geregeld wie recht had op welke betalingen. Dit gold ook voor het hbo, dat sinds 1963 onder de Mammoetwet viel (zie hoofdstuk 4 en 9). De overheid bemoeide zich vergaand met beheer om de godsdienstige en ideologische groepen zichtbaar dezelfde ruimte te kunnen bieden, en liet vervolgens de invulling van het onderwijs grotendeels vrij. Het was het bekende recept van 1917 (hoofdstuk 1).[23]

Maar nu ontstond bij de Rijksoverheid ook een nieuwe ambitie. Gesteund door de ongekende economische prestaties, kregen politiek en bestuur in de jaren vijftig en zestig een groot vertrouwen in het eigen kunnen. De overheid nam een sterk sturende rol in economie en samenleving, om een breed gespreide welvaart met maximale werkgelegenheid te bereiken. Iedereen moest delen in een groter welzijn. Met de nieuwste wetenschappelijke planningsmethoden zou dat alles in goede banen kunnen worden geleid.[24] Ook de rol van hoger onderwijs daarin, zou nauwgezet gepland kunnen worden. Minister van Wetenschapsbeleid Jhr. De Brauw (DS' 70, 1972-1973) vervolgde pogingen om een planningssysteem op te zetten, dat de ongebreidelde groei moest temmen en dat

18 Schuyt, C.J.M. en Ed Taverne, *1950. Welvaart in zwart-wit* (Den Haag 2000) 311-312.
19 Paul van der Steen, *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971* (z.p. 2004) 242; gesprek met Sybolt Noorda, 24 november 2016.
20 M.T.A.B. Laemers (red.), *Bekostiging van het hoger onderwijs. Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2011* (Den Haag 2011) 42.
21 Geciteerd bij: S.I. van Andel, 'Over het gras tussen de tegels' in: C.J.G. van Gageldonk e.a. (red.), *Hoger beroepsonderwijs in verscheidenheid naar samenhang* (Den Haag 1984) 225-242, aldaar 235-236.
22 Ibid., 236.
23 J.A. van Kemenade en V.S. Raa, 'Het schoolwezen' in: J.A. van Kemenade e.a. (red.), *Onderwijs: bestel en beleid. Deel I: Onderwijs in hoofdlijnen* (Groningen 1986) 29-108, aldaar 72, 79; gesprek met R.J. in 't Veld, 14 februari 2018.
24 Herman de Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat 1945-1990' in: Aerts e.a., *Land van kleine gebaren* 263-342, aldaar 267-268.

betere aansluiting tussen opleidingen en arbeidsmarkt zocht. Zowel voor de universiteit als het hbo. "Het was in die tijd dat ik mij grote zorgen ging maken over de invloed die de overheid op het onderwijs wilde hebben", zegt Willy van Lieshout. Hij nam deel in de besprekingen en probeerde in die planning vooral het onderwijs zélf de keuzes te laten maken.[25] Hij speelde een belangrijke rol bij het vormen van een HBO-raad, waarin de meer dan driehonderd instellingen samen een vuist konden maken.

De geweldige dynamiek en de strakke regulering in het hoger onderwijs pasten opnieuw niet goed bij elkaar. Om ruimte te geven aan alle nieuwe ontwikkelingen stond het ministerie van Onderwijs oogluikend toe dat vooral hbo-instellingen buiten de strakke kaders van de wet traden om hun taken goed te kunnen uitvoeren. "Toen ik daar zelf in 1983 mee te maken kreeg", schreef de later verantwoordelijke topambtenaar Roel in 't Veld, "was ik ontzettend geboeid door de omvang van de samenzweringen die bestonden tussen inspectie, departement en instellingen die tot doel hadden de wet te ontduiken."[26]

Dat ministerie dreigde zelf intussen controle te verliezen over de aanzwellende werklast. Tijdens zijn nieuwjaarstoespraak van 1971 sprak de hoogste ambtenaar M.D. van Wolferen van een forse werkachterstand die onder meer was ontstaan door "(…) verkeerd gerichte wetgeving, leidend tot een detaillistische uitvoering".[27] Dat gold niet alleen voor het hoger, maar voor het hele onderwijs. Vooruit denken werd steeds moeilijker op een departement dat de handen vol had met rekeningen, declaraties en aanvragen. Sybolt Noorda, in de jaren tachtig bestuurder bij de Vrije Universiteit, herinnert zich paniekerige taferelen:

> Ik herinner me nog een keer dat ik in '85 of '86 in de laatste dagen voor 31 december druk in de weer was met de directeur-generaal om te zorgen dat wij nog voor het eind van het jaar de miljoenen konden besteden aan een nieuwe computer hier in Amsterdam, omdat dat voor het eind van het jaar besteed moest worden. Dat waren beslissingen die je niet hier kon nemen, maar die je in samenwerking met het departement moest doen, en dat zij hun handtekening moesten zetten en dat de koerier dus nog op de laatste werkdag van het jaar met die papieren kwam en dan kon dat nog geëffectueerd worden.[28]

Voortdurend hadden ambtenaren het gevoel achter de feiten aan te rennen.

Karl Marx Universiteit

De universiteiten verloren intussen veel van hun traditionele, elitaire sfeer. Het was vooral de middenklasse die in korte tijd het gezicht van de studentenbevolking was gaan bepalen. En ook zij stelde eisen. In mei 1969 verscheen plotseling de naam *Karl Marx Universiteit* in grote letters op de gevel van de Katholieke Handelshogeschool in Tilburg. Studenten hadden de senaatszaal en telefooncentrale bezet. Inspraak eisten ze, invloed op vooral het onderwijs dat traditioneel door hoogleraren werd ingevuld.[29] En die inspraak diende voor een veel hoger doel. Denkers als een afgestofte Karl Marx en Herbert Marcuse leerden de studenten dat hoger onderwijs een middel van de machthebbers was om hun positie in de maatschap-

25 Adriaan in 't Groen, *Tijdsbeelden hoger onderwijs. Portret Willy van Lieshout* (Delft 2017) 63.
26 R.J. in 't Veld, *Twaalfeneenhalf jaar schaalvergroting in het hbo en nog veel meer…* (Amsterdam 1999) 9.
27 M.D. van Wolferen geciteerd bij: Hans Knippenberg en Willem van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen, 1918-1993* (Assen 1994) 534.
28 Gesprek met Sybolt Noorda, 24 november 2016.
29 A.M.B. Lips, *Autonomie in kwaliteit. Ambiguïteit in bestuurlijke communicatie over de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs* (Delft 1996) 72.

pij te versterken. Die positie moest worden afgebroken door middel van een 'krietiese' beschouwing van de maatschappelijke verhoudingen. Hogeschool en universiteit moesten daarbij een sleutelrol vervullen, en nu dus een middel worden in de strijd tegen ongelijkheid in de wereld.[30]

De acties kwamen onverwacht, maar de eis van inspraak was niet nieuw. Onder studenten, docenten, bestuurders en politici leefde sterk het gevoel dat de traditionele organisatie van universiteiten onhoudbaar was geworden. Lang waren hoogleraren over de concrete invulling van onderwijs en onderzoek gegaan, en het 'college van curatoren', als doorgeefluik van het ministerie van Onderwijs, over het beheer. De onvoorstelbaar grote en snelle groei had dit model ondergraven. Hoogleraren vonden dat zelf, zoals de Utrechtse H.W. von der Dunk:

De explosie van studenten en ook de woekering van nieuwe specialismen maakten hervormingen noodzakelijk en de professoren waren verloren zonder uitgebreide assistentie, zowel wetenschappelijk als bestuurlijk en organisatorisch, want zij waren, een enkele uitgezonderd, niet opgeleid voor die rol van grootmogol of kleine caesar.[31]

Al die assistentie had in de bestaande verhoudingen weinig te zeggen in de organisatie, terwijl het universitaire 'bedrijf' zwaar op haar was gaan leunen. Studenten hadden ook weinig in te brengen, wat in toenemende mate een klacht van de jonge studentenbeweging werd. En zij had meer te klagen: bijvoorbeeld over de massaliteit van het onderwijs en de afstand die gegroeid was tussen studenten en leermeesters.[32] Veel geestdrift kwam overwaaien uit Parijs, waar een studentenopstand in 1968 aan de basis stond van het einde van de conservatieve regering van generaal De Gaulle. Zo heet werd de Hollandse soep niet gegeten. Maar minister van Onderwijs Gerard Veringa (KVP, 1967-1971), zelf afkomstig uit de universitaire wereld, vond het toch hoog tijd om ook in Nederland over vormen van inspraak te praten. Studenten én docenten vroegen erom.

Maar de gesprekken gingen niet snel, en twee commissies stelden hervormingen voor die vooral het centrale bestuur van de universiteiten moest versterken. Studenten wilden inspraak van álle geledingen, op álle niveaus van de universiteit. In Tilburg probeerden zij dat in mei '69 af te dwingen met een bezetting. Bestuurders konden volgens de wet niet toegeven aan die eis. Maar in een nachtelijk spoeddebat in de Tweede Kamer kondigde minister Veringa aan dat hij direct ruimte zou geven om medebestuur in Tilburg mogelijk te maken. En zo gebeurde het. De actie had een onverwacht groot en snel resultaat, de bezetters waren er zelf verbaasd over. Het spoorde studenten in het hele land aan om het voorbeeld te volgen, te beginnen in het Amsterdamse Maagdenhuis.[33]

Op de golf van hervormingen die volgde, loodste minister Veringa de Wet universitaire bestuurshervorming door het parlement. Studenten, ondersteunend personeel en wetenschappelijke medewerkers kregen op alle niveaus inspraak in het bestuur, overal in Nederland.[34] Al die inspraak paste maar moeilijk in het centraal geregelde onderwijsstelsel. Voor de bredere samenleving was er ook niet louter

30 Hans Righart, *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam/Antwerpen 1995) 257-258; *Friese Courier. Onafhankelijk dagblad voor Friesland en aangrenzende gebieden* 7 mei 1969.
31 H.W. von der Dunk, Voordat de voegen kraakten. Student in de jaren vijftig (Amsterdam 2013) woord vooraf.
32 Gesprek met Sybolt Noorda, 24 november 2016.
33 James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig.*
34 De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 41.

winst: "(…) de groeiende gevoeligheid voor interne verhoudingen leidde eerder tot verdere afscherming van wat daarbuiten lag", zo schreef later de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.[35] Met andere woorden: studenten, docenten en bestuurders waren erg veel met zichzelf en hun eigen zaken bezig. Het werd zo dus niet gemakkelijker, maar moeilijker om het hoger onderwijs centraal te plannen en reguleren.

De noodrem

Door groei en specialisering ging rond 1970 intussen meer dan een kwart van de totale overheidsuitgaven naar onderwijs, en daarvan weer een kwart naar wetenschappelijk onderwijs.[36] Oneerlijk, zo vonden velen. En het hield niet op, schreef onderwijsjournalist Ton Elias in 1971:

> De stroom van studenten zwelt aan; het perspectief is duidelijk getekend: als de ontwikkeling zo doorgaat, wordt 1993 hét jaar waarin de hele onderwijsbegroting nodig zal zijn voor het wetenschappelijk onderwijs en in 2000 zal het punt bereikt zijn waarop we ons hele nationaal inkomen in de universiteiten moeten steken.[37]

Veruit de meeste Nederlanders waren voorstander van onderwijs dat iedereen de ruimte bood. Dat gold zelfs voor het hoger onderwijs, waar een minderheid van de jongeren studeerde. Maar dat betekende niet dat elke Nederlander hier ook ruim voor wilde betalen.[38] Iets dat overigens ook opging voor andere delen van de verzorgingsstaat. Het was reden voor een groep ontevreden PvdA-leden om zich in 1970 af te splitsen en een nieuwe partij te vormen: DS'70. De partij hamerde erop dat gebruikers van voorzieningen *zelf* meer zouden meedragen aan de kosten. De partij haalde in één keer elf zetels. Mauk de Brauw (DS'70, 1971-1972), die namens de partij prompt minister voor Hoger Onderwijs en Wetenschapsbeleid werd, verhoogde het collegegeld in één jaar van tweehonderd naar duizend gulden. Met een grote chaos van nieuwe protesten en wanbetalingen tot gevolg.[39]

De Brauws woelige jaar als minister was het begin van een reeks pogingen om de oplopende kosten onder controle te krijgen; een reeks die steeds meer spanningen veroorzaakte. Met de oliecrisis van 1973 kwam een voorlopig eind aan de financiële overvloed voor het Rijk. Het hoger onderwijs moest meer studenten blijven opvangen, maar tegen lagere kosten. Minister Jos van Kemenade (PvdA, 1973-1977, 1981-1982) wilde alle studies terugbrengen tot een duur van vier jaren, waarna alleen degenen die in de wetenschap wilden blijven, door konden gaan. Tenzij studies konden aantonen dat meer tijd nodig was. Zijn bureau werd overspoeld met lange betogen waarom vier jaar te kort zou zijn. "Niet alleen de technische faculteiten, tot en met Sanskriet kwamen ze met een meter papier aan", zei hij later.[40] Zijn opvolger, de econoom Arie Pais (VVD, 1977-1981) wist die norm van vier jaar uiteindelijk wel in de wet te krijgen, met steun van de grote politieke partijen die inmiddels overtuigd waren van de onhoudbaarheid van de groei.[41]

De economische tegenwind zette sterker aan en het werd voor alle betrokkenen in het onderwijs nog pijnlijker. Gedwongen door een ernstige economische crisis in de jaren tachtig, gecombineerd met een overheid die er maar niet in slaagde haar eigen

35 WRR, *Hoger onderwijs in fasen* 34; zie ook: De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 48.
36 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 546.
37 *De Tijd. Dagblad voor Nederland* 21 april 1971.
38 *Handelingen Tweede Kamer 1971-1972* bijlagen 11559 2. Rapport commissie studiefinanciering wetenschappelijk onderwijs (commissie-Andriessen) 28.
39 P.F. Maas, *Kabinetsformaties 1959-1973* (Den Haag 1982) 256-281.
40 Jaap Stam e.a., *Hoog gegrepen. Tien bewindslieden, universiteiten en politiek* (Amsterdam 1995) 60.
41 Ibid., 94.

groei af te remmen, stelden de kabinetten van Ruud Lubbers zich ten doel nu écht minder uit te geven.[42] Het zou niet langer acceptabel zijn om elke instelling en elke opleiding te vragen evenveel in te leveren. Dat zou over de hele breedte de kwaliteit van het onderwijs schaden. Minister Wim Deetman (CDA, 1982-1989) bracht daarom de universiteiten aan tafel, om te bepalen hoe zij tot een scherpere onderlinge taakverdeling konden komen. Moest tandheelkunde echt aan liefst vier instellingen worden onderwezen? Kon het niet doelmatiger? Het was dezelfde wens als die van minister De Visser, zestig jaar eerder.

Voor de instellingen werden dit moeilijke onderhandelingen. Niemand wilde erkennen dat een eigen opleiding van mindere kwaliteit of waarde was dan die van een ander. De keuzes die zij maakten, hadden soms meer het karakter van een spelletje kwartet waarbij ieder een complete hand wilde halen, dan van een afweging op kwaliteit.[43] Jacques Wallage (PvdA), die als Tweede Kamerlid in de oppositie zat, zag het volgende gebeuren:

> In plaats van zelf een gezamenlijk plan voor taakverdeling en concentratie te maken, en dat aan Den Haag aan te bieden op voorwaarde dat de regering er verder met haar vingers van af zou blijven, ging elke instelling voor haar eigen gelijk. Dit bracht de minister in de positie van de Grote Regelneef die de knopen moest doorhakken. En de Kamer werd het adres waar elke lobby voor de instandhouding van elke opleiding moest worden afgehandeld.[44]

In die positie was de Tweede Kamer niet op zijn best. Deze moest beslissen over zaken die niet om een politiek, maar om een wetenschappelijk oordeel vroegen. “Soms leek het erop dat bepalender voor het oordeel van de parlementariërs was hetgeen ze zelf gestudeerd hadden (en waar!) dan hun politieke herkomst”, aldus Wallage.[45] Het was moeilijk om te kiezen voor de beste opleidingen, want kwaliteit was nooit op een bruikbare manier in kaart gebracht.

Het einde van dit pijnlijke proces bracht samenvoegingen van opleidingen en sluiting van meer dan veertig vakgroepen. Woedende hoogleraren kwamen in de Tweede Kamer voor voortbestaan pleiten. Niemand had in deze posities gebracht willen worden, inclusief de minister zelf, zo zei hij later:

> Mensen, daaraan heb ik nooit licht getild. Je zult maar de mededeling krijgen: het is *fini* en je moet maar weer zien dat je werk krijgt. Je zult maar vrouw en kinderen hebben, je zult maar een gezin moeten onderhouden en je zult maar naast de samenleving komen te staan.[46]

Na deze zware periode bestond breed het gevoel dat overheid en hoger onderwijs niet langer op deze manier konden samenwerken. Instellingen konden niet samen een verdeling maken in tijden van krimp, terwijl regering en parlement geen goed inhoudelijk oordeel konden vellen over opleidingen. Voor minister Deetman was het aanleiding om de onderlinge verhouding grondig om te werken.

42 A.M.B. Lips, *Autonomie in kwaliteit. Ambiguïteit in bestuurlijke communicatie over de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs* (Delft 1996) 75.
43 Patricia Faasse, *Profiel van een faculteit: De Utrechtse bètawetenschappen 1815-2011* (Hilversum 2012) 159.
44 Jacques Wallage, *Het land achter de heuvels. Politiek als ambacht 1968-2018* (Amsterdam 2018) 123.
45 Jacques Wallage, ‘Taakverdeling en concentratie in het wetenschappelijk onderwijs’ in: *Ons Erfdeel* 27 (1984) 367-374, aldaar 371.
46 Jaap Stam e.a., *Hoog gegrepen* 116.

Besturen op afstand

In 1985 presenteerde minister Deetman de nota *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* (HOAK), waarin een heel nieuwe verhouding tussen staat en hoger onderwijs werd voorgesteld. Het probleem was volgens de nota dat de sturing vanuit de overheid te veel op details en kleine afdelingen, te weinig op de grote lijnen van het bestel was gericht. Daardoor lukte dat sturen niet goed meer. Dus de regering wilde zich vooral gaan bezighouden met de grote kaders, en zo min mogelijk met de bedrijfsvoering en inhoudelijke keuzes binnen instellingen. Voortaan hadden universiteiten en hogescholen (de nieuwe naam voor hbo-instellingen) geen toestemming vooraf meer nodig om nieuwe opleidingen te starten of om personeel aan te stellen. Ook hoefden ze geen kosten meer te declareren achteraf. Jaarlijks kregen ze één bedrag op basis van hun omvang en studiesucces (*lumpsum*), en de instellingen moesten zélf gaan bepalen hoe ze dat gingen besteden. Ze kregen zelf hun gebouwen, goederen en kapitaal in eigendom zodat ze de ruimte hadden om nieuwe plannen uit te voeren. Dit alles had tot doel een meer gevarieerd en veranderlijk aanbod van onderwijs te krijgen. Niet centraal gepland, maar lokaal bedacht en uitgevoerd.[47] Dat maakte het bestel flexibeler, en zou het ministerie sterk ontlasten – het zou zelfs kunnen krimpen.

Er waren kanten aan het plan die aan een markt deden denken. De nota stelde:

> Rendementsverhoging, profilering door middel van hoge kwaliteit, een gediversificeerd studieaanbod, betere aansluiting van het onderwijsaanbod op de arbeidsmarkt, wordt voor de instellingen aantrekkelijker, omdat het de studenteninstroom, en daarmee de beschikbare middelen, positief kan beïnvloeden.[48]

Universiteiten en hogescholen moesten dus sterker onderling gaan concurreren om de gunst van de student. Ze zouden zo meer belang krijgen bij aantrekkelijke opleidingen met goede baankansen.

Aan de andere kant had het plan met een echte markt weinig te maken. Het onderwijs bleef voor het overgrote deel door de staat gefinancierd, en die staat verbood concurrentie op de hoogte van collegegelden of op toelatingseisen. Toegankelijkheid voor elke geschikte jongere bleef een eerste vereiste. In sectoren waar werkloosheid heerste, kon de minister besluiten de instroom van studenten te beperken. En voor de nieuwe vrijheid werd een andere vrijheid beknot; om te voorkomen dat vrijheid uit zou lopen in slechter onderwijs, ging de staat aan de universiteiten meer werk maken van kwaliteitscontrole. Dat was volgens de Grondwet ook zijn taak. Het woord 'privatisering', toch vaak gehoord in die dagen, durfde hier niemand in de mond te nemen.[49] Roel in 't Veld, een van de architecten van het nieuwe bestel, zegt dat marktdenken of neoliberalisme geen grote rol speelden.

> Volgens mij was het niet zo zwaar ideologisch. Het was vooral gemotiveerd uit het idee dat de beslissingen genomen moeten worden door mensen die het meest competent zijn. Dat is in veel gevallen niet het departement. Laat het departement zich druk maken over het bestel als geheel, over de vraag of de leerwegen begaanbaar zijn, over de contour van het systeem en over de internationale verhoudingen.[50]

47 *Handelingen Tweede Kamer 1985-1986* 19 253 nr. 2. Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit 6-7, 19.
48 *Handelingen Tweede Kamer 1985-1986* 19 253 nr. 2. Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit 47.
49 Sjoerd Karsten, "Vadertje staat naar een verpleegtehuis'. Enkele historische beschouwingen over het marktprincipe in het onderwijs' in: Onderwijsraad, *Onderwijs in de markt* (Den Haag 2001) 32-55, aldaar 38.
50 Gesprek met R.J. in 't Veld, 14 februari 2018.

▲ Afb. 4
Tandheelkundige hulp op het Binnenhof als protest tegen het opheffen van de subfaculteit tandheelkunde in Utrecht, 31 augustus 1983. *Rob Croes, Anefo.*

Politiek en instellingsbesturen waren over het algemeen positief. De voorstellen sloten direct aan bij de meest uiteenlopende belangen en idealen. Universiteiten vroegen al lang om meer autonomie, en hun bestuurders zagen hun positie sterk verbeteren; bedrijven zagen meer wendbare opleidingen; christendemocraten herkenden hun oude ideaal van gespreide macht en verantwoordelijkheid; liberalen prezen de keuzevrijheid voor de burger; sociaaldemocraten zagen een mogelijkheid om te voorkomen dat hoger onderwijs alle middelen naar zich toe zou blijven trekken.[51] Zo had de nieuwe aanpak vele vaders.

Door Britse en Amerikaanse ogen, gewend aan instellingen buiten staatsbeheer, was het een logische zet. Maar op het Europese vasteland was Nederland het eerste land dat de banden tussen staat en hoger onderwijs losser maakte.[52] Dit 'op afstand plaatsen' kreeg vervolgens ook een vertaling in andere West-Europese landen, en in alle andere sectoren van het Nederlandse onderwijs.

De tucht van het nieuwe bestel

Voor veel besturen van hogescholen en universiteiten was het een vreemde gewaarwording.
Vrij plotseling kregen zij de beschikking over eigen geld, gebouwen, personeelsbeleid, bevoegdheid om opleidingen te starten en ga zo maar door. Ook de controle op onderwijskwaliteit kwam goeddeels in handen van de instellingen zelf, die elkaar met behulp van zelfrapportages en visitatiecommissies scherp moesten gaan houden op prestaties. De Onderwijsinspectie controleerde slechts de procedures die daarbij werden gebruikt.[53] En toch: in de nieuwe verhoudingen was het voor de instellingen niet alleen maar vrijheid dat de klok sloeg. Hun keuzes vielen opvallend vaak in dezelfde richting uit, onder druk van het nieuwe bestel.

In het hbo sprong vooral de lange golf van fusies in het oog. De 370 kleine hbo-scholen van rond 1980 zouden alle nieuwe taken niet goed met eigen mensen en kennis hebben kunnen uitvoeren. Dat kon alleen als de krachten gebundeld werden. Weliswaar dwong de overheid de vele scholen tot fusies met hogere opheffingsnormen (zie ook hoofdstuk 5), maar via de gezamenlijke HBO-raad sloegen zij vooral zelf ook actief aan het fuseren. Volgens de wet moesten scholen minstens zeshonderd studenten gaan tellen. Maar zij gingen in de jaren erna veel verder; in 2017 waren er 36 instellingen over met gemiddeld meer dan twaalfduizend studenten.[54] In een wereld vol concurrenten is sturen op omvang een veilige koers.

Zowel aan universiteiten als hogescholen moest daarnaast een grote laag professionele bestuurders worden aangesteld. Wie van het personeel had immers ervaring met vastgoedbeheer of financiële planning op zo een grote schaal? De nieuwe bestuurders waren afhankelijk van de nieuwe bekostigingsregels en speelden daarop in.[55] Ze stuurden dus aan op aantrekkelijke studies met meer studenten, snellere doorstroom, hogere slagingspercentages, meer onderzoek. Daarmee legden zij druk op studenten en docenten, die na nieuwe bestuurshervormingen weer een deel van hun inspraak kwijtraakten.[56] Professioneel, slagvaardig bestuur stond op gespannen voet met alle ver doorgevoerde inspraak. Het groei- en aanpassingsvermogen dat van instellingen werd

51 Karsten, "Vadertje staat naar een verpleegtehuis' 37-38.
52 Peter A.M. Maassen, *Governmental steering and the academic culture. The intangibility of the human factor in Dutch and German universities* (Utrecht 1996) 117.
53 S.J. van 't Riet, *Slimmer in 2030. Geschiedenis en toekomst van het hoger onderwijs in Nederland* (Amsterdam 2013) 60-61.
54 Van 't Riet, *Slimmer in 2030* 49; Vereniging van Hogescholen, *HBO in vogelvlucht. #Hbo cijfers* (Den Haag 2018).
55 WRR, *Taken en functies van het hoger ondervijs. HOAK, HOOP en WHW* (Den Haag 1995) 13.
56 De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 233.

verwacht, leidde er intussen toe dat besturen liever met tijdelijke krachten gingen werken. De arbeidspositie en – vreugde van het personeel werden er niet altijd beter op.[57]

Een derde richting waar vrijwel geen instelling zich aan kon of wilde onttrekken, was de internationalisering. Geholpen door het bachelor-mastersysteem, waardoor diploma's in heel Europa een vergelijkbare waardering kregen, konden studenten vanaf 2002 makkelijker over Europese grenzen om te studeren.[58] Minister Loek Hermans (VVD, 1998-2002) was daar enthousiast over:

Dat vond ik zelf heel belangrijk omdat wij een land zijn dat heel erg open is in zijn economie, dan moet je ook open zijn in je onderwijssysteem. Zeker in het hoger onderwijs, met veel internationale contacten. Op wetenschappelijk gebied waren we natuurlijk top van de wereld, zijn we nog steeds top van de wereld, dus dat systeem moet je wel open hebben. Dus niet het Nederlandse systeem van doctorandus, dat telt niet. Je moet het vergelijkbaar maken, dat was mijn oogpunt.[59]

Voor Hermans ging het om de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Bestuurders van instellingen zagen er daarnaast een nieuwe kans in om verder te groeien. Belangrijk, want in de jaren negentig leek het erop dat het aantal Nederlandse studenten een natuurlijke bovengrens ging bereiken. Internationale titels en diploma's, relatief lage collegegelden, een goede reputatie, actieve werving en Engelstalig onderwijs droegen eraan bij dat Nederland zeer in trek raakte bij buitenlandse studenten. Het ging om honderdtwaalfduizend studenten in 2016 alleen, voltijd en deeltijd.[60] Inmiddels ontstaat de zorg dat hogescholen en universiteiten door al dit Engelstalig onderwijs contact met de Nederlandse samenleving verliezen. "Zouden deze pleitbezorgers van internationalisering echt niet begrijpen dat in de taal een cultuur en een geschiedenis tot uitdrukking worden gebracht?", vraagt bijvoorbeeld publicist Paul Scheffer.[61] Tegen alle prognoses in bleek de 'markt' van binnenlandse studenten overigens wel degelijk door te groeien, met als gevolg een indrukwekkende groei van het aantal ingeschreven studenten in het hoger onderwijs: van 478 duizend rond 2000, naar 713 duizend nu. Vooral vrouwen maakten een inhaalmanoeuvre en zijn nu onder studenten in de meerderheid.[62]

Hogescholen en universiteiten hadden inderdaad een grotere vrijheid gekregen om hun koers te bepalen. Maar met de nieuwe verhouding was hun bewegingsvrijheid op een nieuwe manier beperkt. Omdat de financiering bij wet zo sterk verbonden was aan de aantallen inschrijvingen en diploma's, moesten zij mee in de dagelijkse strijd om 'marktaandeel'. Overleven vraagt om een strakke discipline. Voor de landelijke politiek was het ook wennen. Volksvertegenwoordigers konden nog altijd de minister ter verantwoording roepen als iets in het hoger onderwijs niet naar wens verliep. Maar de minister moest vaker bekennen weinig te mogen doen, zeker als het over de interne zaken van een hogeschool of universiteit ging. De lump-sumfinanciering maakte de minister en het parlement minder machtig op een van hun voornaamste speelvelden: de verdeling van geld. De Rijksoverheid zocht nu manieren om te sturen buiten de

57 Lyana Francot en Bald de Vries, 'Adieu von Humboldt? Over domme organisaties en slimme mensen' in: L.J. Dorsman en P.J. Knegtmans, *Het universitaire bedrijf. Over professionalisering Van onderzoek, bestuur en beheer* (Hilversum 2010) 73-86, aldaar 82-83.
58 Van 't Riet, *Slimmer in 2030* 76.
59 Gesprek met Loek Hermans, 21 maart 2017.
60 Daan Huberts, *Update: incoming student mobility in Dutch higher education, 2016-2017* Online publicatie Nuffic, 2017. https://www.nuffic.nl/en/publications/find-a-publication/update-incoming-student-mobility-in-dutch-higher-education-2016-17.pdf. Geraadpleegd op 28 november 2017.
61 *NRC Handelsblad* 23 mei 2018.
62 http://statline.cbs.nl/ Geraadpleegd op 28 november 2017.

instellingen om. Zo probeerde ze kosten te drukken door studenten persoonlijk te prikkelen om sneller te studeren. Collegegelden gingen omhoog. Studiebeurzen kwamen korter beschikbaar, en werden alleen een gift als studenten op tijd een diploma haalden. Sinds 2015 krijgen studenten niet meer een basisbeurs, maar een studievoorschot en krijgen alleen studenten uit lagere inkomensgroepen zulke voorwaardelijke giften. Het belangrijkste effect daarvan is, dat studenten nu veel minder opleidingen 'stapelen' dan vroeger; twee studies achter elkaar is voor weinig jongeren op te brengen.[63]

De ruimte die de overheid wel had om in te grijpen, werd soms gretiger gebruikt dan de hogescholen en universiteiten wilden. Zo verbood de minister in de jaren negentig de start van grote aantallen opleidingen omdat werkgevers en Kamerleden klaagden over 'wildgroei'. Rond 2000 ontstond een crisissfeer in pers en politiek die vooral op het hbo neersloeg. Instellingen zouden te gemakkelijk diploma's verstrekken, en bedachten trucs om het aantal ingeschreven studenten hoger te laten lijken om meer gelden binnen te halen. De verontwaardiging leidde tot meer nauwkeurige regels. Dat is een politieke reactie die op den duur het 'besturen op afstand' zou kunnen ondergraven.[64]

Ook zocht de overheid manieren om instellingen mee te krijgen in haar streven naar profilering en 'excellentie', zonder daarbij dwang te gebruiken. Daarom maakten de overheid en de verenigingen van hogescholen en universiteiten in 2008 'meerjarenafspraken' over prestaties en doelstellingen. Opnieuw met een financiële prikkel: instellingen konden een deel van hun financiering verliezen als ze de afspraken niet zouden nakomen. Sinds 2012 maakt de regering rechtstreeks prestatieafspraken met aparte instellingen. Op basis van vrijwilligheid, maar opnieuw met een financiële stok achter de deur.[65] De vrijheid is relatief.

De spanning verschoven

In 2014 moest aan de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam bezuinigd worden, als gevolg van teruglopende studentenaantallen. Vooral de tientallen kleine opleidingen liepen gevaar. Het faculteitsbestuur kwam met verschillende ideeën om deze opleidingen te verbreden en te laten samenwerken, met de bedoeling die specialismen te behouden. Het faculteitsbestuur vermoedde wel dat het idee op weinig enthousiasme zou kunnen rekenen bij staf en studenten, maar toen het plan eind 2016 op tafel kwam, werd het bestuur verrast door een uitbarsting van emoties. Er volgde een nieuwe aflevering in de lange serie bezettingen van het Maagdenhuis en andere gebouwen van de UvA.[66]

De kwestie bracht de meest uiteenlopende klachten aan het licht. Studenten klaagden over een grote nadruk op geld en efficiëntie; docenten over een slechte arbeidspositie en gebrekkige inspraak; geesteswetenschappers klaagden over de magere bedeling van hun vak, vergeleken met de andere studierichtingen. Het waren niet alleen Amsterdamse klachten. Het waren uitingen van de spanning die het nieuwe bestel van meet af aan in zich droeg. Anders dan vroeger, waren nu niet de minister of de staat het eerste mikpunt van woede. De minister ontsloeg geen mensen, ze zou het zelfs niet kunnen. Het college van bestuur en het

63 Pieter Slaman, *Staat van de student. Tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland* (Amsterdam 2015) 248-249.
64 Van 't Riet, *Slimmer in 2030* 88.
65 Hans Vossensteyn, Harry de Boer en Ben Jongbloed, *Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek voor het Nederlandse hoger onderwijs. Rapport voor de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs* (Enschede 2017) 10,12.
66 Paul Benneworth, 'The Maagdenhuis occupation, the crisis of 'soft coupling' and the new university' in: *Krisis. Journal for contemporary philosophy* (2015) 2, 62-68.

faculteitsbestuur moesten het nu ontgelden. Hun rekenmodellen en managementvereisten stonden ver af van de idealen en belangen van onderzoekers, docenten en studenten. De spanning tussen geld en belangen van onderwijs en onderzoek is na 1985 dus niet verdwenen. Ze is verschoven. Met de grotere autonomie haalden de universiteiten en hogescholen deze spanning als een paard van Troje in huis. De vrijheid brengt een zware verantwoordelijkheid met zich mee.

Tot slot

Sinds de vroege negentiende eeuw waren openbare universiteiten een onderdeel van de rijksdienst. Hoewel hoogleraren veel vrijheid kregen, werden ze benoemd, gehuisvest en betaald door de staat. Ze waren dus sterk afhankelijk. Dat werkte prima zolang de universiteit een instelling was waar jonge mannen uit de elite hun vorming tot de hogere stand kregen. Maar toen later die eeuw de wetenschappelijke ontwikkeling en het onderzoek steeds meer de toon gingen zetten, kreeg het onderwijs een heel ander karakter. Meer specialismen vroegen om meer en langere studies, die beter waren voorzien van ruimte en materiaal. De groei van de deelname rond 1900 joeg de kosten op, waardoor het nieuwe ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen vanaf 1918 ging aandringen op een betere onderlinge verdeling van taken tussen universiteiten, en een meer doelmatige besteding van publiek geld. Dit terwijl het zelf niet goed inhoudelijk kon beoordelen waar het beste onderwijs gegeven werd. Ontevreden wetenschappers begonnen te vragen om meer bestuurlijke vrijheid en zelfstandigheid.

Na de Tweede Wereldoorlog was er een herhaling van zetten, maar nu op veel grotere schaal. De specialisering in de wetenschap zette door, het hoger beroepsonderwijs kwam op en de studenten stroomden massaal toe. Er kwamen meer studies, deze gingen langer duren en meer kosten. Terwijl het ministerie van Onderwijs zijn beheerstaak nog preciezer in ging vullen, groeide zijn werklast enorm. Dat ging redelijk goed zolang er veel geld te verdelen was. Maar economische krimp vanaf de jaren zeventig liet het bestel geleidelijk vastlopen.

In de jaren tachtig ontstond een pijnlijke situatie. Wetenschappers konden zelf het best inhoudelijk beoordelen hoe een betere taakverdeling en een meer efficiënte inzet van geld kon worden bereikt. Maar universiteiten bleken niet in staat om de klappen van de nodige bezuinigingen onderling te verdelen. Die taak kwam zo deels terecht bij parlement en regering, die daar niet goed mee konden omgaan. Thorbecke zei het al in de negentiende eeuw: "De regering is geen oordeelaar over wetenschap en kunst".[67] De inhoudelijke richting van het hoger onderwijs zou geen politieke kwestie mogen zijn, zo vond ook de toenmalige minister Deetman.

Deetmans nota *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* legde de basis voor een reeks wetswijzigingen, die hogescholen en universiteiten zelf de beschikking gaf over gebouwen, kapitaal en de ruimte om opleidingen te starten of te sluiten. Dat was een oplossing voor veel problemen. Maar het leverde ook nieuwe problemen op. Want de frictie tussen krappe middelen en groeiende verlangens bleef. Die moest nu in goede banen worden geleid door bestuurders van hogescholen

67 Thorbecke geciteerd bij: Roel Pots, *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland* (Nijmegen 2000) 85.

en universiteiten. En wat zij in het nieuwe bestel moesten doen, was ook lang niet altijd wat docenten en studenten voor ogen hadden: streven naar groei, naar hoge 'productie' tegen lage kosten, en naar een goede 'marktpositie'. Intussen blijft de staat op enige afstand als scheidsrechter toekijken, bewust van zijn beperkingen maar toch tot ingrijpen geneigd. Het is een wankel evenwicht, zeker onder de druk van wetenschappelijke en technologische vooruitgang. En opnieuw van een imposante groei van de toestroom van studenten, uit binnen- en buitenland.

Pieter Slaman

PORTRET

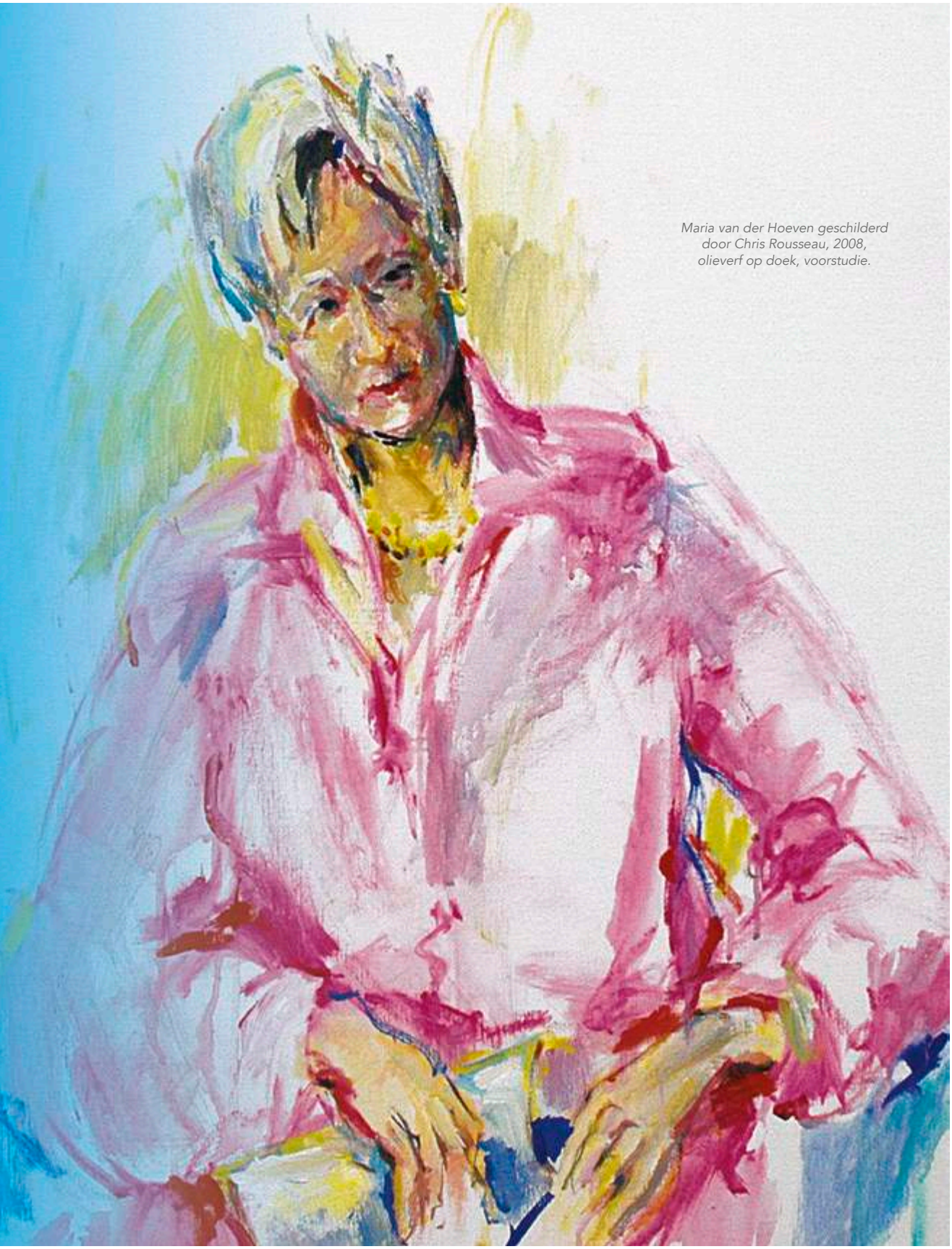
MARIA VAN DER HOEVEN

(CDA, 2002-2007)

M.J.A. van der Hoeven, Meerssen 13 september 1949. Lerares individueel- en lager huishoud- en nijverheidsonderwijs, 1969-1971; lerares en schooldecaan lager economisch en administratief onderwijs, 1971-1980. Directeur Centrum Administratieve Vakopleiding voor Volwassenen en directeur Technologie Centrum Limburg te Maastricht, 1980-1991. Lid Maastrichtse gemeenteraad, 1974-1991. Lid en ondervoorzitter Tweede Kamer, 1991-2002. Minister van OCW, 2002-2007 en minister van Economische Zaken, 2007-2010. Algemeen directeur Internationaal Energie Agentschap te Parijs 2011-2015. Senior fellow Clingendael International Energy Program, 2015-heden. Lid van de Raad van Toezicht Rocky Mountain Institute, 2015 heden. Lid van de Raad van Commissarissen Total, 2016- heden. Lid van de Raad van Commissarissen Innogy, 2016-heden.[1]

Maria van der Hoeven aan het woord[2]:
Over haar onderwijsachtergrond:
"De basis van goed onderwijs bestaat uit goed opgeleide en gemotiveerde leraren. Dat vond ik toen en dat vind ik nog steeds. Was het makkelijker voor mij als onderwijsminister omdat ik zelf in het onderwijs gewerkt had? In zekere zin wel: ik kende het werkveld, ik kende de structuur van het georganiseerde middenveld, als ik dat zo mag noemen, en ik kende de dagelijkse praktijk. De mensen in het onderwijs zagen mij overwegend als "één van hen". Het ministerie van OCW is een departement dat heel veel wet- en regelgeving kent en maakt, en voor je het weet ben je bezig met iets, waarvan je achteraf moet zeggen dat de praktische invulling niet klopt. Ideologisch is het prachtig verantwoord, maar in het onderwijsveld gebeurt iets anders. Die kritische blik bracht ik mee en dat werd gewaardeerd door het onderwijsveld. Men zag dat ik

1 Parlementair Documentatie Centrum, www.parlement.com.
2 Deze, door mw. Van der Hoeven geautoriseerde, citaten zijn afkomstig uit een gesprek tussen mw. Van der Hoeven en de auteur op 29 mei 2018 te Maastricht.



Maria van der Hoeven geschilderd door Chris Rousseau, 2008, olieverf op doek, voorstudie.

niet alleen oog had voor de politieke besluitvorming maar ook voor wat er daarna in de klas gebeurde, voor de praktische uitvoering daarvan."

Over het ministerschap:
"Ik had primair en voortgezet onderwijs en wetenschap in portefeuille. In het begin werd ik wat sceptisch bekeken door de wetenschapswereld: ik had immers geen achtergrond in de wetenschap. Dus hele hoge verwachtingen waren er niet. Bij mijn afscheid als minister van OCW was dat beeld bijgesteld: ik heb kunnen bijdragen aan fors meer investeringen in kennis, met name uit de FES-middelen (aardgasbaten), aan een valorisatiebeleid dat meer ruimte gaf aan kennis-instellingen om samen te werken met het bedrijfsleven, aan internationalisering, aan meer aandacht voor bèta en techniek en ruimtevaart.

Voor het primair en voortgezet onderwijs was mijn belangrijkste speerpunt ruimte aan scholen en ruimte voor leraren om te doen waar ze goed in zijn. De politiek bepaalt *wat*, maar het onderwijs zelf bepaalt *hoe* ze het doen. Vrijheid voor scholen dus, maar zonder vrijblijvendheid. De kerndoelen staan uiteraard vast en toezicht op de kwaliteit van het onderwijs eveneens.

In lijn hiermee ben ik begonnen met het invoeren van een schoolbudget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid, wat later leidde tot lump-sumfinanciering: scholen hadden in feite één budget voor personeels- en exploitatiekosten, waarbij het niet meer aan de minister was om te zeggen hoe het moest worden ingevuld. Dat was wel ingewikkeld in de Haagse wereld: jarenlang werd het onderwijs gedetailleerd aangestuurd en gecontroleerd met behulp van circulaires, en nu lieten we dat los en gaven we ruimte en vertrouwen aan het onderwijs. Natuurlijk niet zonder meer: we hebben ook de inspectie en de medezeggenschap versterkt. Dat hebben we toen in combinatie gedaan.

Een ander speerpunt was het zorgen voor rust op het gebied van onderwijsvernieuwingen. Toen ik aantrad waren er ongelooflijk veel problemen rondom de basisvorming en het studiehuis. Dat moest echt op een andere manier vorm krijgen. Uiteindelijk heb ik de basisvorming geschrapt en de knelpunten in de tweede fase van het voortgezet onderwijs opgelost.

Maatschappelijk was het een onrustige tijd: daar moest het onderwijs ook op inspelen. Dat was de aanleiding tot de wet burgerschap, tot de start van de maatschappelijke stages en de canon."

Over de vrijheid van onderwijs, artikel 23:
"Er speelden allerlei problemen rondom de islamitische scholen. Sommige partijen in de Tweede Kamer waren van mening dat artikel 23, de vrijheid van onderwijs, de integratie belemmerde. En dat dit artikel geschrapt zou moeten worden uit de grondwet. Een aantal van mijn voorgangers had de tanden daar al op stukgebeten. Ik heb toen een nieuw verzoek bij de Onderwijsraad neergelegd om een uitgebreid onderzoek te doen naar de vrijheid van onderwijs. Artikel 23 is een groot goed. Dat maakt het geven van onderwijs vrij, maar de deugdelijk-

heidseisen worden vastgesteld door de regering en het toezicht gebeurt door de inspectie.

In deze discussie ging het niet alleen om de vrijheid van onderwijs, maar ook om het onderwijsachterstandenbeleid. Het geld daarvoor kwam niet altijd terecht bij scholen die dat nodig hadden. We hebben de regeling veranderd, waarbij de scholen die duidelijk te maken hadden met kinderen die in een achterstandsituatie zaten of een leerachterstand hadden, extra geld kregen. Dus niet meer op basis van de etnische afkomst van hun ouders. Daar is wel even gedoe over geweest, maar uiteindelijk denk ik dat dat een hele goede keuze is geweest.
Ik heb de afgelopen jaren veel in Frankrijk gewerkt, toen heb ik gekeken naar die Franse situatie. Daar hebben ze een sterke scheiding van kerk en staat. Of dat nu werkelijk tot minder achterstandsscholen heeft geleid... Ben je ooit wel eens in de *banlieue* geweest?

De vrijheid van onderwijs geldt voor ons allemaal, maar artikel 23 is ook een opdracht. Het is een opdracht om de jonge mensen die aan jouw zorg zijn toevertrouwd volledig in de maatschappij te kunnen laten participeren. En of jij nou zwaar gereformeerd bent, of orthodox katholiek, of islamitisch, die opdracht blijft hetzelfde.
Je kunt niet in je eigen kring blijven hangen."

Over het tekort aan leerkrachten:
"Er zit een probleem in de manier waarop we over leraren praten. Ik vind dat dat wel met wat meer respect zou mogen gebeuren. Ik heb ook heel vaak gehoord dat ik "maar een schooljuf" was. Ja, ik ben voor de klas begonnen en ik ben daar trots op. Ik ben er trots op dat ik oorspronkelijk uit een beroepsgroep kom, die werkt en meebouwt aan de toekomst van kinderen.
Dat is echt ongelooflijk belangrijk werk!

Natuurlijk zal er iets moeten gebeuren om het dreigende lerarentekort aan te pakken. Maar daarbij moeten er geen concessies worden gedaan aan de kwaliteit: de toegang voor de opleiding voor leraren moet op niveau blijven en dat geldt ook voor de nascholing. Als we dat los gaan laten, dan devalueert het aanzien van de leraar nog meer. Iets doen aan het salaris zal mogelijk wel iets helpen, maar ik denk niet dat je daar het lerarentekort mee oplost. Het gaat toch ook om te manier waarop je er tegenaan kijkt. Dat is het moeilijke eraan."

Tijdsbeeld

De regeerperiode van Maria van der Hoeven viel in politiek zeer turbulente jaren. Door de 'Fortuyn-revolte' stond de traditionele Nederlandse consensus-politiek in een kwaad daglicht. Er woedde een heftig maatschappelijk debat over de plaats van de islam in Nederland, en in het bijzonder in het Nederlandse onderwijs. Dat onderwijs sloot juist een periode af waarin veel bestuurlijke en onderwijskundige hervormingen waren doorgevoerd, hervormingen waarvan voor- en nadelen in deze periode geleidelijk zichtbaar werden. Alom heerste een behoefte aan rust in het onderwijs, een behoefte die minister Van der Hoeven deelde.

intermezzo

ONDERWIJS ALS MOTOR VOOR DE EMANCIPATIE?[1]

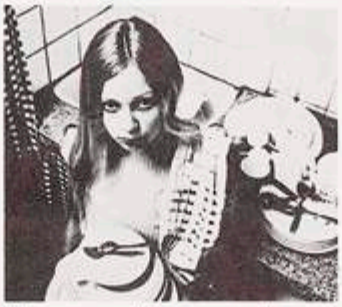
Maggie Wissink ook Geerdink[2]

1 Bezoek eens Atria, het kennisinstituut voor emancipatie en vrouwengeschiedenis te Amsterdam. https://www.atria.nl/. Meer informatie over emancipatiebeleid is o.a. te lezen in Anneke van Doorne-Huiskes, Renée Römkens, Joop Schippers en Antia Wiersma, *Van privéprobleem tot overheidszorg: emancipatiebeleid in Nederland* (Zoetermeer 2017).

2 *Met dank aan Marijke Hartgers (CBS), Bette Berends, Els Veenis en Ben Baks.*

t moedermavo meer mans
laat ze maar kletsen!

Ze gaat toch trouwen, waarom zou ze dan leren?



Afwassen, stofzuigen, ramen lappen,
piepers jassen, bedden opmaken,
dàt is je bestemming, nietwaar?
Niet waar!
Ga niet te gauw van school.
Zorg, dat je later je omgeving begrijpt.
Leer door. Zo lang mogelijk!

Marie, word wijzer!

◂ Deze poster stamt uit 1972, is gemaakt door de actiegroep Man-Vrouw-Maatschappij (MVM) en had tot doel de positie van meisjes te verbeteren door ze te stimuleren om dóór te leren in het onderwijs. In tegenstelling tot 2017, verlieten in 1972 de meisjes eerder het onderwijs dan jongens. 'Marie' stond model voor het Nederlandse *schoolmeisje*. De poster werd op grote schaal verstuurd naar scholen en buurthuizen.

MVM werd opgericht als stichting in 1968 door feministes Joke Smit en Hedy d'Ancona, tijdens de tweede feministische golf. Deze periode begon in 1967 met een publicatie van Joke Smit met de titel: *Het onbehagen bij de vrouw,* waarin ze haar onvrede met de maatschappelijke positie van vrouwen beschreef.

MVM zag emancipatie als een gezamenlijke strijd van vrouwen én mannen, omdat de stichting geloofde dat beiden moesten veranderen om de maatschappelijke problemen op te lossen. Om veranderingen in beleid te realiseren, werden binnen MVM verschillende werkgroepen opgericht. Deze werkgroepen organiseerden acties en campagnes, en voerden een actieve lobby bij de rijksoverheid.

1975: een 'window of opportunities'

Meerdere ontwikkelingen kwamen opeens bij elkaar: het jaar 1975 werd door de Verenigde Naties uitgeroepen tot het 'Jaar van de Vrouw'. In Mexico City werd de aftrap gegeven en een begin gemaakt met het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW). Vanaf het jaar erna (1976) werd 8 maart bestempeld als Internationale Vrouwendag. Niet alle maatschappelijke organisaties konden zich vinden in deze keuze;er was zelfs een protestposter met de leus: 'niet het jaar van, maar het leven van de vrouw'.

Zo zorgde deze internationale keuze ervoor dat de Nederlandse overheid de Emancipatiecommissie onder leiding van Paula van Schaveren in het leven riep. Deze stap wordt ook wel gezien als de start van het emancipatiebeleid in Nederland. Ook werd Jeltien Kraaijenveld-Wouters bij het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk de eerste staatssecretaris met de portefeuille Emancipatie. Hedy d'Ancona was van 1974 tot 1981 lid van de Eerste Kamer. Later werd zij in het kabinet-Van Agt II (1981 tot 1982) staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, onder meer belast met volwasseneneducatie, arbeidsomstandigheden en projectstaatssecretaris voor emancipatiezaken.

De moedermavo

Voor vrouwen en onderwijs is het jaar 1975 vooral een belangrijk jaar, omdat in augustus van dat jaar de eerste moedermavo van start ging. Drie jaar eerder was Anton Remmers, directeur van de plaatselijke Ariënsmavo uit Middenmeer op dit idee gekomen. Enkele moeders hadden aangegeven weer te willen leren. Tot dan toe bestond volwassenenonderwijs altijd uit avondonderwijs. Remmers wilde de moeders op zijn school dagonderwijs aanbieden, op het moment dat hun kinderen óók op school zaten. Na drie jaar

overleg, kwam uiteindelijk in 1975 de financieringsgrond rond voor deze vorm van 'dag-avond-donderwijs voor volwassenen'. Het initiatief werd al snel door veel scholen in het hele land opgepakt. Ook de vrouw van Jos van Kemenade, de onderwijsminister zelf, zat op de moeder-mavo. Zoals hij het formuleerde: "Je hebt een opleiding nodig om jezelf te kunnen ontwikkelen, om de krant beter te kunnen lezen, om actief te zijn in de samenleving". Deze ontwikkeling heeft veel betekend voor de emancipatie van vrouwen, met name op het platteland.

In de jaren tachtig erkende en onderschreef Nederland allemaal belangrijke internationale verdragen over universele mensenrechten. Emancipatie van vrouwen werd expliciet gekoppeld aan mensenrechten. Ook werd bij de implementatie van de Europese richtlijn gelijke behandeling in 1981, nadrukkelijk gevraagd om specifiek LHBT-beleid te ontwikkelen. Dit beleid werd bij het ministerie van VWS geplaatst.

Waar er de eerste jaren bij emancipatiebeleid vooral werd gedacht aan emancipatie als apart beleid voor vrouwen, volgde spoedig het 'mainstreamen van emancipatie'. In 1989 beschreef staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen Tineke Netelenbos in haar notitie *Een kristal van kansen*, hoe onderwijs een evidente, belangrijke schakel vormt in de ketenaanpak van emancipatie. De staatssecretaris benoemde de noodzaak van een cultuuromslag om uiteindelijk veranderingen te realiseren in het primaire onderwijsproces: het toerusten van meisjes en jongens op een zich emanciperende samenleving. Beleidsdoelen waren onder andere: meer parttime werk, schooltijden en vakantietijden gelijktrekken, meer crèches, overblijfmogelijkheden op scholen, gelijke belasting voor mannen en vrouwen, werkloosheidsuitkering voor getrouwde vrouwen en gelijke kansen in het onderwijs voor jongens en meisjes. In die periode werden door het project V.O.S. (Vrouwen oriënteren zich op de samenleving) ook cursussen aangeboden om de bewustwording van huisvrouwen te bevorderen.

2001: de 'Karin Adelmund pilots'

Hoewel het burgerlijk huwelijk in 2001 werd opengesteld voor paren van gelijk geslacht en Nederland daarmee het eerste land was dat het 'homohuwelijk' erkende, betekende dit niet dat de sociale acceptatie van homoseksualiteit en de lesbische- en homo-emancipatie voltooid was. In datzelfde jaar verscheen dan ook de overheidsnota Paars over roze. Staatssecretaris van OCW Karin Adelmund (PvdA) en minister van OCW Maria van der Hoeven (CDA) speelden begin deze eeuw een belangrijke rol bij het op gang brengen van homo-emancipatie in het onderwijs. Beide bewindspersonen zorgden ervoor dat het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS) met medewerking van Edudivers een website over dit thema voor scholen opzette. Onder de naam 'Adelmund pilots' startte een landelijke proef op vier scholen om aandacht te krijgen voor seksuele diversiteit in het beleid van de school.

Uiteindelijk werd in 2007 de coördinatie van het emancipatiebeleid (SZW) en homo-emancipatiebeleid (VWS) samengevoegd en ondergebracht

bij de minister van OCW, Ronald Plasterk. Tot op heden is de directie Emancipatie ondergebracht bij het ministerie van OCW.

Onderwijsdoelen voor emancipatie

Sociale veiligheid is een belangrijk speerpunt van de directie Emancipatie, zo ook een sociaal veilig en inclusief klimaat in scholen. In december 2012 werden de kerndoelen voor het primair onderwijs, de onderbouw voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs gewijzigd. Aan de formulering van de kerndoelen is toegevoegd "en leert respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit". Vanaf dat moment zijn scholen verplicht aandacht te besteden aan seksualiteit, diversiteit en met name seksuele diversiteit. Zo is een waarborg geformuleerd voor het bespreken van dit onderwerp in de klas. Het komend jaar worden deze kerndoelonderdelen verder aangescherpt, waardoor vanuit de overheid duidelijkere kaders worden gesteld voor scholen om aandacht schenken aan o.a. seksuele weerbaarheid en seksuele diversiteit, belangrijke aspecten van emancipatie. In 2019 zal OCW in overleg met de Kamer besluiten over eventuele aanpassing van kerndoelen.

De jongens tegen de meisjes

Onder deze titel werd in 2015 een onderzoek gepresenteerd naar mogelijke verklaringen voor verschil in studiesucces tussen jongens en meisjes in het mbo, hbo en wo.[3] Alles bij elkaar concludeerden de onderzoekers dat meisjes én jongens het de afgelopen jaren beter zijn gaan doen. Meisjes zelfs nog wat beter dan jongens, waarbij ze de jongens hebben ingehaald in gemiddeld opleidingsniveau en studiesucces. Let wel: de prestatieverschillen *binnen* de groep meisjes en *binnen* de groep jongens zijn groter dan de verschillen *tussen* de twee groepen. Het onderzoek laat zien dat het verschil in studiesucces voor een groot deel wordt bepaald door non-cognitieve vaardigheden zoals motivatie, keuzegedrag, planning en prioritering. Met name in het vervolgonderwijs zijn meisjes het beter gaan doen. Er zitten meer meisjes op de universiteit dan jongens. Toch zijn niet alle emancipatiedoelen binnen het onderwijs bereikt. Zo loopt Nederland internationaal nog flink achter wat betreft aantal meisjes en vrouwen in de techniek, en van alle Nederlandse hoogleraren is ongeveer één op de vijf een vrouw (19,3 procent).[4]

Tot slot

Joke Smit is nog lang niet vergeten. Sinds 1983 wordt door de rijksoverheid tweejaarlijks de Joke Smit-prijs uitgereikt aan een persoon, groep of instantie die een fundamentele bijdrage levert aan de verbetering van de positie van vrouwen in Nederland. Ook het Joke Smit Instituut maakt de onderwijsambities waar; vandaag de dag kun je nog steeds naar het Joke Smit College voor volwassenenonderwijs (VAVO), ook wel tweedekansonderwijs genoemd. In zeker zin heeft deze variatie op de oude moedermavo nog steeds de emancipatoire functie van toen. Nu voor mensen die op latere leeftijd hun diploma willen halen of voor mannen en vrouwen met een migrantenachtergrond.

Joke Smit zelf is in 1981 overleden. Maar haar ideeën bestaan voort: onderwijs is één van de belangrijkste motoren voor emancipatie.

3 Barbara Belfi, Mark Levels en Rolf van der Velden (Red.), *De jongens tegen de meisjes, Resultaten van een verkenning naar de oorzaken van het verschil in studiesucces tussen jongens en meisjes in het mbo, hbo en wo* (z.p. 2015). Uitgevoerd door een consortium bestaande uit het ROA (UM), CHEPS (UT) en het Centrum voor Brein en Leren (VU).

4 Landelijk Netwerk Vrouwelijke Hoogleraren, *Monitor Vrouwelijke Hoogleraren 2017*.

8 OVER MOGELIJKHEDEN, WENSEN EN 'ONVERMIJDELIJKE KEUZEN'[1]

EEN EEUW WETENSCHAPSBELEID

Patricia Faasse

met medewerking van
Barend van der Meulen en Jorrit Smit

Met de nota Wetenschapsbeleid presenteerde de minister voor Wetenschapsbeleid, F.H.P. Trip, het eerste regeringsdocument dat een integrale visie op de wetenschap, haar doelstellingen en haar betekenis voor de samenleving beoogde te geven. De nota verscheen in december 1974, op een politiek en maatschappelijk sleutelmoment. Niet alleen was het einde in zicht van de gestage groei van de overheidsuitgaven voor 'speur- en ontwikkelingswerk'; ook de opvatting dat die groei vanzelf wel tegemoet zou komen aan de noden en behoeften van de samenleving had zo zoetjesaan zijn grens bereikt. In plaats daarvan rees de twijfel.

Barend van der Meulen werkt bij het Rathenau Instituut en is hoogleraar Evidence for Science Policy, CWTS, Universiteit Leiden. Jorrit Smit is wetenschapshistoricus, Universiteit Leiden.

1 *Jaarboek ZWO 1970*, p. 35; *Jaarboek ZWO 1966*, pp. 16-17.

Leidde méér wetenschap wel automatisch tot een betere samenleving? Hád de wetenschap wel een onbaatzuchtig karakter? Waren het wel de onderzoekers zélf, die het beste konden beoordelen welk onderzoek goed, nuttig, nodig en/of noodzakelijk was? "Kennis kan altijd ten goede en ten kwade worden aangewend", schreef Trip, ook wel omschreven als een rustige, beminnelijke man, behorend tot de groene en progressief christelijke Politieke Partij Radikalen. "Ze kan gebruikt worden voor doeleinden, die velen maatschappelijk verwerpelijk vinden, zoals bijvoorbeeld oorlogvoering of steun aan dictaturen. Subtieler en vaker wordt wetenschappelijke kennis echter technisch toegepast voor wat worden verondersteld goede doelen te zijn, terwijl dan achteraf blijkt, dat er ook kwade gevolgen uit voortvloeien."[2]

"Er is een stuurman nodig", concludeerde het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen dan ook in een begeleidende voorlichtingsbrochure met de titel *Wetenschapsbeleid, waarom?*[3]

Als het er om gaat te bepalen hoe de wereld er morgen, hoe ook Nederland er in de toekomst uit zou moeten zien, moer er door de overheid een *wetenschapsbeleid* worden gevoerd. Alleen op die manier kan er voor gezorgd worden dat de wetenschap zich bezighoudt met onderwerpen, die van belang zijn voor onze samenleving.[4]

Deze stellingname tekende de *nota Wetenschapsbeleid* als een typisch overgangsdocument van zijn tijd. Aan de ene kant droeg het de kiemen van het 'gecoördineerde' wetenschapsbeleid, zoals zich dat vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw zou ontwikkelen en vertakken. Tegelijkertijd markeerde het een definitief einde van een periode, die – in zijn eigen beeldvorming – gekenmerkt werd door een wetenschappelijke praktijk, die zich aan een eventueel maatschappelijk belang weinig gelegen liet liggen, en een overheid die zich daar evenmin erg druk om maakte.[5]

Deze beeldvorming mag functioneel zijn in het licht van wat de *nota Wetenschapsbeleid* beoogde (nieuwe lijnen uitzetten, de geesten rijp maken, progressiviteit uitstralen), naar historische maatstaven schiet ze tekort. Juist op haar hoofd punten – na de afstemming van de wetenschapsbeoefening op de prioriteiten van de samenleving, agendeerde de nota ook de bevordering van haar doelmatigheid en haar kwaliteit – had de overheid anno 1974 al een respectabele staat van dienst. Deze thema's bieden dan ook mooie aanknopingspunten om te kijken hoe de (sturende) rol van regering en overheid vorm kreeg in de periode, die aan de *nota Wetenschapsbeleid* vooraf ging.

I Wetenschapsbeleid *avant la lettre*: 1917-1974

1 'Belangeloze arbeid ten dienste van een algemeen vaderlandsch belang'[6]

In de buurt van Ieper draaiden Duitse soldaten donderdagmiddag 22 april 1915 de kranen open van bijna 6000 cilinders met chloorgas.[7] Soldaten van de nabijgelegen Franse 87e territoriale divisie en de koloniale troepen van de 45ste Algerijnse divisie zagen plotseling een grijs-gele wolk op zich afkomen. Ze gooiden hun wapens van zich af en

2 *Nota wetenschapsbeleid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1974-1975, 13221, nrs. 1-2, p. 12.
3 Geciteerd in Faasse, P., *Profiel van een faculteit. De Utrechtse bètawetenschappen 1815-2011*, (Hilversum 2012) 147.
4 Ibid.
5 Smit, J.P., 'Geen waardevrij bolwerk van de vrijheid meer: de identiteitscrisis van de Universiteit Leiden in de jaren zestig', in: Dorsman, L.J. en P.J. Knegtmans (red.), *Universiteit & Identiteit: Over samenwerking, concurrentie en taakverdeling tussen de Nederlandse universiteiten*. (Hilversum 2016) 47-70.
6 Noord-Hollands Archief 364-166:017. Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (J.Th. Visser) aan Lorentz, 11 november 1922.
7 Lintsen, H. (red.), *Tachtig jaar TNO* (Delft, 2012) 184.

▲ Afb. 1
Wetenschappelijke vooruitgang kan op bepaalde gebieden ook teruggang zijn. Demonstratie tegen gevaren van de kerncentrale in Borssele, 7 april 1979. *Rob Croes, Anefo.*

▶ Afb. 2
Schaarste tijdens de Eerste Wereldoorlog. Demonstratie tegen de distributie van levensmiddelen bij het stadion van Amsterdam, 1918. Fotograaf onbekend. *Collectie 'Het leven', Nationaal Archief.*

probeerden te vluchten, maar al snel hapten ze wanhopig naar adem, en konden ze uiteindelijk niets meer dan richtingloos voortstrompelen. Vele duizenden redden het niet.

Die middag geldt in het algemeen als het begin van de chemische oorlogsvoering tijdens de Eerste Wereldoorlog; een oorlog "waaraan, op een schaal die voorheen niet gekend was, de wetenschap zou deelnemen."[8] Met behoedzaam politiek en diplomatiek laveren had Nederland hier buiten weten te blijven. Maar voor hoe lang nog?

In het najaar van 1917 spraken de leden van de natuurkundige afdeling van de Nederlandse Akademie van Wetenschappen over de mogelijkheid een aantal van zijn jongere, 'landstormplichtige' leden voor een eventuele mobilisatie te behoeden. Het was niet meteen duidelijk hoe deze leden hun kennis van de wiskunde, de chemie, de plantkunde of de godgeleerdheid in dienst zouden kunnen stellen van de landsverdediging. Toch meende de voorzitter van de afdeling, eminent natuurkundige en Nobelprijswinnaar Hendrik Lorentz, dat zij *als wetenschappers* "het land beter kunnen dienen dan als landstormsoldaat of korporaal – en dat zij ook niets liever wensen dan dat te doen." [9]

Deze overweging vormde de opmaat voor de instelling van de Wetenschappelijke Commissie van Advies en Onderzoek in het belang van Volkswelvaart en Weerbaarheid, ook wel de commissie-Lorentz genoemd. Door deze commissie officieel te bekrachtigen en haar via de Akademie honderdduizend gulden ter beschikking te stellen, onderschreef de minister van Binnenlandse Zaken in december 1917 de noodzaak dat "de wetenschappelijke krachten in ons land, meer dan tot nu toe geschiedt, zekere diensten aan de regering zouden kunnen bewijzen, in het belang zowel van onze weerbaarheid als van de volkswelvaart."[10]

Urgentie voor haar werkzaamheden vond de commissie in de snel toegenomen schaarste aan vrijwel alles: basale levensmiddelen, brandstoffen, veevoer, kleding, schoeisel, kunstmest, en bouw- en andere constructiematerialen. Binnen een mum van tijd tuigde ze een twaalftal subcommissies op, die ieder voor zich gezwind hun eigen leden, buitengewoon leden en adviserende leden rekruteerden. Zolang maar 'het wetenschappelijk karakter van de adviezen voorop bleef staan', stond het de subcommissies vrij naar eigen inzicht ook de 'mannen van de praktijk' in te schakelen, alsmede goede ideeën uit de bevolking mee te nemen.[11] Lidmaatschap van regeringsambtenaren daarentegen, werd niet verlangd.[12]

De subcommissies produceerden in allerijl onderzoek en advies, met of zonder hulp van de 'praktijkmannen'. Zo boog de subcommissie voor plantenziekten zich over de bestrijding van de aardappelziekte, en kondigde ze maatregelen af om te voorkomen dat de aardappeloogst zou mislukken. De landbouwsubcommissie zon op manieren om de vetvoorziening van het land te verhogen, en regelde dat schoolkinderen in september 1918 voor dat doel van het rijksschooltoezicht officieel vrijaf kregen, om buiten naar beukennootjes te gaan zoeken. De stikstofsubcommissie produceerde zelfs een gedetailleerd plan om organisch-menselijk

8 W. Otterspeer en J. Schuller tot Peursum-Meijer, *Wetenschap en wereldvrede: de Koninklijke Akademie van Wetenschappen en het herstel van de internationale wereldvrede tijdens het Interbellum*, (Amsterdam 1997) 21.
9 Noord-Hollands Archief, 364-166:170. Lorentz aan Minister van Binnenlandse Zaken (Pieter Cort van der Linden) op 10 november 1917.
10 780.000 euro naar huidige maatstaven: Noord-Hollands Archief 364-166: 134.
11 Noord-Hollands Archief 364-166: 084.
12 Noord-Hollands Archief 364-166: 12-1.

afval te verzamelen ter lediging en als substituut van het kunstmestprobleem.

Maar het was, is het oordeel achteraf, allemaal *too little*, en vooral, *too late*. Tegen de tijd dat de eerste adviezen klaar waren, was ook de oorlog voorbij, had het internationale handelsverkeer zich hersteld, werden stikstof, olie, vet en kleding als vanouds weer geïmporteerd en doorgevoerd, en resteerde haar voorzitter weinig anders dan de minister te verzoeken de commissie te ontbinden.

En toch. Haar adviezen waren misschien niet altijd opgevolgd, maar de commissie had haar nut bewezen – daar was zij zelf in ieder geval stellig van overtuigd geraakt. En "ook de Regering heeft ingezien dat zij niet genoeg gebruik maakt van de wetenschappelijke krachten in ons land."[13] Daarom zou de Koninklijke Akademie opnieuw moeten gaan nadenken over de noodzaak van een instelling, die voor de beste wetenschappelijke krachten zou kunnen zorgen, steeds wanneer het algemeen belang dat eiste, en "omtrent alle vragen die daarvoor in aanmerking komen."[14]

Die instelling kreeg haar wettelijke basis in 1930 als de organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO). Daarmee formaliseerde de wetgever de tot dan toe *ad-hoc*relatie tussen de 'krachten' van de wetenschap en het nut dat deze konden bewijzen aan de noden van de samenleving. Met TNO kreeg het land de zekerheid dat de verantwoordelijkheid voor het afstemmen van het wetenschappelijk onderzoek – of dat nu bedreven werd aan een universiteit, een overheidslaboratorium of een semi-overheidsinstelling – op de prioriteiten van de samenleving institutioneel in ieder geval duurzaam belegd was.

2 'Naar een doelmatiger rolverdeling'

Doublures moeten worden vermeden. Leemten daarentegen, moeten zoveel mogelijk worden opgevuld. En in plaats van het toeval moet 'een vast en overlegd plan' bepalen welke vakken, en daarmee welke leerstoelen, aan welke universiteit thuishoren. Het is namelijk helemaal niet nodig dat alle vakken aan alle universiteiten onderwezen worden – aldus de eerste minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, J.Th. de Visser, in 1920.

> Wat beoogd wordt is het scheppen van een organisatie en een doelbewuste uitbreiding, waar thans veelal toeval en onderlinge naijver aan het woord zijn. […] Daarbij zal dan tevens het onmiskenbaar ethisch voordeel worden verkregen, dat de stoffelijke wedijver tusschen zusterfaculteiten ophoudt, om plaats te maken voor een gezonde wedijver in dezen zin, dat elke faculteit in de haar toegewezen bijzondere studierichtingen en studievakken zoo uitstekend mogelijk tracht te worden.[15]

Deze versie van een universitaire taakverdeling en concentratie is de geschiedenis ingegaan als het 'leerstoel-distributieplan', maar het gold evenzeer als een eerste poging van het ministerie om te bezuinigen – sowieso een van zijn eerste missies. Waar het *de facto* op neerkwam, was een opdracht aan de faculteiten van de drie rijksuniversiteiten om voortaan onderling hun leerstoelenbeleid af te stemmen.[16] Elke universiteit zou in principe vijf goede faculteiten behouden. Kandidaatsexamen in

13 Citaat van commissielid en medicus Cornelis Pekelharing Noord-Hollands Archief 364-166: 019.
14 Ibid.
15 Minister aan Rijksuniversiteiten op 20 maart 1920, Nationaal Archief 2.14.33-11.
16 In casu de Rijksuniversiteiten van Leiden, Utrecht en Groningen. Ieder had vijf faculteiten: een medische, een juridische, een natuurwetenschappelijke, een litterarische, en een theologische. De Universiteit van Amsterdam was een gemeente-universiteit, en had per ommegaande laten weten dat zij, vanwege haar speciale karakter, alleen de belangen van het Amsterdamse onderwijs in het oog moest houden, en daarom niet in de besprekingen wilde participeren. Nationaal Archief 2.14.33-12.

▲ Afb. 3
TNO test de achternaaf van een fiets. Delft, 18 december 1953.
Jan de Jong, Spaarnestad.

bijvoorbeeld de sterrenkunde zouden de studenten in principe overal moeten kunnen doen. Maar bij de instelling van *nieuwe* leerstoelen, in specialistische richting, zou gekeken moeten worden bij welke faculteit deze studenten 'tot hun volle recht' zouden komen. Bij een dergelijke rolverdeling zou iedere faculteit *individueel* wel eens iets winnen en iets verliezen; maar *als geheel beschouwd* zou het hoger onderwijs volgens het ministerie aanmerkelijk winnen. En dat was pure, tevens *morele* winst.

Opmerkelijk is dat de minister hiermee aansloot bij een idee, dat een groep in hoofdzaak Leidse hoogleraren al in 1914 had gelanceerd.[17] Als extraatje had deze groep nog op de *wetenschappelijke* winst ervan gewezen. Concentratie van kennis en van wetenschappelijke hulpmiddelen zou ook de kwaliteit van het onderzoek doen stijgen, stelde de groep, en daarmee de aantrekkingskracht op studenten vergroten. Zo bezien hoorde het leerstoel-distributieplan thuis in het instrumentarium waarmee een gecoördineerd, nationaal wetenschapsbeleid *avant la lettre* vorm kreeg.

De uitvoering ervan vroeg om haastig ingesteld overleg tussen de universiteiten. Bepalen of, en zo ja in hoeverre, er al sprake was van (beginnende) differentiatie, en op basis daarvan een inschatting maken van de richting waarin een faculteit zich in de nabije toekomst zou willen bewegen, vergde nu eenmaal een vakdeskundigheid die het ministerie niet in huis had. Maar ook in onderling overleg – andermaal onder leiding van de al genoemde Lorentz – bleek de gewenste rolverdeling niet makkelijk te realiseren.

Vooral de natuurwetenschappelijke faculteiten bleven herhalen dat het leerstoel-distributieplan onhaalbaar was. De toekomst liet zich principieel niet voorspellen. Bovendien vreesden ze dat het plan 'een gezonde ontwikkeling' van de universiteiten in de weg zou staan. Na jaren overleggen, presenteerden ze dan ook een rapport, waarin ze voor bijna alle disciplines aan alle universiteiten aandrongen op uitbreiding van het aantal leerstoelen.[18]

Het maximaal haalbare compromis tussen deze faculteiten en het ministerie bleek uiteindelijk een gedragslijn te zijn, die tot ver na het interbellum van kracht zou blijven. Bij het invullen van een vacature, of bij een verzoek om uitbreiding van leerstoelen, zou het ministerie voortaan het advies inwinnen van *alle* faculteiten, "om zo niet alleen met de belangen van één universiteit, maar met die van het hele universitaire onderwijs en de wetenschap in het algemeen rekening te kunnen houden."[19] Die gedragslijn garandeerde in ieder geval het begin van een gecoördineerd leerstoelenbeleid.

En passant genereerde de kwestie van het leerstoel-distributieplan een structuur voor 'interacademiaal overleg'. De gewoonte van universitaire bestuurders om met enige regelmaat onderling te overleggen, bleek duurzaam, en stolde in de loop der eeuw in verschillende formats en onder verschillende namen.[20]

17 Nationaal Archief 2.14.33-11.
18 Notulen Onderwijsraad 10 november 1923; Nationaal Archief 2.14.33-9.
19 Onderwijsraad no. 1750A, 30 april 1924; Nationaal Archief 2.14.33-13.
20 Achtereenvolgens: het Interuniversitair Contact Orgaan, de Academische Raad, de VSNU. Zie ook: Steijn, F. van, 'Het Rectoren College 1955-heden', in: Dorsman, L.J. en Knegtmans, P.J. (red.), *Universiteit en identiteit, Over samenwerking, concurrentie en taakverdeling tussen de Nederlandse universiteiten* (Hilversum 2016) 91-115.

3 'Beoefening van de wetenschap om derzelver wil'

"Een land, dat over weinig natuurlijke hulpbronnen beschikt, moet het in de eerste plaats hebben van zijn hersenproducten." Aldus G. van der Leeuw, minister van OKW in het eerste naoorlogse kabinet-Schermerhorn, in 1945. Na de langdurige malaise van de jaren dertig en de zware oorlogsjaren, was het peil van het wetenschappelijk onderzoek in Nederland lang niet meer zo hoog als het geweest was, constateerde hij. Het inhalen van die achterstand, die zo pijnlijk zichtbaar was ten opzichte van de landen die "een leidend aandeel gehad hadden in de zojuist beëindigde oorlog", omschreef hij dan ook als niets minder dan "een levensquestie".

Met de wettelijke bekrachtiging van de stichting voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO) in 1950, creëerde het ministerie voor het eerst in zijn geschiedenis een organisatie, die exclusief gericht was op de stimulering en coördinatie van een welomschreven wetenschappelijke activiteit. Het bijvoeglijk naamwoord 'zuiver' verwees immers zowel naar het *soort* onderzoek dat de stichting onder haar hoede zou nemen, als naar haar *organisatie*.

'Zuiver' stond in de eerste plaats tegenover 'toegepast'. Het verwees naar een soort onderzoek, dat uitsluitend 'om derzelver wil' bedreven werd: dus níet vanwege de verwachting dat het materiële, economische of technische diensten zou bewijzen, níet vanwege het maatschappelijk nut dat het eventueel zou hebben, en níet vanuit dienstbaarheid aan 'de staatsraison'. Maar enkel en alleen uit dienstbaarheid aan het eigen, onbaatzuchtige karakter van de wetenschap. In institutioneel opzicht betekende 'zuiver' wetenschappelijk onderzoek primair *onafhankelijk* onderzoek: onafhankelijk van elke vorm van politiek-ideologische inmenging – het recente verleden had laten zien tot welke excessen communistische of nationaalsocialistische gekleurde wetenschap kon leiden, maar ook onafhankelijk van industriële, burgerlijke of ministeriële inmenging. Stimulering en coördinatie van 'zuiver' wetenschappelijk onderzoek was in de ogen van de minister een zaak van de wetenschap en haar beoefenaars zélf. ZWO was een organisatie *van* en *voor* onderzoekers. In de praktijk kwam er nog één belangrijk adjectief bij; ZWO ontpopte zich als een organisatie van en voor *universitaire* onderzoekers.

Volgens deze uitgangspunten ontstond ZWO als onafhankelijke stichting. Ze kreeg de beschikking over een jaarlijks door het ministerie vastgesteld budget, dat ze naar eigen oordeel kon verdelen. Vanaf het begin hanteerde ze hiervoor het principe van *judgment by scientific peers*. Wie een onderzoeksvoorstel indiende bij ZWO, kon er ingevolge dat principe op rekenen dat het uitsluitend beoordeeld werd op grond van zijn *wetenschappelijke kwaliteiten*. En dat het beschikbare geld dus niet toegewezen werd volgens een historisch gegroeide verdeling, of op basis van geformaliseerde verdelingssleutels zoals studentenaantallen of aantallen promoties, of vanuit een of ander maatschappelijk of economisch oogmerk.

In de eerste vijfentwintig jaar van haar bestaan kende ZWO louter groei, zowel in termen van budget als van deelnemende wetenschappers.

Daarmee was de organisatie overigens geen uitzondering op een algemeen naoorlogs patroon dat bol stond van stijging en groei: welvaart, welzijn, ambtenarenapparaat, overheidsuitgaven, lonen, studentenaantallen, et cetera.

Naarmate de populariteit van een ZWO-beurs groeide en de aanvraagdruk steeg, nam ook de organisatiegraad onder (universitaire) wetenschappers toe. Het merendeel verenigde zich binnen diezelfde eerste vijfentwintig jaar langs de geijkte universitaire, disciplinaire lijnen in ZWO-stichtingen. Incidenteel wisten ook relatief nieuwe vakgebieden – denk aan bijvoorbeeld biochemie – zich een plaats als werkgemeenschap of werkgroep te verwerven, maar *grosso modo* spiegelde de interne organisatiestructuur van ZWO vrijwel naadloos die van de universiteiten.

Zo ontstond een steeds fijnmaziger vertakte organisatie van ZWO-stichtingen, ZWO-werkgemeenschappen en ZWO-werkgroepen. En omdat elk van deze onderdelen zich met geformaliseerde onderzoeksvoorstellen binnen het eigen vakgebied bezighield, kreeg het overkoepelende ZWO-bureau steeds meer zicht op wat er zich op de Nederlandse universiteiten allemaal afspeelde: niet alleen op wat gold als kwalitatief hoogstaand onderzoek, maar ook op de verschillende culturen, methoden, onderwerpen, onderzoeksagenda's en omgangsvormen binnen en tussen de vakgebieden, vakgroepen, faculteiten en universiteiten. "Als er één plek is waar veel kennis en ervaring bijeen is over het wetenschappelijk bedrijf in ons land", schreef ZWO in haar Jaarboek over 1960, "dan is het wel het bureau van ZWO."

Maar in de jaren zeventig heette de keerzijde van dit alles "toenemende verstarring" en "gebrek aan vernieuwing."[21] Anno 1969 ging bijna tachtig procent van het budget van ZWO rechtstreeks naar haar stichtingen, die het op hun beurt weer op basis van 'te weinig kritische beoordelingen' en 'onvoldoende scherpe selectieprocedures' over bestaande werkgroepen en werkgemeenschappen verdeelden. De exclusieve kwaliteitsimpuls, de "niet bekrompen steun aan nieuwe initiatieven"[22], had plaats gemaakt voor gebureaucratiseerde routines en een intrinsiek streven naar continuïteit van het bestaande. De netto aanblik van de organisatie was er een van 'verdelende rechtvaardigheid' – precies het mechanisme dat ze aan het begin van haar bestaan geacht werd te doorbreken.

De 'levensquestie' van weleer, de vraag of de Nederlandse wetenschap inmiddels de opgelopen achterstand ten opzichte van het buitenland had ingehaald, was niet langer aan de orde. In plaats daarvan convergeerden stemmen in binnen- en buitenland, die pleitten voor een krachtig gecoördineerd, landelijk, centralistisch en 'actief' wetenschapsbeleid. Er was een stuurman nodig, beaamde ook het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Een decennium lang, van 1971 tot 1981, kende Nederland zelfs aparte ministers voor Wetenschapsbeleid (zonder portefeuille).

Halverwege de jaren zeventig kreeg het wetenschapsbeleid voor het eerst expliciet tekst en inhoud in de *nota Wetenschapsbeleid*. De nota beoogde eenheid, overzicht en richting te geven aan het geheel aan organisaties, instellingen en overlegfora, die tot dan toe ieder voor zich hun

21 Lintsen, H. en E. Velzing, *Onderzoekscoördinatie in de gouden driehoek. Een geschiedenis* (Den Haag 2012) 17; Kersten, A., *Een organisatie van en voor onderzoekers. ZWO 1947-1988* (Assen 1996) 214-220.
22 Ibid, 216.

koers uitzetten en beleidslijnen ontwikkelden. Minister Trip richtte zich dan ook op het hele spectrum van het wetenschapsbedrijf: over de industriële researchlaboratoria, de overheids- en semi-overheidslaboratoria, de universiteiten, én de hogescholen. Hij sprak zich uit over de zuivere, de strategische én de toegepaste wetenschap, en hij betrok álle ministeries en álle bestaande advies- en overlegorganisaties in zijn ontwerp en voorgenomen uitvoering. De *nota Wetenschapsbeleid* voorzag in niets minder dan een 'totaal wetenschapsbeleid'.

Daar is het om een aantal redenen nooit van gekomen. In plaats van een totaalvisie, legden achtereenvolgende ministers van Wetenschaps-beleid in een korte, maar intensieve periode de basis voor verschillende instrumenten en initiatieven, overlegorganen en maatregelen, die vorm gegeven hebben aan de laatste halve eeuw wetenschapsbeleid in Nederland.

II Wetenschapsbeleid 1966-2018

Hoeveel geld besteedt de overheid eigenlijk aan wetenschapsbeoefening? Hoe is dat budget verdeeld over de verschillende ministeries? Hoe over de verschillende maatschappelijke sectoren: onderwijs, gezondheid, defensie, landbouw, infrastructuur, justitie? Hoe over de verschillende typen wetenschappen: natuurwetenschappen, geestes- en maatschappijwetenschappen – of soorten onderzoek: fundamenteel, toegepast, 'ontwikkelingswerk'? En hoe over de verschillende instellingen voor wetenschappelijk onderzoek?

Het waren niet alleen de vragen die tal van Westerse overheden zich begin jaren zestig stelden. Het waren ook de definities die het mogelijk maakten ze überhaupt te stellen, en zo een begin te scheppen van een antwoord: wat rekenen we tot de wetenschapsbeoefening – en wat niet? Waar liggen de grenzen tussen de verschillende typen wetenschappen? Wat telt als wetenschappelijke instelling – en wat niet? Geldt zoiets als 'sociale wetenschappen' wel als wetenschap – en moeten haar activiteiten worden meegenomen in een nationale statistiek van de overheidsuitgaven op het gebied van 'speur- en ontwikkelingswerk'?[23]

Als apart en specifiek omschreven beleidsterrein moet het wetenschapsbeleid het tot zijn taak rekenen om systematisch antwoord te kunnen geven op bovengenoemde vragen. Dat veronderstelt consensus over de categorieën waarbinnen ze gedefinieerd zijn. Die consensus ontstond en institutionaliseerde in Nederland, in navolging van andere Europese landen, in de loop van de jaren zestig. Met de publicatie van het eerste *Wetenschapsbudget* in 1966 demonstreerde de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen, I.A. Diepenhorst, dat hij dit nieuwe beleidsterrein tot zijn verantwoordelijkheid rekende én in staat was aan te haken bij de resultaten van eerder, in OECD-verband geconstrueerde definities en metingen van wetenschappelijk onderzoek.[24] De instelling van een onafhankelijke Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (RAWB) in datzelfde jaar, onderstreepte andermaal het belang van dit nieuwe beleidsterrein.

23 Deze vraag was expliciet aan de orde gekomen bij de totstandkoming in 1964 van de 'Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Development', ook wel de Frascati-manual genoemd, door de OECD. *Wetenschapsbudget 1966*, 16. Het antwoord op de vraag was ja.

24 In vergelijking met andere Europese landen was Nederland daarmee rijkelijk laat, mede omdat de in Europees verband gangbare associatie tussen 'wetenschap' en 'economie' volgens de voorganger van Diepenhorst, minister Cals, niets minder dan een vorm van prostitutie impliceerde. Zie ook: King, A., 'Scientific concerns in an economic environment: science in OEEC-OECD', *Technology in Society* 23, 2001, pp. 337-348.

Het eerste *Wetenschapsbudget* verschafte inzicht in "alle op de rijksbegroting voorkomende uitgavenposten voor wetenschapsbeoefening". En niet meer dan dat. Het was dus geen stuk "in de gebruikelijke zin van het woord, nl. een stuk waarin de financiële consequenties van toekomstige werkzaamheden zijn vastgelegd en aan de hand waarvan toewijzing van gelden plaatsvindt. Dit *Wetenschapsbudget* – het zij met nadruk herhaald – is een overzicht van reeds gedane of reeds goedgekeurde uitgaven."[25] Hooguit zou het een nuttig hulpmiddel kunnen zijn bij beschouwingen over 'het geheel der wetenschappelijke activiteit.' De reeks, die in 1966 begon onder de noemer *Wetenschapsbudget* is sinds die tijd dan ook onafgebroken voortgezet, zij het dat naam, vorm en functie in de loop der tijd veranderd zijn. Tegenwoordig is ze bekend onder de naam Totale Investeringen in Wetenschap en Innovatie (kortweg TWIN); ze geeft een overzicht van de financiële en fiscale steun voor R&D en innovatie van de rijksoverheid, op basis van de begrotingen van de verschillende departementen.[26]

Bij alle beschouwingen over het geheel der wetenschappelijke activiteit cirkelde het altijd om de vraag "naar de waarde voor de samenleving van onderzoek op een bepaald terrein". En deze vraag, zo stelde de minister al in 1966, is "ten dele een politieke vraag. Het gaat in laatste instantie om een waardeoordeel, niet om een meting."[27]

Om dit oordeel te ondersteunen, zijn in de jaren zeventig en daarna verschillende maatregelen en instrumenten ontwikkeld en ingevoerd. Hieronder zijn ze gegroepeerd rond de belangrijkste beleidsthema's uit de *nota Wetenschapsbeleid*: afstemming van de activiteiten van wetenschapsbeoefening op de prioriteiten van de samenleving, en bevordering van haar doelmatigheid en kwaliteit.

4 'Het maatschappelijk dienstbaar onderzoek'[28]

De positie van de wetenschap is aan het veranderen, schreef Trip in 1974. Het ideaal was niet langer 'streven naar de waarheid en verder niets', maar steeds meer gericht op 'dienstbaarheid aan de mensheid.' Maar over welke dienstbaarheid ging het precies? En hoe kon die worden gerealiseerd?

Volgens Trip moest daarvoor duidelijk zijn (1) welke verschillende behoeften er in de samenleving leefden, en (2) welke onderzoekers met hun wetenschappelijke werk wilden en konden bijdragen aan de leniging van die behoeften. Vervolgens was het nog nodig om die twee op elkaar af te stemmen.

Dat klonk overigens eenvoudiger dan het was. Een organisatie als de Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek, die net na de oorlog onder TNO was ingesteld om voor het landbouwkundig onderzoek precies die taak uit te voeren, kon er uit ervaring over meepraten. "De overheid blijkt tot nu toe niet in staat de onderzoekbehoeften voldoende te omschrijven", waarschuwde G. Wansink, secretaris van deze Raad.

In de praktijk blijken de onderzoekbehoeften in belangrijke mate door de onderzoekers zelf te worden geformuleerd, soms als stap vanuit een wetenschappelijke ontwikkeling naar bepaalde

25 *Wetenschapsbudget 1966*, 16.
26 Zie ook: Rathenau Instituut, Totale Investeringen in Wetenschap en Innovatie.
27 *Wetenschapsbudget* 1966, 21.
28 *Nota Wetenschapsbeleid*, 41.

toepassingsmogelijkheden, soms omdat zij het uit eigen analyse en informatie verkregen inzicht in problemen, gemakkelijker kunnen vertalen in onderzoektaken.[29]

De vrees, die onder andere leefde bij de KNAW, dat het ministerie van plan was voortaan een 'centralistisch' wetenschapsbeleid te gaan voeren, pareerde Trip met de aankondiging dat hem een organisatietype voor ogen stond, dat hij aanduidde als het 'gezamenlijk actiemodel'. –Een model dat voorzag in breed overleg, waarin zowel de onderzoekers zelf, als de verschillende departementen en zoveel mogelijk ook toekomstige gebruikers van onderzoekresultaten betrokken waren.[30]

Een eerste instrument om te komen tot de gewenste afstemming tussen wetenschappelijke ontwikkelingen aan de ene kant, en maatschappelijke behoeften aan de andere, was de instelling van *sectorraden*: een stelsel van raden, waarin per sector – gedefinieerd als 'grote probleem- en beleidsgebieden waarbinnen het onderzoek als een geheel kon worden overzien', en die grotendeels de bestaande departementale indeling spiegelden – vertegenwoordigers van de wetenschap, de gebruikerswereld en de overheid een adviserende taak vervulden, onder meer door het opstellen van meerjarenplannen. Oorspronkelijk voorzag Trip een 'beperkt' aantal van tussen de tien en vijftien toekomstige sectorraden, maar die ambitie is om verschillende redenen nooit gerealiseerd.[31]

Bij hun uiteindelijke wettelijke instelling in 1981, ontstonden naast de al bestaande Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek – die later ook het stempel van een sectorraad kreeg – , tevens sectorraden voor het milieu- en natuuronderzoek (RMNO), de gezondheidszorg (RGO), de gebouwde omgeving (PRO) en ontwikkelingssamenwerking (RAWOO). Ze hadden geen fondsen tot hun beschikking, maar functioneerden als interactief platform, waar de onderzoekbehoefte van een sector in kaart gebracht werd en meerjarenplannen werden geformuleerd. Ze vormden, in de woorden van Van der Meulen, de belichaming van een typisch *Nederlandse* variant van het wetenschapsbeleid: "in plaats van een uitgesproken oriëntatie op de industrie, stond een afstemming op bredere maatschappelijke relevantie centraal, waarbij zowel onderzoekswereld als de samenleving (los van de overheid) een stem dienden te krijgen."[32]

Parallel aan de sectorraden zette het ministerie het instrument van de *verkenningscommissies* in. De eerste verkenningscommissies waren, op advies van de RAWB, in de loop van de jaren zeventig door het ministerie op pad gestuurd, met als globale opdracht inzicht te geven in de stand van zaken bij het 'speur- en ontwikkelingswerk' in achtereenvolgens de bouwsector (1970), het sociale onderzoek (1974), de onderwijsresearch (1974) en het ruimtelijk beleid (1975). Het ging hier voornamelijk om nog jonge onderzoekterreinen, waar nauwelijks actieve onderzoeksorganisaties werkzaam waren en waarvan weinig bekend was, en ten aanzien waarvan de commissies dus voornamelijk een inventariserende functie vervulden – verkenningen dus, in de letterlijke betekenis van het woord.

Maar eind jaren zeventig veranderde dat. De verkenningscommissie chemie bijvoorbeeld,

29 Geciteerd in *Nota Wetenschapsbeleid*, 41.
30 *Nota Wetenschapsbeleid*, 69.
31 Dijksterhuis, F.J. en B. van der Meulen, 'Tussen coördineren en innoveren. De Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek, 1957-2000' in: *Historia Agriculturae* 39 (2007).
32 Ibid., 41.

▲ Afb. 4
Prins Bernhard opent het laboratorium voor sterk-radioactieve objecten in Petten. Als enige verdraagt hij het fel oranje licht.
5 december 1964.
De Nijs, Spaarnestad.

◀ Afb. 5
Minister Peynenburg van Wetenschapsbeleid geeft een persconferentie over het meerjarenplan sociaal onderzoek, 25 mei 1978.
Hans Peters, Anefo.

ingesteld in 1978, kreeg een veel zwaardere opdracht van de minister mee. "Het gaat hier om terreinen van onderzoek die in belangrijke mate tot wetenschappelijke rijpheid zijn gekomen, waarop al meerdere onderzoeksorganisaties werkzaam zijn en waarin al meerdere studies van inventariserende of evaluerende aard verricht zijn", verduidelijkte minister voor Wetenschapsbeleid, M.W.J.M. Peijnenburg.

Deze commissie bleek de eerste in een reeks die doorliep tot in de jaren negentig. Tot haar taken behoorden doorgaans: (1) beschrijven en beoordelen van aard en omvang van het onderzoek, (2) uitspraken doen over ontwikkeling, kwaliteit, samenhang en doelmatigheid van het onderzoek in relatie tot de internationale situatie, (3) duiden van de betekenis van het onderzoek op drie manieren: voor andere wetenschappelijke disciplines, voor de technologische vooruitgang van Nederland, en voor de samenleving in het algemeen, en (4) aanknopingspunten bieden voor beleidsontwikkeling. Zo produceerden verkenningscommissies achtereenvolgens dikke rapporten over de stand van zaken in onder andere de chemie (1978), de biochemie (1980), de biologie (1984), de natuurkunde (1985), de astronomie (1986), de rechtsgeleerdheid (1986), de godgeleerdheid (1988), de geesteswetenschappen (1989), de biofysica (1990), de wiskunde (1992) en de ruimtetechnologie (1996).

Anders dan sectorraden, waren verkenningscommissies langs disciplinaire lijnen georganiseerd. Anders dan sectorraden hadden ze meestal een meer homogene samenstelling; ze bestonden uit (vooraanstaande) leden van de academische gemeenschap zelf. Hun werkwijze lag dan ook in het verlengde van methoden die binnen de academische gemeenschap gemeengoed (aan het worden) waren. Zo beoordeelden de commissies de kwaliteit van het onderzoek onder andere door publicaties, citaties en octrooien te tellen, en door het binnen ZWO al gangbare gebruik van *judgment by peers*. Een derde verschil met de sectorraden was dat verkenningscommissies geen permanente status kenden, maar *ad hoc* werden ingesteld en dus een tijdelijk bestaan hadden. Tot slot richtten ze zich voornamelijk op het universitaire onderzoek – slechts incidenteel betrokken ze ook het onderzoek van de KNAW-instituten in hun verkenningen. Maar hun belangrijkste kenmerk was dat ze geen mechanisme kenden om een antwoord te leveren op de impliciete keuzevraag, die de overheid in tijden van teruglopende budgetten eigenlijk beantwoord wilde zien, en die in de woorden van minister Veringa in 1970 simpelweg luidde: "welke wetenschapsgebieden in het bijzonder steun verdienen en van welke de ontwikkeling enigszins zou kunnen worden getemporiseerd."[33]

Om hun aanbevelingen in het gewenste bredere strategisch perspectief te plaatsen, en ze wél tegen elkaar af te wegen, stelde het ministerie in 1992 de Overlegcommissie Verkenningen (OCV) in. Op basis van de resultaten van bestaande verkenningen, achtergrondstudies en uitgebreide consultatierondes, presenteerde deze OCV vier jaar later een overzicht van een tiental kennisthema's, die in haar ogen nationale prioriteit hadden met het oog op de toekomstige kennisbehoeften van de samenleving.[34]

33 Minister van Onderwijs en Wetenschappen Dr. G.H. Veringa, in een toespraak op 13 mei 1970 ter gelegenheid van de installatie van de nieuwe leden van de Raad voor het zuiver-wetenschappelijk onderzoek. Zie: *Jaarboek ZWO* 1970, 40.

34 Hackmann, H., *National priority-setting and the governance of science* (Enschede 2003) 67 ev.

De Overlegcommissie Verkenningen bouwde op haar beurt weer voort op een derde beleidsinstrument dat het ministerie in de jaren zeventig had ingesteld: de *nationale onderzoeksprogramma's*. Op het belang daarvan had de RAWB begin jaren zeventig al gewezen. Minister Trip nam de suggestie over om, in zijn woorden,

> voor bepaalde multidisciplinaire aandachtsgebieden nationale onderzoeksprogramma's [voor te bereiden], omdat voor een gecombineerde aanpak van deze complexe problemen een volledig gebruik van het in ons land aanwezige onderzoekvermogen noodzakelijk is.[35]

Na het energieonderzoek, de milieuhygiëne, de arbeidsmarkt en het demografisch onderzoek, volgden in de loop van de jaren tachtig en negentig nog vele andere, inhoudelijk gespecificeerde, meestal interdisciplinair opgezette, nationale onderzoekprogramma's.[36]

Het ministerie van OCW was overigens niet het enige ministerie dat beleidsinstrumenten inzette om wetenschap en innovatie in specifieke richtingen te sturen. Parallel aan de nationale onderzoeksprogramma's (vanaf de jaren tachtig *stimuleringsprogramma's* genaamd) van het ministerie van OCW, startte het ministerie van Economische Zaken rond diezelfde tijd met *innovatiegerichte onderzoekprogramma's* – als uitwerking van de beleidslijnen, die waren uitgezet in de *Innovatienota* uit 1979.

Centraal stond hierin de gedachte, dat de concurrentiepositie van Nederland internationaal afhankelijk was van haar innovatief vermogen. Om dat te bevorderen, richtten de ministers van Economische Zaken hun pijlen vanaf de jaren tachtig op een vorm van *technologiebeleid*, waarbij niet langer de industrie zelf, maar stimulering van innovatie en marktgerichtheid centraal stonden. In het hierop volgende *innovatiebeleid* van de jaren negentig richtten de ministers van Economische Zaken zich vooral op intensievere samenwerking tussen bedrijven, overheid en kennisinstellingen op voor de economie belangrijk geachte terreinen (later *sleutelgebieden* genoemd).

Ten behoeve van die intensievere samenwerking schiep het ministerie van Economische Zaken bijvoorbeeld nieuwe samenwerkingsverbanden, zoals de Technologische Topinstituten (TTI's) of de Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's). En coördineerde het generieke financiële impulsen, onder andere door een deel van de aardgasbaten te reserveren voor versterking van de kennisinfrastructuur, via het Fonds Economische Structuurversterking (FES-gelden). Na de opheffing van het FES in 2011, volgde in de jaren tien van deze eeuw het *Topsectorenbeleid*. Dit bouwt voort op de belofte van de 'gouden driehoek' tussen overheid, bedrijfsleven en wetenschappelijke instellingen. Het – vanuit de wetenschappelijke instellingen omstreden – idee hierachter is dat de innovatieve kracht van Nederland gedijt bij een sterke koppeling tussen deze drie, in verschillende, vooraf gedefinieerde industriële topsectoren.

Voor de twee oudste coördinatie-organisaties, TNO en ZWO, betekende de roep om meer afstemming op de prioriteiten van de samenleving, dat zij ingrijpend werden gereorganiseerd. Zo veranderde

35 *Nota Wetenschapsbeleid*, 139.
36 Onder andere de toxicologie, maritiem onderzoek, materialenonderzoek, biotechnologie, gezondheidsonderzoek en informatietechnologie.

TNO in 1985 van platform voor onderzoekers, bedrijven en maatschappelijke partners, in een instelling die onder leiding van het ministerie van Economische Zaken primair onderzoek uitvoerde op contractbasis.[37] En verruilde ZWO in 1987, na jarenlang getouwtrek over missie en middelen – vooral tussen vertegenwoordigers van de universiteiten en het ministerie – de 'Z' van 'zuiver' in haar naam, voor de 'N' van 'Nederlandse'. Veel veranderde, maar aan haar centrale uitgangspunt, de beoordeling van onderzoeksvoorstellen op basis van het *judgment by peers*, werd niet getornd. NWO bleef in principe een organisatie van en voor (universitaire) onderzoekers, zij het dat het NWO-bestuur meer ruimte kreeg om zelf prioriteiten in het onderzoek voor te schrijven en te coördineren.

Ook de rollen van de ministeries veranderden. Het ministerie van OCW droeg bijvoorbeeld in 1994 de verantwoordelijkheid voor het initiëren, coördineren en uitvoeren van de hierboven genoemde stimuleringsprogramma's over aan NWO. Stilzwijgend voltooide het hiermee een terugtrekkende beweging in zijn rol in het wetenschapsbeleid: van hoofdrolspeler in een 'centralistisch' of 'hiërarchisch aangestuurd' wetenschapsbeleid in de jaren zeventig, naar 'medeverantwoordelijke' in een gedecentraliseerd of 'genetwerkte' vorm van sturing in de jaren negentig.[38] Tegelijkertijd manifesteerde het ministerie van Economische Zaken zich steeds meer als speler, die het tot zijn taak rekende beleid te ontwikkelen, waarmee het kon stimuleren dat wetenschappelijk onderzoek zich committeerde aan economisch gemotiveerde doeleinden.

5 Bevordering van doelmatigheid en kwaliteit van universitair onderzoek

Iedereen was het er volgens Trip mee eens.

> Gebrek aan doorzichtigheid en daardoor bespreekbaarheid van een groot deel van het universitaire onderzoek, en de in vele gevallen te grote autonomie van door de overheid gesubsidieerde onderzoekinstellingen, hebben een negatieve invloed op kwaliteit en doelmatigheid van het wetenschappelijk onderzoek- en ontwikkelingswerk.[39]

Beiden stonden een samenhangend wetenschapsbeleid, en daarmee de noodzakelijke (externe) democratische controle op de wetenschapsbeoefening, in de weg.

Maar hoe nu zicht te krijgen op dat universitaire onderzoek? De koppeling tussen onderwijs en onderzoek, een erfenis van de eerste onderwijswet uit 1876, die sindsdien onverminderd en unaniem als de grootste kracht van de universiteiten gold, maakte dat lastig. Wat ook niet hielp, was de democratisering van de universiteiten: een gevolg van de invoering van de Wet universitaire besluitvorming (WUB) in 1970, waardoor de besteding van middelen plaatsvond op verschillende bestuursniveaus en via verschillende, soms uiterst ondoorzichtige, procedures.

Duidelijk was wél, dat door de enorme expansie van de studentenaantallen in de jaren zestig, ook het onderzoekpotentieel aan de universiteiten sterk gestegen was. En dat bij ongewijzigd beleid, de hele rijksbegroting binnen enkele decennia aan de

37 Lintsen en Velzing, *Onderzoekscoördinatie* 27.
38 Hackmann, H., *National priority-setting*
39 *Nota Wetenschapsbeleid*, p. 69.

universiteiten zou opgaan. Bezuinigingen waren daarom onontkoombaar, en dat vooruitzicht onderstreepte andermaal de urgentie van de vraag naar doelmatigheid en kwaliteit.

Om hier grip op te krijgen, introduceerde het ministerie van OCW, naast de al genoemde verkenningscommissies, in 1983 een nieuw financieringsmodel, dat een einde beoogde te maken aan de eerdere *lump sum*-financiering, en in plaats hiervan onderscheid maakte tussen de budgetten bestemd voor onderwijs, voor onderzoek en voor maatschappelijke dienstverlening: *de voorwaardelijke financiering*.[40] De gedachte was dat universiteiten hierop aanspraak zouden kunnen maken, nadat door hen ingediende onderzoeksplannen (van een zekere minimale omvang en kwaliteit, en ingepast in disciplineplannen, opgesteld in overleg met de Academische Raad) extern en positief beoordeeld waren. In de jaren negentig maakten deze evaluaties plaats voor disciplinaire onderzoekvisitaties.

Parallel aan de voorwaardelijke financiering, kondigde de verantwoordelijk minister van OCW, W. Deetman, in 1982 de operatie *Taakverdeling en Concentratie* aan: "de eerste bezuinigingsoperatie in de geschiedenis van het hoger onderwijs in Nederland, waarbij de methode *ponds-ponds* [lees: overal een beetje] is vervangen door *selectief* gerichte maatregelen." Het ging bij deze operatie om méér dan bezuinigen alleen. Net als bij het leerstoel-distributieplan een halve eeuw eerder, was taak*verdeling* tussen universiteiten een minstens even belangrijk doel.

Bij de uitvoering van het plan – dat tussen 1982 en 1987 zijn beslag kreeg en grotendeels in handen lag van de verantwoordelijke universiteitsbestuurders zelf – werd *per discipline* bekeken welke eenheden in aanmerking kwamen voor uitbreiding, concentratie, taakvermindering of opheffing. Daarbij werden criteria als doelmatigheid, kwaliteit, omvang en maatschappelijke relevantie in wisselend belang en met wisselend gemak te hulp geroepen.

Halverwege de jaren tachtig nam het ministerie van OCW ook op dit onderdeel van het wetenschapsbeleid afscheid van zijn 'sturing van bovenaf.' Het ontwikkelde een bestuursfilosofie voor de universiteiten, die in 1985 verwoord werd in de nota *Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit*. Hoewel deze nota zich expliciet over hoger *onderwijs* uitsprak, reikte haar intentie – meer autonomie voor de universiteiten in ruil voor meer aandacht en transparantie voor haar kwaliteitszorg – ook tot het universitaire wetenschappelijk *onderzoek*.

In de *Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* (WHW) uit 1992 werd deze intentie expliciet meegegeven als opdracht aan de universiteiten: "[h]et instellingsbestuur (…) draagt er zorg voor dat, zo veel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling, mede door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling."[41] Voor de uitvoering van deze opdracht ontwikkelde de VSNU, in overleg met de KNAW en NWO, in de jaren negentig een landelijk stelsel voor onderzoekevaluatie, met het *Standaard Evaluatie Protocol* (SEP) als belangrijkste instrument voor periodieke evaluatie van onderzoek.[42]

40 Beleidsnota Universitair Onderzoek: een nota over de taken van het universitair onderzoek, de middelen en de verantwoording, gedrukte stukken Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1979-1980, 15825, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1979; Anouschka Versleijen (ed.), *Dertig jaar publieke onderzoeksfinanciering in Nederland 1975-2005* (Den Haag 2007) 24.

41 Wet op Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, art. 1.18.

42 Zie ook: Drooge, L. van e.a., *Feiten en Cijfers, Twintig jaar onderzoeksevaluatie* (Den Haag 2013).

In diezelfde periode creëerden NWO, de KNAW, het ministerie van OCW, en vanaf 2007 ook de *European Research Council* (ERC) een uitdijend aantal instrumenten dat *talentontwikkeling* van individuele, excellente onderzoekers tot doel had. Zo stelde NWO een klein scala aan persoonsgebonden beurzen in (via de Vernieuwingsimpuls en de Spinozapremies), net als de ERC (via de ERC Grants). Daarnaast faciliteerde het ministerie van OCW rond de eeuwwisseling eerst zogenaamde *Toponderzoekscholen*, en later ook *Zwaartekrachtsubsidies*, waarmee het een selecte groep talenten de kans gaf zich in collectief verband verder te ontwikkelen. De KNAW tot slot, lanceerde het fenomeen van de *Akademiehoogleraar*. Het *kwaliteits*beleid van de jaren tachtig veranderde zo binnen een klein decennium in *excellentie*beleid, dat niet alleen meer de bevordering van kwaliteit van onderzoek, maar ook de selectie en stimulering van (individueel) wetenschappelijk talent tot doel had.

Ook hier verschoof de rol van het ministerie van OCW. De 'stuurman' van weleer nam steeds meer afstand tot het veld, en beperkte zich in toenemende mate tot het scheppen van voorwaarden, waarbinnen de verantwoordelijke instituties zélf vorm en inhoud konden geven aan de (onveranderde) doelstellingen van het beleid: bevordering van doelmatigheid en kwaliteit, en het afstemmen van het onderzoek op de prioriteiten van de samenleving.

Dat creëerde een Droste-effect; de kwesties waarmee de verantwoordelijke ministeries sinds de jaren zeventig worstelden, zijn in wezen dezelfde, maar ze zijn verschoven naar het niveau van de instellingsbesturen. Deze hebben zich gebogen over oude vragen en soms nieuwe antwoorden gegeven. Het *Standaard Evaluatie Protocol* omvat bijvoorbeeld nu ook 'maatschappelijke relevantie' als beoordelingscriterium. En méér interdisciplinaire samenwerking staat hoog genoteerd als een van de ambities van de verantwoordelijke besturen.

Al met al is het Nederlandse wetenschapsbeleid de laatste twee decennia de resultante geworden van een optelsom aan beleidsmaatregelen, die door verschillende instanties en op verschillende niveaus genomen worden, en op soms onnavolgbare manier met elkaar interfereren. Het uiteen rafelen van de doelstellingen van die verschillende maatregelen, en het bepalen van hun netto effect, is inmiddels een wetenschappelijke exercitie op zichzelf geworden.

Tot slot: een eeuw wetenschapsbeleid in Nederland

In 2014 publiceerde het ministerie van OCW na lange tijd weer een integrale visie op de Nederlandse wetenschap. In deze *Wetenschapsvisie 2025* staan drie ambities centraal:

- De Nederlandse wetenschap is van wereldformaat;
- De Nederlandse wetenschap is verbonden met de maatschappij en het bedrijfsleven, en heeft maximale impact;
- De Nederlandse wetenschap is een broedplaats voor talent.

In de nasleep van deze Wetenschapsvisie trok vooral het erin gepresenteerde plan van een *Nationale Wetenschapsagenda* veel belangstelling van pers, publiek én wetenschap. De totstandkoming van deze agenda voorzag in een nationale raadple-

ging van burgers en belangstellenden. Ze leverde bijna twaalfduizend suggesties, vragen, onderwerpen en thema's op, die richtinggevend konden zijn bij het formuleren van de belangrijkste prioriteiten van het wetenschappelijk onderzoek voor het komende decennium. Een opgave die, in het licht van een eeuw wetenschapsbeleid, onverminderd urgent blijkt te zijn. Maar ook de andere ambities klinken de historisch geïnformeerde luisteraar inmiddels bekend in de oren.

Dat hoeft niet vreemd te zijn; over wat wetenschap is, en wat het zou moeten zijn, zijn in de loop der eeuwen vele opvattingen geformuleerd. Analoog daaraan, leven er vele visies op het nut en de noodzaak van wetenschapsbeleid: de aloude vraag of wetenschap een doel dient – zo ja, welk – en of sturing van wetenschap mogelijk, en zo ja, ook wenselijk is.

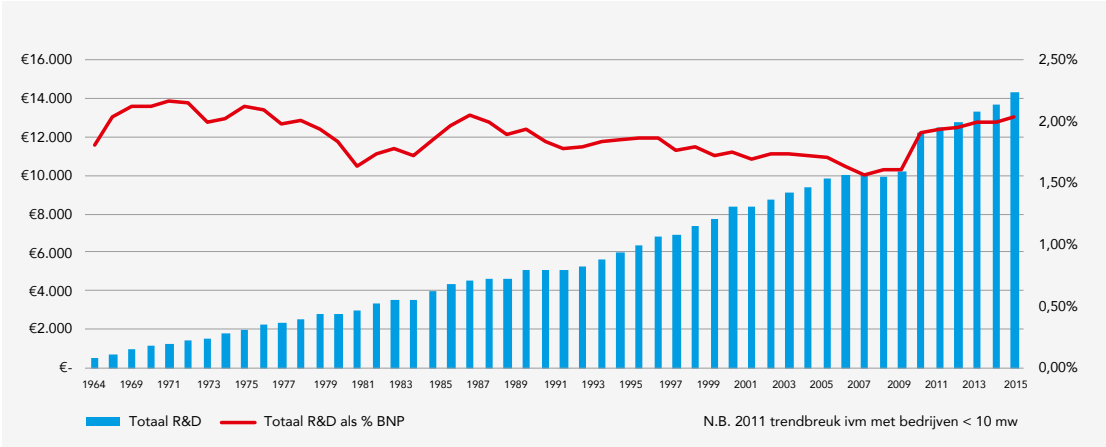
Het antwoord op die vraag beweegt zich in theorie altijd tussen twee extremen. Aan de ene kant leeft de opvatting dat sturing principieel onmogelijk is; wetenschappelijke doorbraken laten zich niet plannen, niet sturen en niet voorspellen. Wetenschap is een soort natuurverschijnsel – het is er, net als het weer. Het gaat zijn eigen, grotendeels onvoorspelbare gang. Elke poging tot sturing tast onherroepelijk de kwaliteit aan van het wetenschappelijke proces, en daarmee van haar resultaten.

Aan de andere kant leeft de opvatting dat wetenschap van zo'n groot maatschappelijk en economisch belang is, dat het principieel onwenselijk is haar aan haar eigen lot over te laten. Er gaat veel (publiek) geld in om, en de resultaten grijpen diep in het menselijk bestaan in. De wetenschap, hoe onvoorspelbaar haar resultaten misschien ook zijn, kan en mag zich in een democratische samenleving niet aan enige vorm van controle/sturing onttrekken.

De praktijk beweegt zich steeds ergens tussen deze twee extremen. Waar wetenschapsbeleid thuis hoort, wie bepaalt welk onderzoek prioriteit verdient, welk niet, en waarom, is de uitkomst van een voortdurende discussie tussen de individuele wetenschapper zelf die zijn/haar weg wel vindt, de instituties voor wetenschappelijk onderzoek (de universiteiten, de academisch medische centra, de hogescholen, de publieke kennisorganisaties, de industriële R&D), de intermediaire instellingen die fondsen beheren en verdelen, de maatschappelijk betrokken mensen en/of groepen (consumenten- en patiëntenorganisaties, burgerbewegingen) én de wensen en ambities van verantwoordelijke ministeries – en dat alles ligt niet noodzakelijkerwijs op één lijn.

◂ Afb. 6
Opening van de afdeling vrouwenstudies aan de Universiteit van Amsterdam, 29 juni 1981. *Rob Bogaerts, Anefo.*

▾ Fig. 1
Totaaluitgaven aan onderzoek in Nederland, en totaaluitgaven als percentage van het Bruto Binnenlands Product. Met name die laatsten zijn opmerkelijk stabiel. *Rathenau Instituut.*



Pieter Slaman

PORTRET

RONALD PLASTERK

(PVDA, 2007-2010)

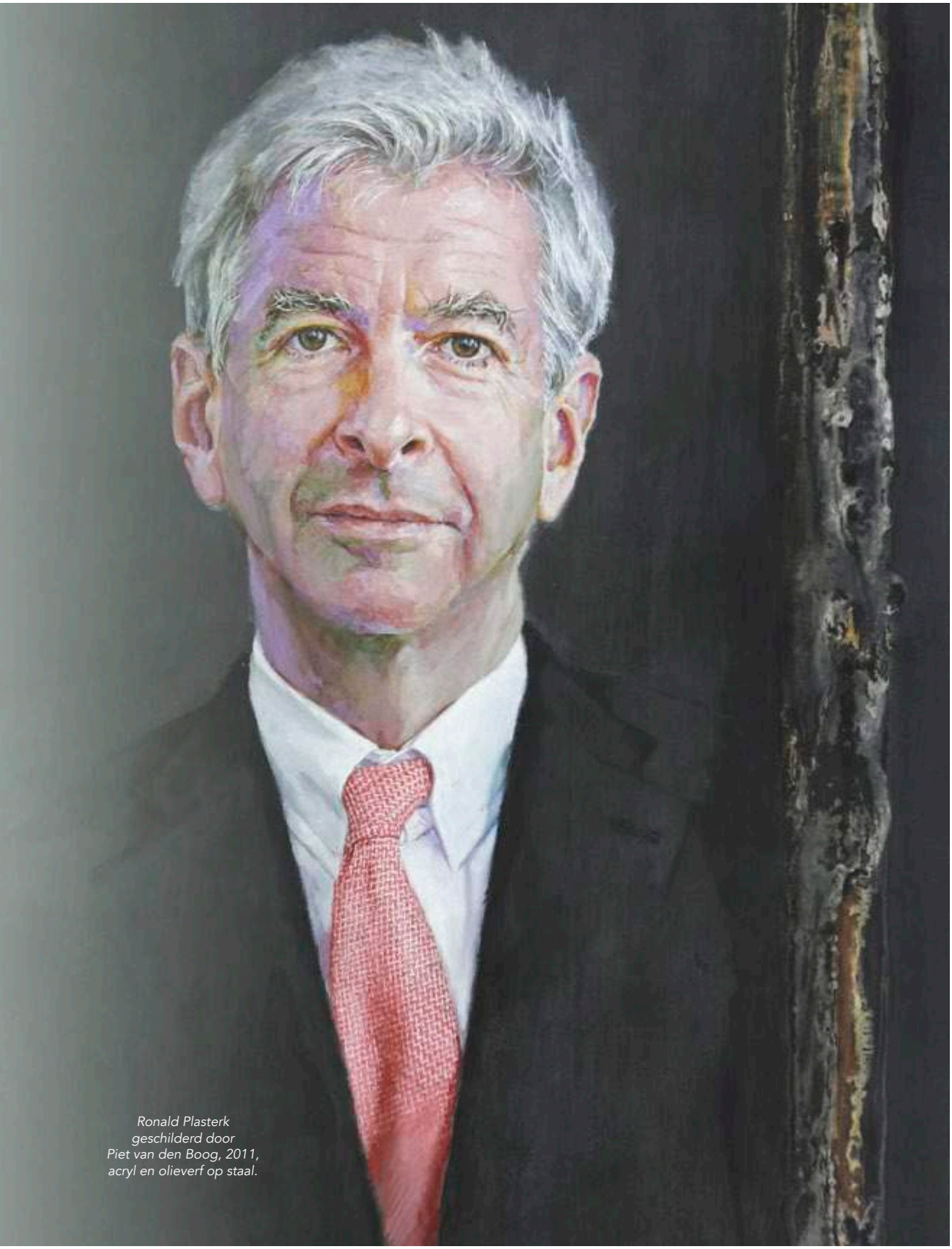
Dr R.H.A. Plasterk, Den Haag, 12 april 1957. Gymnasium-b te Den Haag, propedeuse economie in Amsterdam en doctoraal biologie te Leiden. Promoveerde op genetisch onderzoek naar bacteriofaag Mu. Onderzoeksfuncties in Pasadena (VS), Cambridge (VK), onderzoeker en directeur onderzoekschool van het Nederlands Kanker Instituut te Amsterdam. Bijzonder hoogleraar moleculaire microbiologie aan de Vrije Universiteit en hoogleraar moleculaire genetica aan de Universiteit van Amsterdam (1993-2003). Hoogleraar ontwikkelingsgenetica Universiteit Utrecht en directeur van het Hubrecht Instituut (2000-2007). Lid van de KNAW. Lid programmacommissie PvdA voor het verkiezingsprogramma 2006. Minister van OCW (2007-2010); lid Tweede Kamer (2010-2012); minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012-2017).[1]

Ronald Plasterk aan het woord:[2]

"Ik kwam als onderzoeker en hoogleraar, dus ook docent, vol vanuit de professie het departement binnen. Ik was niet al een beetje universiteitsbestuurder geworden. Ik leidde dan weliswaar een instituut, maar ik zat tot op de dag van mijn benoeming als minister volle dagen in mijn laboratorium. Ik was met de inhoud bezig. Ik denk dat dat op zich al vrij uitzonderlijk is. Er zijn wel veel mensen die op OCW zijn beland met een achtergrond van onderwijs of wetenschap, maar dat waren toch vaak mensen die ook al in het bestuur waren beland.

Ik ben opgegroeid in een intellectueel gezin, maar in een typische Haagse arbeidersbuurt, zoals dat toen nog heette. Dus in een portiek. Boven ons de familie Heerenkop, die waren timmerman, en naast ons de familie De Haan, die waren kapper, schuin onder ons familie

1 Parlementair Documentatie Centrum Universiteit Leiden, www.parlement.com.
2 Tussen aanhalingstekens door dhr. Plasterk geautoriseerd citaten uit een gesprek tussen hem en de auteur, op 30 april 2018 te Amsterdam.



Ronald Plasterk geschilderd door Piet van den Boog, 2011, acryl en olieverf op staal.

Brouwer met acht kinderen. De meeste kinderen in het portiek gingen naar de huishoudschool of naar de lts. Ik ben een van de weinige kinderen uit onze klas die naar het vwo is gegaan. Daar bleek ik, ietwat tot mijn eigen verbazing, heel hoge cijfers te halen. Ik had op het gymnasium uiteindelijk het beste eindexamen ooit, alleen negens en tienen. Dat is allemaal niet met bijlessen gebeurd, maar allemaal gewoon op school, waar we goede docenten hadden, die je ook meenamen en aanspoorden om in Den Haag eens naar de Koninklijke Schouwburg te gaan.

De sociaaldemocratie is heel succesvol is geweest met het brengen van meer meritocratie. Niet minder, maar meer. In de ouderwetse standensamenleving ging je naar de school van je ouders, maar in de meer meritocratische samenleving die we gaandeweg zijn gaan creëren, konden slimme mensen gewoon doorleren. Ik ben altijd van de stroming geweest binnen de sociaaldemocratie die vond dat dat goed was. Dus dat je niet moet zeggen: wij zijn er alleen maar voor de kinderen die het niet kunnen bijbenen. Natuurlijk moet je ook voor de kinderen die het niet kunnen bijbenen, extra zeilen bijzetten. En je moet ook de prestaties niet alleen maar meten aan wiskunde en natuurkunde, want iemand kan ook een hele goede timmerman zijn. Maar je moet niet het omgekeerde gaan doen en academische prestaties afwijzen.

Ik denk dat de PvdA, en meer in zijn algemeenheid de politiek, niet zo'n goede *track record* had met stelselwijzigingen. Er werd voortdurend vanuit de politiek iets verzonnen, de middenschool en dat soort hervormingen, of de Mammoetwet. Het was voortdurend politiek Den Haag dat een wijziging doorvoerde, waarvan docenten zich afvroegen: 'wat moet ik nu weer doen?' De combinatie van mijn professionele achtergrond, en mijn taxatie van de brokken die de politiek had gemaakt door, elke keer als het net een beetje goed ging, weer met een nieuwe stelselwijziging te komen, maakte dat ik me heb voorgenomen het over een andere boeg te gooien. Niet door vanuit de toren in Den Haag weer eens een nieuwe blauwdruk te maken, maar door veel meer aan de kant van de docent te gaan staan, en de vraag te stellen hoe we de docenten helpen hun werk beter te doen.
Mijn directe voorganger Maria van der Hoeven zat ook op die lijn dat je niet vanuit politiek Den Haag allemaal structuurwijzigingen moest doorvoeren.

In het onderwijsstelsel zoals we het nu hebben, zit een impliciete spanning, die je als minister niet kunt oplossen. Namelijk dat je door de lump-sumfinanciering eigenlijk nergens iets over te zeggen hebt, en dat mensen in het land, als er een concreet probleem ontstaat, altijd de minister daarop aanspreken. Die is immers politiek verantwoordelijk; mensen raken geïrriteerd als die roept 'daar ga ik niet over'. Maar als dan de minister de verleiding niet zou kunnen weerstaan en zou zeggen: 'Daar kun je dít aan doen...', roept vervolgens het veld: 'Bemoei je er niet mee!' Dus je moet voortdurend met zachtere instrumenten je doelen bereiken. Door overlegtafels, convenanten of actieplannen, waarin je met zijn allen zoekt naar een soort consensus. Met werkgevers en werknemers en ouders en leerlingen. En dan met alle betrokkenen proberen een plan te maken en daar plechtig je handtekening onder zetten. Dat zijn allemaal minder dirigistische instrumenten dan dat je het als minister gewoon betaalt en bepaalt.

Ik ben minister van Onderwijs geweest, de hele periode, terwijl Sharon Dijksma op het primair onderwijs zat, en Marja van Bijsterveldt op het middelbaar onderwijs. Ik ging over het hoger onderwijs en over de cultuur en wetenschap. Dat is eigenlijk niet wat mensen op straat in hun hoofd hebben; bij 'onderwijs' denk je aan scholen, de minister van onderwijs gaat over de scholen. Ik denk dus dat de portefeuilleverdeling beter andersom zou kunnen zijn. Dat je de staatssecretaris het hoger onderwijs laat doen en zelf het funderend onderwijs doet. Maar goed, dat is wijsheid achteraf. Ik trof de portefeuille aan zoals die was.

Ik kreeg het advies van een verre voorganger om één ding te doen, anders zou ik gek worden. Om op de dag van mijn aantreden een A4'tje te maken met drie voornemens, en voor de rest gewoon het advies van de ambtenaren te volgen. Ik denk, wijs geworden door ervaring in twee kabinetten, dat dat geen goed advies was. De elementen die er wel goed aan zijn, zijn dat je je ambtenaren moet vertrouwen en dat je moet focussen. Maar het slechte onderdeel is de gedachte dat je de agenda op voorhand kunt bepalen. Je moet onder ogen zien dat ten eerste de gebeurtenissen onverwacht kunnen zijn, en bovendien dat je werkendeweg je intuïtie kunt vormen door te praten met de mensen. En dan niet alleen met de bestuurders of de ambtenaren, maar ook met de mensen die het practische werk doen. Ik denk dat ik door werkbezoeken op scholen, door met leraren te praten, door binnen te stappen bij de gay-scene, door me heel actief in de cultuursector te begeven, de gelegenheid heb gekregen om alsnog richtingen te vinden. Zo'n periode is lang genoeg. Je kunt ook twee of drie maanden na je aantreden nog een nieuwe richting in gang zetten. Je kunt de voorjaarsnota gebruiken als aanleiding om ergens op te gaan drukken.

We hebben er toch echt wel geld voor leraren-salarissen bij gelegd dat er voorheen niet was. Met de bedoeling om een lerarentekort te voorkomen. Er is toen ook geen tekort ontstaan. Ik denk dat het beleid en het budget daaraan wel iets hebben bijgedragen. Het was natuurlijk ook de bedoeling om de status van het beroep te verhogen. Je vertrouwt het liefste wat je hebt, je kinderen, toe aan het onderwijs, maar dan moet je toch ook zorgen dat de onderwijsgevenden goed toegerust zijn. Daar hebben we ons best voor gedaan, maar je kunt dat niet van de een op de andere dag veranderen. Dat vraagt vele kabinetsperiodes."

Tijdsbeeld

In politiek turbulente jaren bleef het vierde kabinet-Balkenende met drie jaar relatief lang aan. Deze periode werd getekend door de uitbraak van een wereldwijde financiële crisis in 2008, die in eerste instantie voor OCW nog niet veel gevolgen had. Minister Plasterk kon zelfs 1,1 miljard euro meer uitgeven in de strijd tegen het lerarentekort. Wel groot waren de gevolgen van de publicatie van *Tijd voor onderwijs*, het rapport van de commissie-Dijsselbloem. Het was het resultaat van een parlementair onderzoek naar de grote onderwijsvernieuwingen, die vooral in de jaren negentig van overheidswege hadden plaatsgehad in het voortgezet onderwijs. Die vernieuwingen kregen gaandeweg een steeds slechtere pers, voor ingrijpende veranderingen was nauwelijks nog draagvlak te vinden. Grote terughoudendheid met ingrijpende stelselveranderingen was het devies.

intermezzo

DOET POLITIEK ERTOE?

100 JAAR ONDERWIJSUITGAVEN EN ECONOMISCHE GROEI

Paul van der Werve

Terugkijkend op de zware jaren van zijn ministerschap verzuchtte Wim Deetman in 1992: "Ik heb in de ministerraad gigantisch veel voor het onderwijs verdiend. Dat waren hele veldslagen met Ruding en Lubbers".[1] Het is begrijpelijk dat hij de behoefte voelde om dit nu eindelijk publiek naar voren te kunnen brengen. De vele bezuinigingen in de jaren tachtig hadden tot massale volkswoede geleid. In 1987 zetten 1,7 miljoen Nederlanders hun handtekening onder een volkspetitie uit afkeer van het onderwijsbeleid. Het keerde zich ook tegen hem persoonlijk, als symbool van de bezuinigingspolitiek. Hij was met rotte eieren bekogeld en in cartoons afgebeeld als bloeddorstige slachter. Ook voor het departement waren het uitzonderlijk zware "rampjaren".[2]

Op zichzelf is het niet zo bijzonder dat er politieke 'veldslagen' om de hoogte van de onderwijsuitgaven plaatsvinden. Dat is van alle tijden. De grote man achter de Pacificatie van 1917, de liberale premier Cort van der Linden, was om die reden geen voorstander van het zelfstandige onderwijsministerie dat in 1918 tot stand kwam. Dat zou in zijn visie alleen maar leiden tot stijgende begrotingen. Daarin kreeg hij geen ongelijk, al was de voornaamste oorzaak daarvan uiteraard dat de bijzondere scholen nu ook volledige overheidsbekostiging kregen, waardoor op den duur tweederde van alle scholen bijzonder was. Het piepjonge ministerie kon de uitgaven inderdaad totaal niet in de hand houden: de minister van Financiën S. de Vries klaagde al in 1920 over het financiële wanbeheer op het departement van OK&W.[3] De strijd tussen de minister van Onderwijs en die van Financiën is sindsdien een constante factor in de politieke arena.

Onderwijs als collectief goed

Dat er over de onderwijsbudgetten altijd zo'n hevige politieke strijd heeft gewoed, is verklaarbaar. Onderwijs is immers in de praktijk een collectief goed: vraag en aanbod komen niet via de markt bij elkaar. Het publieke belang ervan is zo groot, dat in de meeste landen het volgen van onderwijs bij wet verplicht is gesteld. In Nederland werd de eerste leerplichtwet in 1900 aangenomen. Even vanzelfsprekend is het dat de overheid zorgdraagt voor de bekostiging, zeker in het funderend onderwijs, maar goeddeels ook nog in het hoger onderwijs. In economische termen betekent dit, dat niet het prijsmechanisme zorgt voor een goede allocatie, maar het budgetmechanisme. Anders gesteld: bekostiging van onderwijs is het gevolg van politieke besluitvorming.

Onderwijs is daarbij bepaald niet de minste "kostenpost" en vergt nog altijd zo'n 13 procent van de totale rijksuitgaven, al hebben de zorgkosten en sociale uitgaven (beide 29 procent) het onderwijsbudget inmiddels ruimschoots voorbijgestreefd. Maar toch: als er onderhandeld wordt over onderwijsbudgetten, gaat het ook onmiddellijk over substantiële bedragen. Lastig daarbij is dat de politiek de belangrijkste *multiplier* niet in eigen hand heeft, namelijk de onderwijsdeelname. Het aantal onderwijsdeelnemers verdrievoudigde in de afgelopen eeuw van 1,3 miljoen naar 3,8 miljoen.

1 Hans Knippenberg en Willem van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen, 1918-1993* (Assen 1994) 655.
2 Ibid., 625 e.v.
3 Ibid., 81.

September 29 1917

DE PRINS

DER GEILLUSTREERDE BLADEN

VEREERD MET DE INTEEKENING VAN H. M. DE KONINGIN EN H. M. DE KONINGIN-MOEDER.

ABONNEMENTSPRIJS: Per jaar van 52 Nummers . . . f 3.00 Franco per Post . . . . . „ 3.75 Voor het Buitenland . . . . . „ 4.25 — Tijdelijk verhoogd met 20 cents per 3 maanden.

DIRECTEUR-UITGEVER: N. J. BOON TE AMSTERDAM

LUXE-UITGAVE: Per jaar van 52 Nummers . . . f 5.00 Franco per Post . . . . . „ 6.— Voor het Buitenland . . . . . „ 6.— — Tijdelijk verhoogd met 20 cents per 3 maanden.

PLECHTIGE OPENING VAN DE STATEN-GENERAAL OP DEN TRADITIONEELEN DERDEN DINSDAG IN DE MAAND SEPTEMBER.

[illegible]

FOTO [illegible]

En mensen verblijven ook veel langer in het onderwijs dan honderd jaar geleden. Zeker na de Tweede Wereldoorlog heeft een spectaculaire stijging plaatsgevonden van de deelname in het hoger onderwijs en is 'leven lang leren' steevast terug te vinden in de beleidsdoelen. De totale onderwijsuitgaven (inclusief studiefinanciering) zijn in de afgelopen eeuw inderdaad gegroeid van (gecorrigeerd naar inflatie) twee miljard euro in 1917 tot 37 miljard euro nu.

Onderwijs als investering

Economen zien onderwijsuitgaven niet alleen als kostenpost, maar ook als investering in, en noodzakelijke voorwaarde voor, economische groei. Zo presenteerde de gezaghebbende onderwijsexpert van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), Andreas Schleicher, in 2011 een rapport over de relatie tussen onderwijs en economische groei: *The high cost of low educational performance*.[4] Het bijzondere van de OESO is, dat ze met de fameuze PISA-scores (het niveau van middelbare scholieren voor taal en rekenen), over vergelijkend materiaal beschikt om de resultaten van onderwijs te kunnen meten. Door dat dan weer te vergelijken met de economische groeicijfers, kan de relatie worden gelegd. Landen met hoge PISA-scores blijken ook een hoge economische groei te hebben. Joeri van de Steenhoven, de toenmalige voorzitter van Nederland Kennisland, berekent aan de hand van dit OESO-rapport dat investeringen in het Nederlands onderwijs jaarlijks 0,4% aan extra economische groei kan opleveren.

Ook het Centraal Planbureau gaat in zijn beoordeling van beleidsinterventies uit van het 'bbp-effect' van de maatregel: de mate waarin de leerwinst van de onderwijsdeelnemer op de korte termijn zich vertaalt in een hoger loon op de langere termijn (en dus in een hoger Bruto Binnenlands Product).[5] De mate van het effect varieert uiteraard per beleidsmaatregel, maar dat het verband er is, staat bij het CPB niet ter discussie.

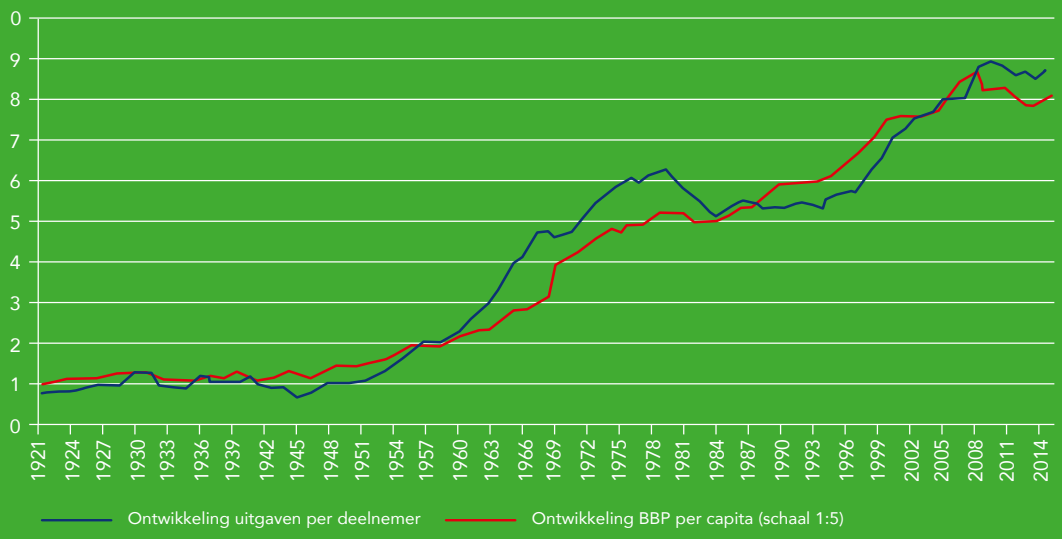
100 jaar onderwijsuitgaven en economische groei in cijfers

Dat zijn allemaal mooie aannames over de relatie tussen onderwijsuitgaven en economische groei. Maar hoe verhouden die zich in de werkelijkheid tot elkaar? En hoe groot is de rol van de politiek daarbij? De economische theorie gaat er vanuit dat de preferenties van de burger (het relatieve belang dat die hecht aan onderwijs), via de stembus tot uiting komen. Als dat inderdaad zo werkt, zou je kunnen verwachten dat het politieke veranderingen zijn die leiden tot verschuivingen in de hoogte van de onderwijsuitgaven. Is dat ook echt het geval?

Het aardige van honderd jaar terugkijken is dat je de grote bewegingen in kaart kunt brengen. In de grafiek hiernaast is dat gebeurd met de onderwijsuitgaven per deelnemer (de blauwe lijn). Deze is afgezet tegen de groei van het Bruto Binnenlands Produkt per inwoner (de rode lijn). De bedragen zijn toegerekend naar het prijspeil van 2015, dus gecorrigeerd voor inflatie. Om de twee lijnen in één grafiek te kunnen zetten, is het BBP gedeeld door vijf.

4 Andreas Schleicher, *The high cost of low educational performance. The long-run economic impact of improving PISA outcomes* (z.p. 2010)
5 Centraal Planbureau, *Kansrijk onderwijsbeleid* (Den Haag 2016).

BBP per capita t.o.v. onderwijsuitgaven per deelnemer (*prijspeil 2015*)



Er is hier dus sprake van de **reële groeicijfers**, omdat inflatie en bevolkingstoename er uit gefilterd zijn als factoren.[6]

Welke conclusies kunnen we uit deze grafiek trekken?

Over het geheel genomen blijken de onderwijsuitgaven in zeer hoge mate samen te hangen met de economische groei. Dat is minder evident dan het op het eerste gezicht lijkt, het gaat hier immers om de reële groeicijfers per individu. De belangrijkste verbindende factor is ongetwijfeld de reële stijging van de lonen: een stijging van de marktlonen wordt in de regel gevolgd door een stijging van lonen in de publieke sector. De fameuze loonexplosie begin jaren zestig is in de grafiek bijvoorbeeld duidelijk waarneembaar. De andere belangrijke factor is het aantal onderwijsdeelnemers per onderwijsgevende (zoals de klassengrootte).

Goed betaalde docenten en kleine klassen: dat zijn erkende maatstaven voor de kwaliteit van onderwijs. Daar waar de onderwijsuitgaven sterker stijgen dan de economische groei, zou je kunnen spreken van investeringen in de kwaliteit. En vice versa! Dan is ook herkenbaar sprake van politieke interventies. Dat is in de grafiek goed terug te zien. Tussen eind jaren vijftig en eind jaren zeventig is duidelijk sprake van investeringen. Het zijn de jaren van de opbouw van de verzorgingsstaat. In de jaren tachtig en negentig blijven de onderwijsuitgaven achter bij de economische groei, een patroon dat pas wordt verbroken door de economische crisis van 2008. Ook herkenbaar, het zijn de jaren van neoliberaal 'no-nonsense' beleid en van verzelfstandigingen, privatiseringen, *new public management* en lump-sumbekostiging. Het omslagpunt ligt ergens in de eerste helft van de jaren tachtig, zo rond het aantreden van het Kabinet-Lubbers I. Het is interessant om daarop nu nader in te zoomen.

6 Het cijfermatige onderzoek is uitgevoerd door Niels van Roon in het kader van zijn Masterstudie geschiedenis aan de Radboud Universiteit. Op basis van gegevens van, en deels in overleg met het Centraal Bureau voor de Statistiek. Het betreft alle onderwijsuitgaven van overheidswege, dus niet alleen die van O(C)W.

Om methodologische redenen is de studiefinanciering buiten beschouwing gelaten. Het bleek niet goed mogelijk daar betrouwbare tijdreeksen voor op te stellen. Dit mede omdat er in het verleden middelen bij zowel OCW, Sociale Zaken als in de fiscale sfeer zijn vrijgemaakt. Goed vergelijkbare gegevens daarover, over zo'n lange periode, ontbreken.

Het belangrijkste omslagpunt

In de loop van de jaren zeventig bleek dat de Gouden Jaren van welvaartsgroei voorbij waren, onder meer door enkele oliecrises. Het ook door het Internationaal Monetair Fonds nog aanbevolen keynesiaanse stimuleringsbeleid werkte niet meer. Er ontstond stagflatie: een gevreesde combinatie van stagnatie en inflatie. Diverse economen van vooral neoliberale huize maakten een andere analyse dan de keynesianen: de verzorgingsstaat was uit zijn voegen gegroeid. De Amerikaanse president Ronald Reagan verwoordde dat kernachtig: "*the government is not the solution, but the problem*".

In vele Westerse landen kwamen politici aan de macht met deze opvatting en bijbehorend kiezersmandaat. In Nederland duurde dat nog relatief lang. Het eerste Kabinet-Van Agt (1977-1981) had wel bezuinigingsplannen (Bestek '81), maar nog weinig succes. De VVD'er Arie Pais, toen minister van Onderwijs, geeft in zijn autobiografie aan dat hij zelf een groot voorstander was van bezuinigingen, maar wel vond dat onderwijs buiten schot moest blijven. Hetgeen hem overigens niet lukte, constateert hij ook zelf.[7] Het aandeel van onderwijs in het BBP daalde tussen 1979 en 1981 van 7,2 procent naar 6,8 procent.

Na het korte mislukte intermezzo van het kabinet-Van Agt/Den Uyl, waarin ook Van Kemenade nog even terugkeerde bij O&W, begon Lubbers I aan zijn 'karwei' in 1982. Nederland zat inmiddels in de diepste recessie sinds de jaren dertig. Tegenwoordig maken we ons er erg druk over als het financieringstekort boven de drie procent komt, omdat 'dat niet mag van Brussel'. Maar in 1982 bedroeg het tekort maar liefst elf procent. In een tijd van hoge rentes, onder meer door een inflatie van zes procent, leidde dat tot een immense financieringslast. Ook de werkloosheid was voor Nederlandse begrippen met acht procent deprimerend hoog.

Het 'no-nonsense'-kabinet-Lubbers I had dan ook als topprioriteit het drastisch terugbrengen van het financieringstekort. Ook de onderwijsbegroting moest eraan geloven. Allereerst door bevriezing en later verlaging van de salarissen van onderwijspersoneel. En door verhoging van de leerlingenschaal: in het kleuter- en lager onderwijs ging die bijvoorbeeld van 30 naar 32 leerlingen. Dat markeerde het begin van de in de intro al beschreven zware jaren van CDA-minister Deetman.

Een uitgewerkte bestuurlijke visie zat er bij Lubbers I nog niet achter, men zal er in het betreffende Regeerakkoord tevergeefs naar zoeken. Heel anders is dat bij het Regeerakkoord voor Lubbers II in 1986: daar is een hele paraaf gewijd aan zaken als deregulering en privatisering, het *new public management* kondigt zich aan. In zekere zin is het denken daarover begonnen bij O&W met de fameuze HOAK-nota (Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit) uit 1985. De visie daarachter was dat de instellingen een veel grotere eigen verantwoordelijkheid kregen en dat de overheid minder op details, en meer op output ging sturen (zie ook hoofdstuk 7 en Intermezzo 9).

7 Arie Pais, *Omkijken. Een logboek* (Amsterdam 2016) 273.

Maar let op de volgorde: de financieel-economische problematiek ging vooraf aan de visie. De wal had het schip gekeerd.

Conclusie

In hoeverre doet politiek ertoe? Het waren inderdaad politieke keuzes om de verzorgingsstaat op te bouwen en uit te bouwen. Het waren eveneens politieke overwegingen daar weer grenzen aan te stellen en bestuurlijke visies te ontwikkelen van privatisering, deregulering, autonomievergroting en verzelfstandiging. Deze twee fases van opbouw en afbouw zijn goed terug te zien in de grafiek, met begin jaren tachtig als omslagpunt. De reële groei van de onderwijsuitgaven per individu is eerst duidelijk hoger, en daarna lager dan de economische groei per individu.

Maar de voornaamste oorzaak van die politieke paradigmawisseling lijkt toch gelegen in economische factoren. Dat je in alle Westerse landen dezelfde ontwikkelingen ziet, wijst daar op. Maar ook de constatering dat in Nederland politici van de drie grote politieke stromingen (christen-democraten, liberalen en sociaaldemocraten) in beide fases bestuurlijke verantwoordelijkheid hebben gedragen. Dat alles duidt eerder op een universelere verklaring dan op een nationaal-politieke.

Samenvattend: economische groei is de belangrijkste voorspeller van de mate waarin onderwijsuitgaven groeien. Daar waar de laatste sterker groeien dan de economie, ontstaat vroeg of laat een correctie. Zo is het in de in afgelopen eeuw althans gegaan. Om nog maar eens een andere president van de Verenigde Staten te citeren, Bill Clinton: "*it's the economy, stupid!*"

9 DE VERHOUDINGEN IN HET ONDERWIJSBESTEL

1918-1990

Pieter Slaman

De Pacificatie van 1917 was een ongemakkelijk compromis. Het grondwetsartikel stond bol van de spanning. Toch werd het Nederlandse onderwijsbestel erop gebouwd. Er is sindsdien vrijheid voor wie onderwijs geven wil, én voor een wetgever die eisen stellen moet aan de kwaliteit. Hoe ver die wetgever daarbij mag gaan is niet duidelijk. De Nederlandse rechter mag wetten niet verbieden omdat ze in strijd zouden zijn met de Grondwet. Zowel de wetgever als de scholen krijgen dus grote ruimte om te bepalen hoe ver de vrijheid strekt, en wanneer een ingreep erop mag of moet. Hier lopen de belangen en meningen al snel uit elkaar. Deze discussie vormt de grondtoon van een eeuw debat over onderwijsbeleid.

Eerder kwam een aantal thema's in het onderwijs in beeld door aparte sectoren in het vizier te nemen. De volgende twee hoofdstukken nemen meer afstand en geven beeld van het geheel, met de vraag: hoe gingen de deelnemers aan het onderwijsbestel met die spanning om, hoe gingen ze *met elkaar* om? In de afgelopen eeuw zijn daarvoor veel vormen uitgeprobeerd, dit hoofdstuk behandelt er drie. Hoofdstuk 10 zal verder ingaan op de meest recente jaren. De machinerie van het Nederlandse onderwijsbestel[1] in een drieluik.

1 Voor de oorlog: pacificatie als onmogelijke opgave

Wel of geen ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschap?

De oprichting van het nieuwe ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen in 1918 was één grote demonstratie van politieke gevoeligheid. Het was niet het eerste departement op dit gebied. In 1798 kreeg Nederland, wellicht als eerste land ter wereld, een apart ministerie of 'Agentschap van Nationale Opvoeding'. De opvoeding van de Nederlandse jeugd was toen voor de regering een onmisbaar middel om de bevolkingen van het land om te vormen tot burgers van de nieuwe staat. 27 jaar later verdween het agentschap weer, om als afdeling te worden ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Pas 93 jaar later keerde het terug. Op dat moment was Nederland juist één van de laatste van alle "beschaafde en half beschaafde landen" om een apart onderwijsministerie op te richten.[2] En dan nog wilde de regering dat dit ministerie slechts tijdelijk zou bestaan, zolang als nodig om het onderwijsbestel aan te passen aan de nieuwe Grondwet.

Deze tegenzin toont het politieke mijnenveld dat het onderwijs was (zie hoofdstuk 1). Het idee dat de staat een taak had bij de aanpak van de opvoeding, ging er bij verschillende politieke en religieuze groepen niet in. Een minister-president bestond niet in de negentiende eeuw, maar als eerste onder zijn gelijken hield de minister van Binnenlandse Zaken het onderwijs 93 jaar lang onder zijn hoede. Zo schermde hij het af tegen politieke tegenstanders. Een aanval op het onderwijsbeleid was dan direct een aanval op het hart van de regering, zo was het idee. Het maakte het onderwijsbeleid minder kwetsbaar. Wie het onderwijs een aparte post in de regering en een eigen ministerie gaf, nam dus een risico.

Vlak na de Pacificatie van 1917 durfden regering en parlement dat risico wel aan. De ergste strijd luwde, nu elke groep zijn eigen onderwijs zou gaan verzorgen op kosten van de staat. De staatstaak zou daardoor zo sterk gaan groeien dat het ministerie van Binnenlandse Zaken het werk niet meer aan zou kunnen. Er was dus een kans én een noodzaak voor een aparte organisatie. Voor de zekerheid koos de regering voor een stevig politiek figuur om het nieuwe ministerie te leiden: dominee J.Th. de Visser, de tweede man van de Christelijk Historische Unie.[3] Hij lag goed bij de christelijke achterban en was ook daarbuiten een man van aanzien. Hem stond een enorme taak te wachten.

Een nieuw bestel

De Visser kondigde grootse daden aan. De pacificatie moest worden uitgewerkt in nieuwe wetten voor het hele onderwijs. De nieuwe Grondwet eiste geheel nieuwe verhoudingen tussen parlement, regering en gemeenteraden enerzijds, en de

1 Ria Bronneman-Helmers maakt, in navolging van Jos van Kemenade, onderscheid tussen het onderwijs*stelsel* en het onderwijs*bestel*. Het stelsel is het bouwwerk van onderwijsvoorzieningen en de formele regeling daarvan. Het *bestel* omvat meer: ook alle betrokken organisaties en groepen, hun onderlinge verhoudingen en overlegvormen worden daaronder gerekend. De auteur volgt dit onderscheid. Zie Ria Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)* (Den Haag 2011) 13.

2 John Exalto, *Van wie is het kind? Twee eeuwen onderwijsvrijheid in Nederland* (Amsterdam 2017) 95; Kuyper geciteerd bij Hans Knippenberg en Willem van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen, 1918-1993* (Assen 1994) 57.

3 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 57.

particuliere aanbieders van onderwijs aan de andere kant. Tijdens de Schoolstrijd waren bovendien tal van problemen blijven liggen die nu opgelost moesten worden. Bij zijn eerste inhoudelijke redevoering in de Tweede Kamer benadrukte De Visser dat nú het moment was aangebroken om het ijzer te smeden. Volgens de minister

> (...) zijn in de maatschappij tal van geestesstroomingen in beweging, om nieuwe en betere onderwijs- en opvoedings-methoden te zoeken en te zorgen, dat ons volk rijpere vruchten dan tot nu toe van de verschillende takken van onderwijs zal plukken. En dit geschiedt in een periode, waarin de geschiedenis een der gewichtigste keerpunten kent, waarop bij het winnen van nieuwe nationale welvaart en economische kracht, de verheffing van de volksontwikkeling tot een hooger peil onafwijsbare voorwaarde is; in een gelukkig oogenblik, waarin de schoolstrijd, die jaren lang de volksontwikkeling heeft belemmerd, in beginsel is uitgestreden.[4]

De ideeën daarvoor moesten niet in de eerste plaats vanuit zijn nieuwe ministerie komen. Het ergste dat kon gebeuren was een nieuwe schoolstrijd door toedoen van een onvoorzichtig departement. De Visser liet zijn ambtenaren doen wat zij ook eerder onder Binnenlandse Zaken hadden gedaan: registreren, administreren, begroten, uitbetalen, kortom: vooral boekhouden. Hoe meer het ministerie zich op de cijfers en de uitvoering richtte, hoe minder het brandpunt van kritiek zou worden. De regels die het departement stelde, waren in de eerste plaats bedoeld om tot een eerlijke en gelijke bedeling van alle onderwijsvormen te komen. Over het werk in de klas ging het ministerie niet. Van deze minister was geen "paedagogiek van de regeeringstafel" te verwachten, zo zei hij.[5] Ook wilde De Visser geen geregeld overleg met de organisaties die het bijzonder en openbaar onderwijs vertegenwoordigden. Bij neutraliteit hoorde een beetje afstand. Hij hoorde wel hun mening aan over nieuwe plannen, maar vooral als hij daar zelf om vroeg.[6]

Vernieuwende ideeën mochten ook niet meer komen van het Rijksschooltoezicht, de latere Onderwijsinspectie. Zijn werkgebied lag buiten gewoon gevoelig. Het was traditioneel het belangrijkste middel van de minister om in de klas te controleren of het onderwijs wel deugde, en om aan te sporen tot inhoudelijke verbetering. Inspecteurs hadden zelfs een actieve rol gehad bij het schrijven van onderwijswetten. Nu het rijkstoezicht ook de bijzondere scholen moest gaan controleren, kon dat niet meer. De christelijke partijen bewaakten de vrijheid in hun scholen met grote zorg. Het toezicht moest zich voortaan beperken tot de gebouwen, de schoolbegrotingen en de bevoegdheid van de onderwijzers. Zulke beheerszaken waren weinig omstreden.

Als maar de indruk ontstond dat de inspectie zich met de aanpak in de klas bemoeide, kwamen de voorvechters van het bijzonder onderwijs in het geweer. In 1939 ontstond landelijke ophef toen onderwijsinspecteurs in het noorden van het land een overzicht publiceerden van de manier waarop de lesinhoud in hun gebied werd ingevuld. Het was vooral bedoeld als discussiestuk. Het leidde direct tot ophef in de pers en de Tweede Kamer: probeerde het toezicht hier een norm voor te schrijven?[7]

4 *Handelingen Tweede Kamer 1918-1919*, 14 januari 1919 928.
5 De Visser geciteerd bij: N.L. Dodde, *Een speurtocht naar samenhang". Het rijksschooltoezicht van 1801 tot 2001* (Utrecht 2001) 411.
6 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 127.
7 Dodde, *Rijksschooltoezicht* 461; *Handelingen Tweede Kamer 1938-1939*, 24 november 1938 510.

▲ Afb. 1
Oud-minister van OKW J.Th. de Visser spreekt het publiek toe tijdens de opening van de Olympische Spelen in Amsterdam, 1928. Fotograaf onbekend. *Collectie Elsevier, Nationaal Archief.*

De katholieke minister Gielen nam de bemoeienis met nieuwe onderwijsmethoden in 1946 helemaal uit handen van de inspectie, om het onder te brengen bij de levensbeschouwelijke en openbare onderwijsorganisaties. Onderwijsvernieuwing kon in zijn ogen helemaal niet neutraal zijn.[8]

De Tweede Kamer hield ook voortdurend in de gaten welke geloofsovertuiging de inspecteurs zelf hadden, zodat een evenwicht tussen de verschillende stromingen zou ontstaan. Zo kon de benoeming van een enkele nieuwe inspecteur zomaar punt van discussie worden in de Kamer.[9]

Het echte denken en praten over vernieuwing in het onderwijs liet minister De Visser in 1918 over aan onafhankelijke deskundigen, buiten het ministerie en buiten de rijksdienst. Daarvoor riep De Visser met brede steun van het parlement een onderwijsraad in het leven. Dit was een orgaan van wijze mannen, die gevraagd of ongevraagd advies gaven over nieuwe wetten en over uitvoering van de bestaande. Dit naar Belgisch voorbeeld, waar zo'n orgaan al langer bestond. Behoedzaam benoemde De Visser deskundigen uit elke ideologische of godsdienstige groep die in de Schoolstrijd betrokken was geweest. Hij wilde niet het verwijt van partijdigheid krijgen.[10] Om te voorkomen dat die strijd zich in de Onderwijsraad zou voortzetten, benoemde de kroon de leden op persoonlijke titel en niet als vertegenwoordiger van organisaties. Om te voorkomen dat ze als 'gewone' ambtenaren gezien zouden worden, kregen zij niet betaald. Het was een erefunctie. Deze raad moest de zelfstandige motor zijn achter de grote veranderingen die de nieuwe minister voor ogen stonden. De Visser zag hierin een

> (…) onderling overleg van mannen, wien het uitsluitend te doen is om de ontwikkeling van het volk in deugdelijke banen te leiden, diegenen nader tot elkander brengt, die (…) somtijds verder van elkander schijnen te staan, den werkelijk het geval is.[11]

Onvrede en teleurstelling

De Vissers voorzorgsmaatregelen waren niet overbodig. Veel mensen hielden een dubbel gevoel over aan de Pacificatie van 1917. Zeker, bijzondere scholen zouden voortaan onder dezelfde voorwaarden subsidie krijgen als openbare, waardoor veel financiële problemen werden opgelost. Maar dat betekende ook dat die vrije scholen nu aan een heleboel wettelijke voorwaarden moesten gaan voldoen. Tweeëndertig, om precies te zijn.[12] Gelijkheid ging onvermijdelijk ten koste van vrijheid in het bijzonder onderwijs. Het antirevolutionaire Eerste Kamerlid S. de Vries legde in 1923 aan de minister uit dat hij de vrijheid van inrichting beperkte, al was hij nog zo voorzichtig:

> (…) dat de onderwijzerssalarissen tegenwoordig tot den laatsten cent bepaald worden door de regeering. Is dat centraliseering ja of neen? De schoolgelden worden thans geïnd door de gemeentebesturen, ook voor de bijzondere scholen. Is dat centraliseering, ja of neen? De wet bepaalt thans, dat op de lagere scholen geen Fransch mag worden onderwezen. De schoolbesturen voelen dat als een beknotting van hun macht. Is dat centralisatie ja dan neen?[13]

Volgens De Vries moest de bijzondere school echt een vrije school blijven en dat maakte een centrale regeling van het onderwijs tot in de details onmogelijk. Maar juist nu gelijke bekostiging van

8 Dodde, *Rijksschooltoezicht* 771.
9 Dodde, *Rijksschooltoezicht* 471.
10 Exalto, *Van wie is het kind?* 96; Willem van der Ham, *Onder 'wijzen'. Vijfenzeventig jaar Onderwijsraad (1919-1994)* (Den Haag 1994) 33-34.
11 Van der Ham, *Onder 'wijzen'* 26.
12 Exalto, *Van wie is het kind?* 109.
13 S. de Vries geciteerd bij: *De christelijke onderwijzer. Maandblad der Unie.*

alle soorten onderwijs verplicht was, kon de minister bijna niet anders dan steeds preciezer vastleggen hoe het geld moest worden besteed. Iedereen moest immers kunnen zien hoe het verdeeld werd. Klachten over ongelijke behandeling leidden al snel tot nieuwe regels. En die klachten kwamen vaak uit de hoek die het meest onder de regels te lijden had: het bijzonder onderwijs. Het nieuwe ministerie van Onderwijs schipperde zo voortdurend tussen het hoeden van de vrijheid en het volmaken van de gelijkheid: twee taken die elkaar maar moeilijk verdroegen.

Zo lang er meer en meer geld te verdelen was, kon de spanning worden 'afgekocht'. Maar die toestand duurde niet lang. De gelijke bekostiging voor openbaar en bijzonder onderwijs leidde tot een enorme groei van het aantal scholen én van de overheidsuitgaven. Onder druk van zijn collega van Financiën moest De Visser in 1922 een bouwwet invoeren, die de bouw van nieuwe scholen afremde. Dit ging vooral ten koste van bijzondere scholen, en direct kreeg hij het verwijt dat hij de vrijheid van oprichting met voeten trad.[14] De Vissers opvolgers raakten verder in dit net verstrikt, vooral tijdens de economische crisis van de jaren dertig. Een meerderheid van protestants-christelijke en katholieke kiezers verwachtte dat bijzondere scholen even royaal bedeeld zouden worden als de openbare, zonder verdere compromissen. Tegelijk wilden juist ook deze kiezers vaak een zuinige overheid die de begroting strak op orde hield.

Voor de christelijke schoolorganisaties was het een verwarrende tijd. Trouw aan het gezag en de minister stonden hoog in het vaandel. Veel ministers in deze periode hadden een verleden in het bestuur van zulke organisaties. Maar de toenemende regelgeving en financiële beperkingen wekten tegelijk onvrede.[15]

De grote vernieuwingen in het onderwijsstelsel moesten komen van de Onderwijsraad, maar die verloor al snel energie en betekenis door interne strijd. Pedagogen als Gunning en Kohnstamm streefden in de raad naar nieuwe lesmethoden en een betere afstemming tussen lager, voortgezet en hoger onderwijs. In hun ogen waren de staat en de wet middelen om verbeteringen in de kwaliteit van het hele onderwijs voor elkaar te krijgen. Andere leden, waaronder voorzitter R.H. Woltjer, zagen de staat als een hoeder van de vrijheid voor scholen. Zij adviseerden juist terughoudendheid. Deze tegenstelling leidde ertoe dat de Onderwijsraad in de vooroorlogse jaren weinig tot eensluidende adviezen kwam, en in wetgeving steeds meer buitenspel kwam te staan. De emoties in de raad liepen hoog op. "Beseft men niet, hoeveel werkkracht en geestelijke inspanning hier nutteloos verspild is?" riep een wanhopige voorzitter uit.[16]

Hoewel goed was nagedacht over de inrichting van een bestel dat met grote spanning om kon gaan en toch vooruitgang kon boeken, stelden de resultaten teleur. Rond 1940 was de financiële gelijkstelling niet voltooid, en de lang gewenste samenhang in het stelsel was er evenmin. Geen van de partijen die in de Schoolstrijd betrokken was geweest, kreeg zijn zin. Niet uitzonderlijk in een land van compromissen, maar erg bevredigend was het niet.

14 Dodde, *Rijksschooltoezicht* 411.
15 Wim de Jong, *Heer en meester. Vrijheid van onderwijs 1917-2017* (Woerden 2017) 38-40.
16 Van der Ham, *Onder 'wijzen'* 53.

▲ Afb. 2
Prof. dr. Ph.A. Kohnstamm bij bezoek aan een bijeenkomst. Tijd, plaats en fotograaf onbekend, *Spaarnestad.*

▶ Afb. 3
De oorlog veroorzaakte een nijpend gebrek aan allerlei noodzakelijke uitrusting, zelfs gebouwen. Deze onderwijzer zoekt het in de open buitenlucht. Julianadorp, 15 juli 1940. Polygoon. *Collectie Elsevier, Nationaal Archief.*

2 1945-1980: Gezamenlijk en besloten

Het naoorlogse beeld was totaal anders. Van De Vissers strikte rolverdeling was niet veel over. De Onderwijsraad raakte zijn monopolie op onderwijsvernieuwing kwijt. In 1975 konden zestig raden en commissies worden geteld die het ministerie van Onderwijs van advies dienden, bijvoorbeeld over lesinhoud, bevordering van de zelfontplooiing van de leerling of emancipatie.[17] Beleidsambtenaren van het ministerie en leden van de onderwijsinspectie namen daarin een prominente rol, terwijl zij zich voor de oorlog absoluut afzijdig hadden te houden. Het ministerie zelf was niet langer een neutrale uitvoerder. Juridisch geschoolde, uitvoerende ambtenaren werden aangevuld en vervangen door sociale wetenschappers als pedagogen, sociologen en agogen, die zich uitdrukkelijk met de inhoudelijke vernieuwing van het onderwijs bezig gingen houden. De overheid maakte er geen geheim van: de dagen van neutrale afzijdigheid waren voorbij. De regering zag het nu als haar taak om de sociale opbouw van de samenleving grondig te veranderen, met onderwijs als belangrijk middel. De eens zo duidelijke scheiding tussen het denken over vernieuwing in handen van onafhankelijke deskundigen, en over uitvoering en beheer in handen van ambtenaren, was uit zicht verdwenen.[18]

In deze periode bereikte de overheid ogenschijnlijk een hoogtepunt van invloed op de dagelijkse gang van zaken in de school. De regering bepaalde de uitgaven in het hoger onderwijs al sinds 1815 vergaand. Na de financiële gelijkstelling in 1917 volgde het lager onderwijs, en met de Mammoetwet van 1963 vormde het voortgezet onderwijs het sluitstuk. Met uitzondering van het hoger onderwijs besliste de wetgever begin jaren tachtig over:

1. Opleidingsduur in elk type onderwijs
2. Vakken die er konden of moesten worden gegeven
3. Aantal lesuren, minimaal en maximaal
4. Duur van de lessen
5. Groepsgrootte
6. Bekwaamheid van leerkrachten
7. Werkbelasting van leerkrachten
8. Salaris en rechtspositie van leerkrachten
9. Toelatingseisen voor leerlingen
10. Examinering
11. Gebouwen
12. Wijze van inspraak voor personeel, leerlingen en ouders
13. Stichtings- en opheffingsnormen
14. Bedragen die aan gebouwen en voorzieningen konden worden uitgegeven [19]

Het contrast met de jaren twintig en dertig kon bijna niet groter zijn. Wat was er gebeurd? En waar waren de strijdbare christelijke onderwijsorganisaties gebleven?

De druk van een nieuwe wereld

In Nederland kan rivaliteit lang leiden tot besluiteloosheid en stilstand. Bij grote dreiging van buitenaf sluiten de rijen zich echter makkelijker en kunnen zaken plotseling in beweging komen. Dat gebeurde tijdens de Eerste Wereldoorlog, toen de schoolstrijdbijl wettelijk begraven werd. Het gebeurde ook direct na de Tweede Wereldoorlog, toen het vastgelopen bestel weer in beweging kwam. Socialist of liberaal, protestant of katholiek,

17 Van der Ham, *Onder 'wijzen'* 105.
18 J.M.G. Leune, 'Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel' in: J.A. van Kemenade e.a. (red.), *Onderwijs, bestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving B (Groningen 1987) 242-427*, aldaar 282.
19 Leune, 'Besluitvorming' 279.

de groepen hadden samen geleden onder de bezetting. Bijna iedereen voelde de acute dreiging van grote economische terugval, overbevolking, verlies van koloniën en het communisme.[20] Met vereende kracht, een vooropgesteld plan en centrale leiding moest het onderwijs snel worden herbouwd en uitgebreid. Voor principiële bezwaren tegen staatsbemoeienis was niet veel ruimte meer. Harm van Sleen, onderwijswoordvoerder voor de PvdA in de Tweede Kamer zei:

Wij allen zijn er diep van doordrongen, dat industrialisatie, productieverhoging en kwaliteitsverbetering van onze producten dwingend geboden zijn, zal Nederland het hoofd economisch boven water kunnen houden. Daarnaast weten wij allen, dat ons land karig bedeeld is met delfstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen. Maar dat betekent dan ook, dal het ontginnen van alle geestelijke, intellectuele vermogens van het gehele volk een nationaal belang is van de eerste orde.[21]

Wachten op particulier initiatief was geen optie, zeker nu die particulieren zo weinig geld te besteden hadden. De rijksoverheid nam het voortouw om het onderwijs klaar te stomen voor een economische omslag, te beginnen in het technisch onderwijs (zie hoofdstuk 5). Uiteindelijk moest het hele stelsel op de schop, om meer jongeren langer te kunnen opnemen en hen soepeler tussen verschillende onderwijsvormen te laten doorstromen. Daar was een grote meerderheid in het parlement en de onderwijswereld van overtuigd. Dit was niet het moment voor belangengroepen om te strijden tegen een actieve staat. Het ging bovendien om de deugdelijkheid van het onderwijs; volgens de Grondwet de kerntaak van de overheid.

Voor leidende figuren in met name het protestants-christelijke en katholieke onderwijs was het opnieuw een tijd vol pijnlijke keuzes. De modernisering die op het onderwijs afkwam, was onvermijdelijk. Maar het was zaak om daarbij de vrijheid van onderwijs, het eigene in de school, te bewaren. Vernieuwing van onderwijsmethoden was nodig, maar dan wel onder leiding van eigen, zelf beheerde begeleidingsdiensten. En "(…) reeds de poging om in het voortgezet onderwijs ordening aan te brengen" moest worden gewaardeerd, aldus de Protestants-Christelijke Onderwijzersvereniging, maar dat kon nooit voorzichtig genoeg gebeuren.[22] De vereniging demonstreerde daarom tegen de komende Mammoetwet in het Amsterdamse Concertgebouw (hoofdstuk 4).

De minister was afhankelijk van zulke onderwijsorganisaties. Zij konden een succesvolle invoering tot in de klas maken of breken. Hij haalde hen dichter naar zich toe door hen taken toe te schuiven en bij besluiten te betrekken. Onderwijsspecialist Fons van Wieringen beschreef die strategie zo:

De overheid legt zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor het beleid bij specifieke belangengroepen, deze worden daarmee als het ware opgenomen in het publieke domein en daardoor tegelijkertijd gedwongen hun perspectief wat minder particularistisch op te vatten.[23]

Zij droegen dus voortaan niet alleen het belang van hun achterbannen, maar ook dat van het algemeen.

20 James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam 1995) 37.
21 *Handelingen Tweede Kamer 1952-1953* 19 mei 1953 2595.
22 De Jong, *Heer en meester* 104.
23 Fons van Wieringen, 'organisatie van het onderwijsbestel' in: Ruud Klarus en Frans de Vijlder, *Wat is goed onderwijs? 3. Bestuur en regelgeving* (Amsterdam 2010) 41-60, aldaar 49.

Waar De Visser in de jaren twintig afstand wilde bewaren, wilden naoorlogse ministers die afstand dichten. Nadat Jo Cals in 1963 de Mammoetwet door de Tweede en Eerste Kamer kreeg, betrok hij direct tegenstanders bij de uitvoering. De nieuwe staatssecretaris die de wet in moest voeren, stond te boek als één van de grootste tegenstanders van de Mammoet: J.H. Grosheide, voorheen secretaris van de Schoolraad voor de Scholen met de Bijbel. Grosheide liet zien hoe het protestants-christelijk onderwijs met de grote hervorming omging. Hij wilde het niet, maar toen de wet eenmaal een wet was, zette hij zich loyaal aan de uitvoering.[24] Wet is wet. Hij zei dat "(...) ook het onderwijs er zich op [zal] moeten instellen dat de maatschappij steeds dynamischer wordt en dat in steeds sneller tempo veranderingen in verband met gewijzigde opvattingen nodig zullen worden."[25] Geestverwanten die zich er niet bij neer konden leggen, verlieten de politiek en het bestuur met stille trom. Er waaide een nieuwe wind door onderwijsland.[26]

Lochems overleg en CCOO

In Lochem in de Achterhoek ligt nog altijd het *Hof van Gelre*, een keurig hotel en conferentieoord. Deze vredige plek, ver weg van landelijke politiek, werd symbool van de nieuwe manier van besturen. In een geregeld, permanent overleg tussen overheid en organisaties van schoolbesturen en onderwijzers kregen de enorme veranderingen van de Mammoetwet er hun praktische uitwerking. Op uitnodiging van het ministerie kwam de bekende onderwijsjournalist Ton Elias in 1969 polshoogte nemen, om te zien "dat 't *Hof van Gelre* een nette gelegenheid is waar de overheid heus geen geld over de balk gooit". "Het idee dat O. en W. wél in een wilde tent zou vergaderen...", voegde hij eraan toe.[27] Toch was Elias onder de indruk; niet veel landen kenden zo'n informeel miniparlement voor onderwijszaken. "Er zijn werkgroepen (geweest), voor VWO-HAVO-MAVO, onderwijzersopleiding, scholengemeenschappen, staatsexamens, avondonderwijs, diverse vormen van lager beroepsonderwijs, kunstonderwijs, technisch onderwijs, sociaal-pedagogisch onderwijs, enz."[28] Dertig werkgroepen in totaal. Eens waren de deelnemers het niet altijd, maar ze waren erop uit om het eens te wórden.

Conflicten en spanningen bleven binnen de muren van het *Hof* en werden daar waar mogelijk opgelost. De wat elitaire Raad van Leraren zag haar geliefde lyceum en gymnasium opgaan in grote schoolverbanden. De wet kon zij niet keren, maar in de uitvoering kon ze een lange reeks compromissen afdwingen: in de lessentabellen, de examenregelingen, de positie van de leraren. En ze kon tijd rekken.[29] Sommige spanningen werden ook bedekt onder een dikke ideologische of levensbeschouwelijke jas. Om in het overleg sterk te staan, ontstonden de 'koepelorganisaties' of 'koepels' waarin besturen, leerkrachten en ouders binnen een maatschappelijke stroming hun krachten bundelden. Conflicten binnen die koepels, bijvoorbeeld tussen leerkrachten en hun werkgevers, of tussen ouders en schoolbesturen, kregen hierdoor weinig ruimte.[30]

Voor de minister was dit Lochems overleg een effectieve manier om te polsen hoe zijn plannen vielen in 'het veld' en om steun te verzamelen. Een steun die doorwerkte in het parlement, en uiteinde-

24 *De Tijd-Maasbode* 22 november 1963; Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 475.
25 J.H. Grosheide geciteerd bij: J. Ahlers, 'Van een stel scholen naar een scholenstelsel. J.H. Grosheide en J. Tans: geen spijt van de Mammoet' in: A.J.J. in 't Groen, F.A. Hörmann en J.A.M. Weterman, *25 jaar onderwijsbeleid in beeld gebracht* (Den Haag 1984) 23-46, aldaar 26.
26 De Jong, *Heer en meester* 107.
27 *De Tijd-Maasbode* 18 november 1969.
28 *De Tijd-Maasbode* 18 november 1969.
29 J.M.G. Leune, *Onderwijsbeleid onder druk. Een historisch-sociologisch onderzoek naar het opereren van lerarenverenigingen in het Nederlandse onderwijsbestel* (Groningen 1976) 84, 90, 124, 181.
30 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 544.

lijk ook weer in een gezamenlijke uitvoering.[31] Een anonieme topambtenaar van het ministerie verklapte begin jaren zeventig tegen onderzoeker Han Leune dat het ook hielp om beleid bij een breder publiek in de smaak te brengen:

> Als ik informeel met iemand uit "het veld" praat, dan zeg ik wel eens: hoe vind je dat, dat zouden we toch eigenlijk moeten doen, maar als wij (van het departement) dat brengen, dan heb ik morgen weer tien dreigbrieven; als jij er iets voor voelt, en je schrijft er iets over, dan heb je kans dat er misschien tien mensen applaudisseren, want dan komt het uit de "vrije organen" en is er geen sprake meer van "staatspedagogiek". (…) We proberen heel voorzichtig onze waren aan de man te brengen, in de hoop dat anderen ze aan het volk presenteren.[32]

Door de vertegenwoordigende organisaties volop 'medeplichtig' te maken aan het beleid, door structureel het onderscheid tussen staat en privaat te vervagen, kon het schip van het Nederlands onderwijs met veel praten en wederzijds overtuigen langzaam worden gestuurd. Minister Chris van Veen (CHU, 1971-1973) was zo tevreden over deze strategie dat hij doorging met geregeld overleg, ook nadat de gesprekken over de Mammoetwet waren afgerond. In het Centraal Contactorgaan voor Onderwijsoverleg, later Centrale Commissie (CCOO), bleven de koepelorganisaties en de overheid tot 1995 zoeken naar overeenstemming over inhoudelijke zaken in basis- en voortgezet onderwijs.[33]

Het was een systeem met nadelen. De minister moest sterk in zijn schoenen staan om een advies naast zich neer te leggen, omdat daar zo'n zware afweging van belangen aan vooraf was gegaan. Een uitspraak uit 'Lochem' was een breed gedragen geluid uit de professionele onderwijswereld. Elke grote politieke partij in het parlement voelde zich wel met een of meer deelnemers verbonden. Kamerleden drongen in de regel aan op naleving van wat er uit de besprekingen kwam. Bij een onderzoek in 1986 bevestigde twee derde van de Tweede Kamerleden dat zij bij nieuwe wetsvoorstellen al rekening hielden met het standpunt dat ze van de koepelorganisaties verwachtten.[34] Voor de minister bleef zo vaak niet veel bewegingsruimte over. "De invloed [van de koepels] ligt al bij de geboorte van de stukken op het Ministerie", volgens een getuige van binnenuit. "Ambtenaren op het Ministerie van O en W weten, dat als onderwijsorganisaties echt niet willen meewerken met de bewindslieden, het voorgestelde beleid ook niet wordt uitgevoerd".[35] Zo werkte de 'ijzeren ring' waar minister Van Kemenade (PvdA, 1973-1977, 1981-1982) zich zo aan stoorde. Met vormen van directe inspraak en nieuwe adviescommissies probeerde hij die te omzeilen, met nog ingewikkelder verhoudingen als gevolg.[36]

Het tweede probleem was de ontoegankelijkheid. Deelname aan het overleg kon alleen op uitnodiging.[37] De vertegenwoordigers die aan tafel zaten, waren professionele bestuurders die over ingewikkelde zaken spraken, in een taal die ook de achterban niet altijd begreep. Of de achterban was het er simpelweg niet mee eens. Toen er in 1968 overeenstemming was tussen de overheid en de lerarenorganisaties over de invulling van de Mammoetwet, bleek dat veel leden daar helemaal niet achter

31 Van Wieringen, 'organisatie van het onderwijsbestel' 52.
32 Geciteerd bij: Leune, *Onderwijsbeleid onder druk* 362.
33 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 544; Sjoerd Karsten, 'Neoliberal Education Reform in The Netherlands' in: *Comparative Education* 35 (1999) 3, 303-317, aldaar 306.
34 A.M.L. van Wieringen, *Onderwijsbeleid in Nederland* (Alphen aan den Rijn, 1996) 98.
35 Getuige geciteerd bij: Van Wieringen, *Onderwijsbeleid in Nederland* 98.
36 J.A. van Kemenade, 'Meer mensen mondig maken' in: Jan Ramakers, Gerrit Voerman en Rutger Zwart (red.), *Illusies van den Uyl? Spreiding van kennis, macht en inkomen* (Amsterdam 1998) 43-48, aldaar 46; Willem van der Ham, *Onder 'wijzen'* 120-121.
37 Leune, besluitvorming 365.

▲ Afb. 4
Staatssecretaris J.H. Grosheide (zittend), die van 1963 tot 1971 de invoering van de Mammoetwet begeleidde, in de Tweede Kamer naast minister Gerard Veringa, 12 november 1969.
Bert Verhoeff, Anefo.

stonden. In 1969 gingen leraren alsnog staken.[38] De waarde van het bereikte draagvlak was zo ook weer relatief. 'Kritiese' leraren die zich tegen de gezagsverhoudingen keerden, begonnen een nieuw overleg dat wél open was voor iedereen.[39] Het Nederlands Studenten Akkoord verkocht vertrouwelijke stukken voor een gulden om openheid af te dwingen.[40]

De voor de oorlog zo duidelijke scheiding van rollen en verantwoordelijkheden was vervaagd. De onderwijsinspectie werkte met ambtenaren en met vertegenwoordigers van particuliere organisaties aan onderwijsvernieuwing. Adviesraden werden gebruikt voor overleg en belangenbehartiging, waardoor advies vaak niet neutraal en niet vrijblijvend was. De voorzitter van het zo machtige Centraal Contactorgaan voor Onderwijsoverleg was de minister zelf. Niet langer was duidelijk wie nu wie binnen het bestel controleerde, uit wiens koker nieuwe ideeën kwamen of wie op de keuzes kon worden aangesproken.[41]

Het beeld van de naoorlogse periode is dus niet dat de strijd voor vrijheid in het onderwijs was gestaakt. Ze was verschoven. Waar de strijders voor vrijheid en autonomie voor de oorlog vooral in het openbaar hun stellingen verdedigden, deden zij dat nu mét de minister en zijn ambtenaren. Daar was een zeker evenwicht: de organisaties konden de bewegingsruimte van de minister inperken, maar wisten ook dat het parlement het laatste woord had en dat het politieke getij niet voortdurend gekeerd kon worden. De spanning in het Nederlandse onderwijsbestel werd in constant overleg beheersbaar gehouden, en soms met het nodige geld gesust. Maar voor buitenstaanders kon het moeilijk te doorgronden zijn, en traag.[42]

3 De kluwen ontward

De eerste voortekenen dienden zich eind jaren zestig al aan, maar vanaf 1973 was het mis; voor het eerst sinds de oorlog bleek de economie niet slechts hogere versnellingen te kennen. De motor vertraagde. In de verzorgingsstaat konden veel spanningen worden opgelost door steeds nieuwe voorzieningen in het leven te roepen. Elke groep die vroeg, en bovendien in het parlement vertegenwoordigd was, kon krijgen en werd tegelijk nauw aan de staat verbonden. De groepen wentelden hun kosten af op de staat, de staat op de belastingbetaler, enzovoorts. Een dure cirkelwerking die alleen door een groeiende economie gedragen kon worden. Socioloog Jacques van Doorn zag twee gebieden waar dat systeem het sterkst was: de welzijnssector en het onderwijs.[43]

Na de tweede oliecrisis in 1979 hing een lichte paniek in de lucht. Doordat de macht in Nederland zo breed gespreid was, ontbrak het aan mensen of partijen die deze verdelingsmachine konden stoppen. Maar dat moest wel, want het oude idee dat de economie aangejaagd kon worden met hogere overheidsuitgaven bleek niet meer te kloppen. De Europese Monetaire Unie en de financiële markten maakten hogere staatsschulden onmogelijk. Het geld raakte echt op en verloor ook nog eens snel zijn waarde. Hoe moesten besluiten genomen worden in een toestand van krimp? De bestaande manier van besturen werkte niet goed meer.[44]

38 Leune, *Onderwijsbeleid onder druk* 365.
39 *Leeuwarder Courant. Hoofdblad van Friesland 2 juni 1970.*
40 *Algemeen Handelsblad* 11 juni 1968.
41 Ton Elias, *De eed in de kaatsbaan, alsnog. Hoe krijgt men een greep op het onderwijsbeleid?* (Utrecht 1973) 12-14; Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 576.
42 Van Wieringen, 'organisatie van het onderwijsbestel' 49; Karsten, 'Neoliberal Education Reform in The Netherlands' 305.
43 J.A.A. van Doorn, 'De verzorgingsstaat in de praktijk' in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat* (Amsterdam 1978) 17-42, aldaar 27-28.
44 Stichting Maatschappij en Onderneming, *Beslissen in het ongewisse. Herbert A. Simon, R.J. in 't Veld en Th.A.J. Meijs over besluitvorming bij nul-groei* (Den Haag 1981); Piet de Rooy, *Ons stipje op de waereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland* (Amsterdam 2014).

Politici raakten geïrriteerd door de uitgebreide overlegverplichtingen en begonnen zich af te vragen wie het nu eigenlijk voor het zeggen had in Nederland. Hadden zij niet van de kiezer het volste recht gekregen om wetten te maken, om orde op zaken te stellen zonder last of ruggespraak? Hoe kon het dan dat zij hun oren zo hadden laten hangen naar onderwijsorganisaties, vakbonden, werkgevers en allerlei andere georganiseerde belangen? Zulke organisaties waren bovendien door krimpende achterban verzwakt geraakt. Het 'primaat van de politiek' keerde terug van weggeweest. Premier Ruud Lubbers (CDA, 1982-1994) verklaarde dat advisering of overleg nergens meer zo ver mocht gaan "(…) dat professionele belangenbehartiging de beleidsbepaling [zou] domineren ten koste van de politieke afweging".[45]

Bijna de helft van het totale aantal bij wet vastgelegde adviesraden in Nederland werd opgedoekt. In 1996 volgde de rest, om er slechts twaalf te behouden. De Onderwijsraad was de enige overlever op onderwijsgebied.[46] Bovendien werd het onderscheid tussen advies en overleg weer scherp getrokken. Advies moest voortkomen uit onafhankelijkheid en deskundigheid, zoals J.Th. de Visser het in 1918 al wilde. Het moest ook vrijblijvend zijn en desnoods genegeerd kunnen worden door de politiek. Belangen mochten alleen een rol spelen bij overleg, en daar waren dan weer andere kanalen voor. Minister Wim Deetman (CDA, 1982-1989) hield vast aan het overleg met koepelorganisaties, waar hij zelf zijn carrière begonnen was: een protestants-christelijke, een katholieke, een algemeen bijzondere en een openbare. Maar zijn opvolgers van de PvdA nodigden hen vanaf 1995 niet meer aan tafel uit. Niet toevallig gebeurde dat in het eerste kabinet sinds de Tweede Wereldoorlog zonder christendemocraten, die overleg met de achterban altijd zo hoog in het vaandel voerden.[47] Meer over deze grote verandering is te lezen in hoofdstuk 10.

Een scherpere scheiding van taken dreef ook grote hervormingen binnen het ministerie van Onderwijs en Wetenschap. Beleid en uitvoering kregen aparte diensten, waarbij een aantal uitvoeringsdiensten losser van het ministerie werden gemaakt. Die van de studiefinanciering bijvoorbeeld. De 'buitendiensten' kregen een grotere vrijheid om te werken, en moesten zich in ruil daarvoor achteraf verantwoorden over hun prestaties.[48] Een filosofie die ook op onderwijsinstellingen werd toegepast (zie hoofdstuk 7 en 10). Van groot belang was het inzicht dat de schoolinspectie onafhankelijker van het ministerie moest kunnen werken. Meer autonomie voor scholen was moeilijk te bereiken als de inspectie direct werd aangestuurd door de minister en zijn departement. De minister zou het dan als sturingsmiddel kunnen gebruiken. De inspectie moest onafhankelijk kunnen oordelen, zeker nu van instellingen werd verwacht dat zij meer op kwaliteit gingen concurreren.[49] Ook daar was dus behoefte aan een scherper zicht op de vraag wie nu eigenlijk welke rol te vervullen had in het bestel. Een duidelijk onderscheid tussen makers, uitvoerders en controleurs van het beleid maakte het bestuur doorzichtiger, beweeglijker en meer doelgericht, zo was het idee.

45 Erik Schrijvers, *Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945-1995)* (Utrecht 2012) 53.
46 Ibid.
47 Gesprek met Jo Ritzen, 24 januari 2017. *efficiëntie en financieel-economische sturing.*
48 Hendrik Jan ter Bogt, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing* (Capelle aan den IJssel 1997) 129-130.

▲ Afb. 5
Bestuur in het onderwijs was en is vooral een kwestie van heel veel overleg, zoals tijdens deze bijeenkomst van de Algemene Bond voor Onderwijzend Personeel op 24 april 1970. Fotograaf onbekend, *Anefo*.

De kabinetten van Lubbers en Kok slaagden er zo in om de uitgaven te drukken en om de politiek weer meer bewegingsruimte te geven, zoals ook de scholen en universiteiten meer bewegingsruimte kregen (zie hoofdstuk 7 en 10). Maar dat ging niet gemakkelijk. De jaren tachtig en negentig gaan de boeken in als een gespannen hoofdstuk in de onderwijsgeschiedenis. Bewindslieden hielden het niet bij domweg bezuinigen. Ze werkten de verhoudingen in het bestel grondig om, waarbij de intense verstrengeling van overheid en het middenveld van vertegenwoordigende organisaties werd ontward. Het Rijk kon dan duidelijker bepalen wat het *niet* moest doen, en meer grip krijgen op wat het *wel* wilde doen en met *wie*. Deze verandering ging lang niet altijd vrijwillig.[50]

Tot slot

In de twintigste eeuw was er een wonderlijke beweging in het bestel van onderwijs, die leidde tot drie vormen van omgaan met de spanning tussen staatssturing en vrijheidszin. Tussen de beide wereldoorlogen probeerden ministers een strikte scheiding te bewaren tussen alle taken: het ministerie deed zo neutraal mogelijk aan beheer en uitvoering, de scholen en hun organisaties vulden de dagelijkse praktijk op school zo vrij mogelijk in, de Onderwijsraad moest nadenken over veranderingen. Vooral van die verandering kwam echter weinig terecht. Na de oorlog werden centraal geleide veranderingen zo nodig gevonden, dat onderwijsorganisaties en overheid nauw gingen samenwerken om die tot stand te brengen. De samenwerking verliep soepeler door een weldadige hoeveelheid geld. Van de strikte rolverdeling bleef weinig over; alle betrokken partijen bemoeiden zich met vernieuwing, uitvoering en controle. Een systeem dat goed werkte in tijden van groei en overvloed, maar dat stagneerde in crisis. Om het stuur terug in handen te kunnen nemen, bracht de regering vanaf de jaren tachtig opnieuw strikte scheidingen aan tussen vernieuwende ideeën, uitvoering, controle, advies en overleg.

Een machtsevenwicht tussen staat en sterke tegenspelers verdween, een staat met steeds wisselende en kleinere tegenspelers kwam ervoor in de plaats. Het gaf zowel overheid als scholen meer bewegingsruimte. Maar het betekende ook dat de balans in het bestel tussen sturingswensen en vrijheidszin, tussen de overheid en de scholen, uit evenwicht kon raken. Met nieuwe spanningen tot gevolg. Het volgende hoofdstuk, 'Besturen in samenspraak' brengt die in beeld.

50 De Jong, *Heer en meester* 153, 162-163.

Adriaan in 't Groen

PORTRET

MARJA VAN BIJSTERVELDT

(CDA, 2010-2012)

J.M. van Bijsterveldt-Vleigenthart, geboren Rotterdam 27 juni 1961. Verpleegkunde-A. Wethouder Almere (1990-1994), burgemeester Schipluiden (1994-2003), partijvoorzitter CDA (2002-2007), staatssecretaris voortgezet onderwijs naast minister Plasterk (PvdA) in het kabinet-Balkenende III (2007-2010), minister van OCW in het kabinet-Balkenende IV en kabinet-Rutte I (2010-2012), burgemeester Delft (vanaf 2016).[1]

Marja van Bijsterveldt aan het woord:[2]

"Als minister kun je veel betekenen, maar je mogelijkheden zijn beperkter dan je zou willen. De kern in het rapport van Jeroen Dijsselbloem was: de politiek gaat over het *wat* en het onderwijsveld gaat over het *hoe*. Meer ruimte dus voor scholen voor de wijze waarop men zaken wil aanpakken. Daardoor zouden scholen minder meegetrokken worden in de kortademigheid van de Kamer. Ik zat in een aantal gevallen iets anders in de wedstrijd dan de sociaal-democraten Plasterk en Dijksma. Als christen-democraat hecht ik aan vertrouwen in mensen en verantwoordelijkheid en eigenaarschap dáár leggen, waar deze het beste waargemaakt kan worden. Overigens vind ik dat voor die vrijheid geldt: 'adel verplicht'. Scholen moeten wel resultaten laten zien. Dat was de reden dat ik de exameneisen aangescherpt heb. Tot die tijd was het mogelijk om met een onvoldoende voor het centraal schriftelijk toch je diploma te halen. Het principe van 'de vrijheid van onderwijs' zit in de genen van het ministerie. Maar dat kan in de loop der tijd veranderen. Ambtenaren blijven doorgaans minder lang op hun plek dan voorheen. Door het roulatiesysteem van de Algemene Bestuursdienst kan kennis op directeuren- en directeur-generaalniveau verloren gaan. Persoonlijk vind ik dat het rouleren een zekere vluchtigheid geeft. Daarmee gaan in een ministerie

1 Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden, www.parlement.com.
2 Hier volgen door mw. Van Bijsterveldt geautoriseerde citaten uit een gesprek met Pieter Slaman en Adriaan in 't Groen op 6 februari 2017, op haar nieuwe burgemeesterskamer in Delft.

Marja van Bijsterveldt geschilderd door Piet van den Boog, 2014, acrylverf, olieverf, bladgoud op lood.

kennis en geheugen verloren. Je hebt juist gewortelde kennis nodig op een ministerie omdat de samenleving vaak al zo vluchtig is. Ik heb regelmatig geprobeerd mensen weer te herplaatsen, om te zorgen dat we ze vasthielden en daarmee de kennis borgden, want dat is de basis, de grond onder de voeten van een bewindspersoon, zeker bij een stelseldepartement als OCW. Je kunt als bewindspersoon best avonturieren af en toe, maar het is goed te weten dat er iemand aan jouw tafel zit die als het nodig is zegt: 'wacht even minister, dat is wel leuk, maar het klopt gewoon niet wat je nu aan het doen bent'.

Toen ik startte liep ik tegen veel zaken op die niet goed gingen. Kwaliteitsproblemen in het voortgezet onderwijs, de kwaliteit van de instroom, van studenten op onder meer rekenen en taal bij de Pabo. Het hoger onderwijs dat enorm piepte over jongelui die binnenkwamen en nauwelijks een essay konden schrijven. Mijn motto werd dat de kwaliteit van het onderwijs boven alle twijfel verheven moest zijn. Goed onderwijs vormt – samen met een liefdevol gezin – een belangrijke basis van onze samenleving. Dus het was voor mij continu zoeken naar het evenwicht tussen vrijheid van onderwijs en zicht houden op die kwaliteit en waar nodig afspraken maken om daar beter zicht op te krijgen. Dat leidde nog weleens tot botsingen, ook met besturen van de onderwijskoepels. Want daar was vrijheid van onderwijs, vond ik, teveel een doel op zich geworden. Vrijheid van onderwijs moet leiden tot goed onderwijs. Vrijheid is geen vrijblijvendheid. Je moet voldoen aan scherp geformuleerde eindtermen, ook dat was een belangrijk punt van Dijsselbloem, hij juichte mijn initiatief tot heldere normen stellen van harte toe, ook later toen hij na de onderzoekscommissie weer onderwijswoordvoerder was in de Kamer. Je mag in het onderwijsveld ruimte hebben bij de wijze waarop je zaken wil bereiken, maar de eindtermen moeten wel worden gehaald. Het maakte dat ik dichter op het onderwijs zat, dichter dan velen wilden. Maria van der Hoeven was mijn voorgangster. Van der Hoeven was heel erg van vrijheid, die kwam natuurlijk na Netelenbos, die in de haarvaten van onderwijs gekropen was met het studiehuis. De projectgroepen om haar heen gaven aan scholen blauwdrukken mee hoe je dat moest doen, wat voor veel scholen haast traumatisch is geweest.

De neiging bestaat om, als er iets fout gaat in de samenleving, dat op het bordje van het onderwijs te leggen. Als we het op school maar goed doen, dan komt de rest wel in orde, is de gedachte. Ik vind dat fout, het leidt te zeer tot maakbaarheidsdenken ten koste van goed onderwijs. Ik denk dat artikel 23 alleen al nodig is om te borgen dat de overheid op zekere afstand blijft. In die zin past het heel erg goed bij de Nederlandse cultuur van pluriformiteit, differentiatie en ruimte voor de eigen kring.

Een punt dat daarbinnen wel blijvend om alertheid vraagt is hoe we essentiële zaken borgen: dat de rechtstaat gerespecteerd wordt; dat verschillende maatschappelijke groepen elkaar blijven ontmoeten in de scholen. Dat vrijheidsartikel in de grondwet moet natuurlijk niet een middel tot segregatie zijn.

Als minister ben je verantwoordelijk voor het gehele ministerie van OCW. Het maakt in je werk uiteindelijk niet zo heel veel uit of je minister of staatssecretaris bent. Ik moet zeggen dat we, zowel in mijn ministerschap als in de periode als staatssecretaris, binnen het ministerie als bewindspersonen behoorlijk op één lijn zaten

met elkaar, elkaars verantwoordelijkheden respecteerden en goed samenwerkten. En je hebt natuurlijk gewoon een coalitieakkoord, dat verbindt en vormt in belangrijke mate het kader waarbinnen je acteert.

Het gevaar van het bewindspersoonschap is dat je geleefd wordt door je agenda, elke dag van hot naar her loopt, rent, en uiteindelijk vergeet wat nou ook alweer je doelen waren. Wat ik beide keren, zowel als staatsecretaris als minister heb gedaan is, kijkend naar het coalitieakkoord, bepalen wat voor mij de vijf a zes belangrijkste doelen waren, en de stand van zaken ervan regelmatig met mijn directe kring van medewerkers besproken.

Uiteindelijk, zelfs als minister, draai je toch, op zo'n tien, twaalf echte goede ambtenaren, bij wie je gewoon weet: als ik het daar neerleg komt het goed. Daarnaast had ik een heel goed team van politiek adviseurs, woordvoerders etcetera; het is geweldig hoe je als bewindspersoon wordt ondersteund.

Politieke sensitiviteit is voor een minister of staatssecretaris erg belangrijk. Het is een harde wereld in Den Haag, veel meer dan op lokaal niveau. Als je die politieke sensitiviteit niet hebt, dan heb je doorgaans in korte tijd problemen. Dat zien we ook, bij mensen die van buiten de politiek naar binnen komen. Ze kunnen buitengewoon sympathiek, buitengewoon deskundig en adequaat zijn in hun werk voor het domein waarvoor ze werken, maar het politieke vak is gewoon een ander verhaal. Dan zie je mensen vastlopen omdat je continue moet acteren en moet schakelen en een extra antenne moet hebben voor waar het fout dreigt te gaan en dat eigenlijk continu. Je moet het gezellig houden en zorgen dat je iedereen aan je bindt. Je moet mensen iets gunnen, niet alleen bij ze langskomen als je iets hebt te halen, maar af en toe ook iets brengen, het is een spel, het politieke spel. Als voormalig partijvoorzitter had ik er baat bij dat ik al veel mensen persoonlijk kende. Je hebt dan toch een andere positie in overleggen omdat je vanuit de oude positie al een zeker gezag meebrengt. Dat maakt dat je net even een plus hebt in zo'n bewindsliedenoverleg, je hebt een steviger basis.

Als ik een aantal besluiten moet noemen uit mijn tijd, waarvan ik vind dat ze er echt toe doen, zou ik zeggen: het terugdringen van de schooluitval, de invoering van de maatschappelijke stages, de wet op het passend onderwijs – waar die jaren daarvoor eindeloos over gesproken was –, de aanscherping van de exameneisen en de invoering van de educatieve minor, waarmee weer meer jonge academici kennis konden maken met het vak van leraar."

Tijdsbeeld

Tegen de achtergrond van de parlementaire onderzoekscommissie o.l.v. Jeroen Dijsselbloem (2007-2008) over de effecten van grote onderwijshervormingen in het voortgezet onderwijs in de jaren negentig, zoals basisvorming en studiehuis, bepalen nu terughoudendheid en bescheidenheid de toon. Er zijn in het verleden veel ideeën gelanceerd en met beste bedoelingen projecten gestart, maar de effecten daarvan vallen tegen, zo is een tamelijk algemeen gedeeld beeld. Het besef heerst dat de mogelijkheden van de staat beperkt zijn. Van Bijsterveldt wordt vanuit haar achtergrond als voorzitter van het CDA staatssecretaris. Ze is een van de weinige ministers zonder academische achtergrond. Ze is in het totaal vijfenhalf jaar bewindspersoon op OCW, waarvan twee jaar minister. Daarvoor staatssecretaris voortgezet- en beroepsonderwijs.

intermezzo

VAN MAAKBARE SAMENLEVING NAAR MAAKBARE MARKT

Bram Mellink

Meer aandacht voor het individuele kind, meer algemene vorming en minder klassikaal onderwijs: de PvdA had grootse onderwijsplannen in aanloop naar de parlementsverkiezingen. Ook de VVD vond het huidige onderwijs belemmerend voor de individuele ontwikkeling, terwijl D66 meende dat de school onvoldoende voorbereidde op een leven lang leren.[1] Tot zover de verkiezingen van 1971, al lijken de zaken er een halve eeuw later, zo op het oog, er niet anders voor te staan. De aandacht voor het individuele kind klinkt in elk geval nog even luid, de schoolklassen zijn nog altijd niet verdwenen en 'een leven lang leren' geldt ook vandaag nog als een lonkend ideaal.

Toch heeft zich in de afgelopen decennia een kentering voltrokken in de relatie tussen politiek en onderwijs. In de vroege jaren zeventig spraken politieke partijen – van PvdA tot VVD – breeduit over de 'externe democratisering' van het onderwijs, waarbij zij de politiek een voortrekkersrol toedachten.[2] Onderwijsvakverenigingen verweten de minister een gebrek aan visie, onderwijsdeskundigen zoals Leon van Gelder spraken van 'het moeras van de departementale besluiteloosheid' en het onderwijstijdschrift *Het Schoolblad* klaagde eveneens over een gebrek aan daadkracht, waardoor van de onderwijshervormingen 'maar heel weinig te verwachten was'.[3] Van dit aandringen op overheidsingrijpen is vandaag de dag weinig meer te merken. Leraren, ouders, onderwijsbestuurders en zelfs politici zélf klagen over de bemoeizucht van de overheid met het Nederlandse onderwijs. Haar vernieuwingsdrang zou centralistisch zijn, zou leiden tot 'rendementsdenken' en een 'toetscultuur', en zou bovenal de autonomie van de leraar aantasten. Waarom zijn de maatschappelijke verwachtingen van onderwijspolitiek in vijftig jaar zo radicaal gekenterd?

Door gelijkheid gegrepen: onderwijs vernieuwing in de jaren zeventig

Een antwoord op deze vraag begint met begrip voor de hoge verwachtingen van onderwijspolitiek die aanvankelijk werden gekoesterd. In de jaren vijftig en zestig had het meritocratische ideaal snel terrein gewonnen; politici, leraren, onderwijsbestuurders en onderwijsdeskundigen meenden dat de school niet langer op basis van afkomst, maar op basis van talent moest selecteren.[4] Deze selectie op basis van capaciteiten zou niet alleen maatschappelijk rechtvaardiger zijn, maar voorkwam bovendien de verspilling van arbeidskracht, nu de moderniserende economie hooggeschoolde arbeid goed kon gebruiken. Onderwijsdeskundige Philip Idenburg sprak in dit verband van de 'sleutelmacht der school', maar al gauw bleek dat het Nederlandse onderwijssysteem niet in staat was om het talent van leerlingen adequaat te erkennen.[5] Uit onderzoek van de Amsterdamse psycholoog A.D. de Groot naar het Nederlandse cijfersysteem bleek dat veel leerlingen op arbitraire gronden werden beoordeeld.[6] Bovendien liet grootschalig onderzoek naar sociale mobiliteit zien dat kinderen uit arbeidersgezinnen nauwelijks doorstroomden naar het hoger onderwijs. Waar 85 procent van de twaalfjarigen uit de hoogste maatschappelijke regionen doorstroomden naar het toenmalige voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs

1 Verkiezingsprogramma PvdA, 1971, 6; verkiezingsprogramma VVD, 1971, 15-16; verkiezingsprogramma D'66 1971, 7. Deze verkiezingsprogramma's zijn te raadplegen via http://dnpp.ub.rug.nl/ (geraadpleegd op 30 mei 2018).

2 Bram Mellink, *Worden zoals wij. Onderwijs en de opkomst van de geïndividualiseerde samenleving sinds 1945* (Amsterdam 2014) 150.

3 L. van Gelder, 'Nieuwe doelstellingen, nieuwe structuren', in: *Middenschool in resonans. Verslag van de resonansbijeenkomst over de middenschool c.q. het geïntegreerd voortgezet onderwijs, gehouden op initiatief van de minister van Onderwijs en wetenschappelijk mr. C. van Veen op 22 februari 1972 in het Concertgebouw te 's-Gravenhave* ('s-Gravenhage 1972) 21-27, aldaar 27; *Het Schoolblad*, 2 maart 1972, 167.

4 Vgl. Nelleke Bakker en Hilda Amsing, 'Discovering Social Inequality. Dutch Educational Research in the Post-War Era', *Historica Paedagogica. International Journal of the History of Education* 48:2 (2012) 315-333.

5 Ph.J. Idenburg, *De sleutelmacht der school. Mededelingen van het Nutsseminarium voor Pedagogiek aan de Universiteit van Amsterdam* deel 63 (Groningen 1958) 9-10.

– grofweg het huidige havo/vwo –, kwamen arbeiderskinderen niet verder dan vier à vijf procent.[7]

Al met al lieten de cijfers zien dat de standenmaatschappij nog altijd hoogtij vierde. De politieke verontwaardiging daarover was groot, terwijl deze situatie ook economisch ondoelmatig werd geacht. Vanaf de tweede helft van de jaren zestig volgden daarom een aantal maatregelen om de kansenongelijkheid te verminderen. In 1968 werd een centraal toetsingsinstituut opgericht, het CITO, dat moest bijdragen aan een eerlijkere selectie van talent op school. En terwijl op het ministerie verschillende maatregelen werden uitgedacht om achterstandsleerlingen te 'emanciperen', namen CHU-minister Chris van Veen en zijn staatssecretaris J.H. Grosheide het initiatief tot een vernieuwing van het middelbaar onderwijs.[8] Net als in veel omringende landen zouden leerlingen pas op veertien- of vijftienjarige leeftijd over verschillende schoolniveaus moeten worden verdeeld. Op deze manier kregen arbeiderskinderen meer tijd om hun van huis uit meegekregen leerachterstand in te halen. Deze beoogde onderwijshervorming zou de geschiedenis ingaan als 'de middenschool'.

Aanvankelijk leek de middenschool een adequaat antwoord op het probleem van de kansenongelijkheid, en weinigen betwijfelden dat de onderwijshervorming er zou komen. Onderwijsvakverenigingen en onderwijsdeskundigen juichten de daadkracht van het ministerie in meerderheid toe; eindelijk kwam er een einde aan de lankmoedige houding van de Nederlandse overheid, die het schoolsysteem – in de woorden van Idenburg – 'als een snoepwinkeltje' zou hebben bestuurd.[9]

In hoofdstuk 4 van dit boek is te lezen hoe het de middenschool in het politieke en publieke debat verging. Minister Van Kemenade (PvdA) stuitte op voorvechters van verschillende vrijheden, die de middenschool neerzetten als staatsdwang, 'eenheidsworst' en zelfs als een 'socialistisch spuitje' voor de Nederlandse schooljeugd. Van Kemenades opvolger Arie Pais (VVD) liet enkele 'experimenteerscholen' voortbestaan, maar zette de plannen voor een algemene invoering van de middenschool in de ijskast. Daarmee verliep het politieke momentum.

Van centrale sturing naar bestuur op afstand

Intussen was het politieke en economische klimaat in Nederland aanmerkelijk veranderd. In 1973 en 1979 ontstonden twee oliecrises, waarna de economische groei in de Verenigde Staten en West-Europa stagneerde en de inflatie toenam. Deze economische crisis voedde niet alleen het idee dat bezuinigingen noodzakelijk waren, maar gaf ook aanleiding tot een principiële discussie over de bestaande verzorgingsstaat. Kort na de Tweede Wereldoorlog was de verzorgingsstaat opgebouwd vanuit het idee dat de overheid, via sociale zekerheid en onderwijs, burgers in staat zou stellen tot individuele vrijheid en verantwoordelijkheid.[10] Deze materiële voorwaarden, zo redeneerden vooral liberalen en christendemocraten, waren inmiddels gerealiseerd. Maar had al deze staatsinmenging burgers niet ook juist

6 A.D. de Groot, *Vijven en zessen. Cijfers en beslissingen: het selectieproces in ons onderwijs* (Groningen 1966) v.
7 F. van Heek e.a., *Het verborgen talent. Milieu, schoolkeuze en schoolgeschiktheid* (Meppel 1968) 17.
8 *PCBO-blad*, 4 december 1969, 1479; Willem van derHam, *Onder 'wijzen'. Vijfenzeventig jaar Onderwijsraad 1919-1994* ('s-Gravenhage 1994) 180-181.
9 *Inzicht*, september 1972, 4.
10 Kees-Jan van Klaveren, *Het onafhankelijkheidssyndroom. Een cultuurgeschiedenis van het naoorlogse Nederlandse zorgstelsel* (Amsterdam 2016) 16.

afhankelijk gemaakt van de overheid? Als de Nederlandse burger tegenwoordig werkelijk zo zelfstandig was geworden, paste het de overheid dan niet om een stap terug te doen en de teugels te laten vieren?

Dit idee van een terugtredende overheid zou vanaf het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers in 1982 de basis vormen van een nieuwe sturingsfilosofie in de onderwijspolitiek. Waar termen als 'zelfontplooiing', 'meer mensen mondig maken' en 'gelijke kansen scheppen' het debat over de middenschool hadden bepaald, kwamen de jaren tachtig in het teken te staan van 'autonomie', 'besturen op afstand' en beleid dat zich richtte op 'output'.[11] Het gezicht van deze hervormingen werd CDA-minister Wim Deetman, die acht jaar lang (eerst als staatssecretaris, daarna als minister) op het departement zitting nam. Zijn komst betekende een duidelijke breuk met het vertrouwen in staatsgeleide onderwijshervormingen, dat inmiddels al enkele jaren tanende was. Publiekelijk maakte de nieuwe minister duidelijk dat deze hervormingen zowel ouderwets als kostbaar waren:

> Vadertje Staat is door de kinderen naar een verpleegtehuis gestuurd. Hij ging steeds stroever lopen, zijn gehoor liep hard achteruit, de ogen waren niet meer zo best en zijn geest was ook niet meer zo vief. Alleen de eetlust, die was nog prima.[12]

Hoe moest het onderwijs dan wél worden aangestuurd? Een belangrijk aangrijpingspunt voor de nieuwe sturingsfilosofie was de vrijheid van onderwijs, die Nederlandse burgers van oudsher ruime mogelijkheden bood om eigen scholen te stichten op kosten van de overheid. Hoewel de vrijheid van onderwijs in 1917 grondwettelijk werd vastgelegd, om de belangenstrijd tussen voorstanders van openbaar, katholiek en protestants onderwijs te beslechten door elke groep een gelijk recht te geven op overheidssubsidie, bood de regeling tevens mogelijkheden voor een liberaal onderwijsstelsel, gebaseerd op burgerinitiatief. Dat was in elk geval wat Fons van Schoten en Hans Wansink van de Vereniging voor Openbaar Onderwijs voor ogen stond. In het boek *De nieuwe schoolstrijd* (1984) betoogden zij dat het verzuilde onderwijssysteem, waarin ruim twee derde van de Nederlandse jeugd een katholieke of protestantse basisschool bezocht, niet meer aansloot bij de huidige 'vraag naar onderwijs'.[13] De burger was mondig geworden, de ontvoogding van de verzuilde samenleving was ingezet. Daarom zou het onderwijs geliberaliseerd moeten worden: geen verzuilde groepsdruk of centralistische onderwijshervormingen, maar een verandering van onderaf die werd aangejaagd door de moderne, zelfbewuste 'onderwijsconsument'.[14]

Het beleid van Deetman sloot ten dele nauwgezet bij deze doelstellingen aan. Dat bleek vooral uit de nota *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (HOAK) uit 1985, waarin de minister aangaf dat het ministerie zich in het verleden te nauwgezet met het onderwijs had bemoeid, dat hiervan een 'vernieuwingsonvriendelijke werking' uitging, en dat de sector daarom meer 'inrichtingsvrijheid' moest krijgen.[15] Drie jaar later

11 Onderwijsraad, *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig. Werkdocument bij het advies 'Dereguleren met beleid'* ('s-Gravenhage 2000) 11-12, 14.

12 Geciteerd in: Sjoerd Karsten, '"Vadertje staat naar een verpleegtehuis". Enkele historische beschouwingen over het marktprincipe in het onderwijs', in: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt* ('s-Gravenhage 2001) 32-55, aldaar 33.

13 Fons van Schoten en Hans Wansink, *De nieuwe schoolstrijd. Knelpunten en conflicten in de hedendaagse onderwijspolitiek* (Utrecht en Antwerpen 1984) 7.

14 Wansink werkte deze visie in de jaren negentig nader uit in Hans Wansink, *Een school om te kiezen. Naar een actuele onderwijspolitiek* (Amsterdam 1992).

15 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1985-1986, Kamerstuk 19 253, *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* (1985), 14.

werkte de minister zijn dereguleringsprogramma verder uit in de nota *De school op weg naar 2000*, die gericht was op het basis- en voortgezet onderwijs. Deetman bepleitte hierin 'de autonome school' en stelde dat een terugtredende overheid, die ruimte liet aan scholen zélf, bijdroeg aan een hogere onderwijskwaliteit: "Op deze wijze kan (maar ook: moet) elke school, gebruik makend [sic] van zijn eigen kenmerkende punten, 'concurreren' met andere scholen op basis van het meest wezenlijke criterium: de kwaliteit van het onderwijs."[16] Bij dit voorstel paste ook de kort hierna ingevoerde lumpsumbekostiging; voortaan kregen scholen geen geoormerkte gelden meer van de overheid, maar één zak geld die ze zelf mochten besteden.

De kerngedachte achter de nieuwe koers van de jaren tachtig was dat onderwijs gebaat was bij minder directe overheidsinmenging, en dat concurrentie tussen autonome scholen uiteindelijk meer vernieuwing zou brengen. Hiermee paste het beleid van Deetman enerzijds binnen een bredere trend, want in de jaren tachtig en negentig werden veel publieke diensten, waaronder de PTT en de Nederlandse Spoorwegen, in de markt gezet. Anderzijds week het onderwijs ook af van het eenvoudige privatiseringsmodel, omdat de overheid eindverantwoordelijk bleef voor de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Binnen het onderwijs ontstond dus een samenspel tussen overheid en markt; de minister gebruikte marktprikkels om scholen tot concurrentie op onderwijskwaliteit te bewegen, maar liet deze scholen niet volledig vrij: onderwijs bleef een publiek goed.

Deze synthese tussen markt en staat, waarin de overheid de publieke sector via marktprikkels probeert te sturen, wordt in wetenschappelijke literatuur vaak 'neoliberalisme' genoemd, al viel die term in het Nederlandse onderwijsdebat niet vaak. Sjoerd Karsten heeft het Nederlandse onderwijs van de jaren tachtig en negentig ook wel voorgesteld als een quasi-markt.[17] Op die markt bestaan consumenten – leerlingen – maar deze consumenten worden via de leerplicht wel tot consumptie gedwongen. Bovendien hebben ze twee toezichthouders, ouders, én wordt het onderwijsaanbod waaruit ze kunnen kiezen uiteindelijk door één monopolist gefinancierd: de overheid. Ten slotte houdt deze monopolist via de onderwijsinspectie tevens toezicht op het onderwijsstelsel als geheel.

Vanuit haar rol als eindverantwoordelijke en toezichthouder, moet de overheid kunnen ingrijpen wanneer 'autonome' scholen niet aan de kwaliteitscriteria voldoen. Minister Deetman zag al vroeg in dat de toegenomen inrichtingsvrijheid van het hoger onderwijs tot meer toezicht noopte. Daarom pleitte hij voor een "versterking van de betekenis van evaluatie op alle niveaus van het stelsel", en voerde hij visitatiecommissies in die de kwaliteit van onderwijs en onderzoek periodiek moesten toetsen.[18] In samenhang hier mee werd ook de zogenaamde 'outputfinanciering' ingevoerd, waardoor hogescholen en universiteiten voortaan per afgestudeerde student werden betaald. Zo werd het voor instellingen in het hoger onderwijs financieel aantrekkelijk om studenten sneller door hun studie te loodsen. Het 'studie-

16 W. Deetman, *De school op weg naar 2000* ('s-Gravenhage 1988) 4.
17 Karsten, '"Vadertje staat"', 38.
18 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1985-1986, Kamerstuk 19 253, *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* (1985), 17.

rendement' zou hierdoor stijgen, terwijl Deetman hoopte dat hogescholen en universiteiten door financiële prikkels ook werden aangemoedigd tot verbetering van hun onderwijskwaliteit.

Binnen het basis- en voortgezet onderwijs waren het de Cito-scores die een scherper overheidstoezicht op het onderwijs mogelijk maakten. Opvallend genoeg nam niet het ministerie, maar dagblad *Trouw* hierin het voortouw. In samenwerking met onderwijssocioloog Jaap Dronkers maakte de krant in 1997 voor het eerst de Cito-scores van middelbare scholen openbaar. Hans Wansink, een warm voorstander van marktwerking in het onderwijs, noemde dit in 2001 de belangrijkste ontwikkeling in het onderwijs van de laatste tien jaar: eindelijk werden scholen beoordeeld op basis van hun prestaties.[19]

Nu deze cijfers eenmaal beschikbaar waren, nam ook de aandacht van de overheid voor 'harde' Cito-scores toe, en groeide de aanscherping van toetscriteria uit tot een steeds krachtiger bestuursinstrument. Nadat Pim Fortuyn tijdens de verkiezingscampagne van 2002 een harde aanval had gelanceerd op het moderne onderwijssysteem, dat te frivool, te centralistisch en te breed van opzet zou zijn, groeide de aandacht voor de dalende scores van leerlingen én pabo-studenten op reken- en taaltoetsen. Het ministerie zocht de oplossing in aanscherping van de leerdoelen, die voor deze vakken nauwkeurig werden vastgelegd in 'referentieniveaus', zodat de inspectie nauwkeurig kon vaststellen of – en in hoeverre – het probleem werd aangepakt.

De overheid kon eigenlijk ook niet anders: ze was naast toezichthouder immers ook verantwoordelijk voor het onderwijsbestel. Als er problemen waren, moest zij daarvan op de hoogte zijn.

Grenzen aan de markt?

Bovenstaande voorbeelden leggen het tweeledige karakter bloot van de sturingsfilosofie die in de jaren tachtig haar intrede deed. Enerzijds verklaarde de Nederlandse overheid het onderwijsveld autonoom, en wilde zij alleen op afstand besturen. Dat leverde scholen op een aantal terreinen meer vrijheid op: middelbare scholen kregen meer ruimte voor de invulling van het onderwijscurriculum, en konden zich bijvoorbeeld gemakkelijker als topsport-school, tweetalige school of bèta-school profileren, zonder daarover eerst met het ministerie in conclaaf te hoeven gaan. Anderzijds bracht meer vrijheid ook nieuwe controle met zich mee, vooral als bepaalde kwaliteitsnormen niet werden gehaald. Omdat er bovendien één marktmeester was, de overheid, die concurrentie aanmoedigde op basis van haar eigen kwaliteitscriteria, stimuleerde zij de scholen tevens om zich aan haar toezichtskader te confzormeren.

In de afgelopen jaren hebben verschillende partijen aandacht gevraagd voor deze neveneffecten van de marktgeoriënteerde sturingsfilosofie die de Nederlandse onderwijspolitiek in de afgelopen decennia heeft bepaald. In het rapport *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit* waarschuwt de Onderwijsraad voor een fixatie op schoolresultaten die meetbaar en onderling

19 Hans Wansink, 'Marktwerking tegen wil en dank', in: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt* ('s-Gravenhage 2001) 298-312, aldaar 33.

vergelijkbaar zijn, zoals resultaten van reken- en taaltoetsen, terwijl vakken met minder meetbare resultaten (zoals gym en filosofie) minder lijken mee te tellen bij de beoordeling van onderwijskwaliteit.[20] Achter de recente discussie over 'Bildung' in het onderwijs en de protesten tegen 'het rendementsdenken' die met de Maagdenhuisbezetting van 2015 opgeld deden, lijkt een vergelijkbaar sentiment schuil te gaan. Dergelijke geluiden hebben bijgedragen aan een groeiende scepsis over marktwerking, zelfs onder liberalen; in een interview met *de Volkskrant* in 2016 nam VVD-staatssecretaris van Onderwijs Sander Dekker publiekelijk afstand van marktwerking in het onderwijs. "Dat er sprake zou zijn van marktwerking, werp ik verre van me. Het onderwijs is geen sector die je volgens marktprincipes moet organiseren."[21]

Of daarmee tevens een einde komt aan een marktgerichte sturingsfilosofie is overigens vooralsnog een open vraag. Kort voor zijn aantreden als minister typeerde Jos van Kemenade het onderwijs eens als een mammoettanker: moeilijk bij te sturen, maar kleine koerswijzigingen hebben grote gevolgen.[22] Zijn politieke erfenis vormde daarvan het bewijs. Hoewel het idee van de middenschool al aan het einde van de jaren zeventig breed werd afgezworen, werden tot ver in de jaren negentig onderwijsvernieuwingen doorgevoerd die hun oorsprong hadden in de hoogtijdagen van de middenschool. De Wet op het basisonderwijs (1985), de basisvorming (1990) en de tweede fase (1998) waren in hoge mate schatplichtig aan de zelfontplooiings- en gelijkheidsidealen van de jaren zeventig. Zo bezien zullen de idealen van autonomie en marktwerking vermoedelijk nog lang van invloed blijven op het onderwijsbeleid, zelfs als de zelfverklaarde voorstanders inmiddels tot andere gedachten zijn gekomen.

20 Onderwijsraad, *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit* ('s-Gravenhage 2013).
21 Rik Kuiper, 'Ik verwacht geen revolutie in onderwijsland', *De Volkskrant*, 14 januari 2016.
22 In een interview met onderwijsjournalist Jos Ahlers, dat in november 1972 in het tijdschrift *Kruispunt* werd gepubliceerd. Later werkte hij deze vergelijking nader uit in J.A. van Kemenade, *Als de smalle weegbree bloeit…Opstellen over onderwijs en onderwijsbeleid* (Amsterdam 1979) 217.

10 STUREN IN SAMEN SPRAAK

1990-2018

Geert ten Dam en
Sietske Waslander

‘Wij willen leren, geef ons ook de kans’. Met deze kreet trekken leerlingen en studenten in 2006 aan de bel bij staatssecretaris Bruins.[1] Ze vinden dat ze door nieuwe onderwijsvormen als het studiehuis voor havo en vwo en het competentiegericht onderwijs in mbo en hbo, te weinig les krijgen. Ook klagen ze over te weinig inhoudelijke begeleiding van docenten. Dat leerlingen en studenten oproepen tot meer onderwijs is voor Nederland een unicum. Het trekt alom de aandacht.

1 Brandbrief ‘Wij willen leren’ (2006); Actie Noodklok (2007) van de leerlingen-en studentenorganisaties LAKS, JOB en LSVb.

Het protest van leerlingen en studenten is de zoveelste manifestatie van toenemend ongenoegen over het onderwijs, dat ook bij leraren, ouders en politici leeft. In de media ontstaat een heftige polemiek naar aanleiding van vernieuwingen die vanaf de jaren negentig hun intrede deden. In rap tempo zwelt het debat aan tot een brede maatschappelijke discussie over de kwaliteit van het onderwijs.[2] Het leidt zelfs tot een parlementair onderzoek naar een aantal specifieke onderwijsvernieuwingen. Het rapport dat de commissie-Dijsselbloem in 2008 oplevert ('Tijd voor onderwijs'), liegt er niet om. De commissie vindt dat de overheid haar kerntaak om zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs ernstig heeft verwaarloosd, de pedagogisch-didactische vrijheid van scholen te zeer beperkt, en niet zorgvuldig omgaat met de vorming en uitvoering van beleid. Draagvlak ontbreekt; er is teveel over de hoofden van scholen en leraren heen beslist.[3]

Deze crisis in het Nederlandse onderwijsbeleid is een treffende illustratie van het spanningsveld waarbinnen de overheid moet opereren. In artikel 23 van de Grondwet wordt de tekst 'het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering' in het eerste lid, immers direct gevolgd door 'het geven van onderwijs is vrij' in het tweede lid. De overheid draagt verantwoordelijkheid, tegelijkertijd hebben schoolbesturen grote autonomie. De overheid kan deugdelijkheidseisen stellen aan scholen; tegelijkertijd moet zij zich terughoudend opstellen om niet in de vrijheid van richting en inrichting van scholen te treden. Zo is het uitdrukkelijk aan scholen zelf om te bepalen welke leermiddelen ze willen gebruiken en welke pedagogisch-didactische aanpak ze willen volgen. Voor de overheid vereist sturen op de kwaliteit van het onderwijs dan ook grote navigatiekunst.

De spanning tussen centrale sturing door de overheid, en decentrale autonomie voor schoolbesturen trekt al een eeuw zijn sporen door het Nederlandse onderwijslandschap. Het afgelopen decennium zijn die sporen alleen maar dieper geworden. Daarbij speelt ook de wisselwerking tussen politiek en media een rol. Pesten op school, een tekort aan technici, radicaliserende jongeren: het zijn allemaal zaken waar overheid en scholen tegenwoordig in het openbaar op worden aangesproken. Incidenten zijn vaak aanleiding voor publieke verontwaardiging. Beeldvorming zet druk op de overheid om snel te acteren. Tegelijkertijd moet zij dus afstand bewaren en op hoofdlijnen sturen. En dat bij voorkeur in samenspraak met gemeenten, instellingsbesturen, scholen, ouders en leraren. In dit hoofdstuk laten we zien hoe de voortdurende spanning tussen centrale sturing en decentrale autonomie zich de afgelopen dertig jaar heeft gemanifesteerd en hoe die aanleiding was voor de huidige zoektocht naar nieuwe vormen van sturing en overleg.

De overheid op afstand

De jaren tachtig van de vorige eeuw luiden het einde in van de naoorlogse onderwijspolitiek en van een overheid met alle touwtjes strak in handen. De oliecrisis dwingt regeringen wereldwijd zich op hun rol te bezinnen (zie hoofdstuk 9). Met het terugtrekken van de overheid verdwijnen de gedetailleerde voorschriften die via de bekostiging hun weg naar scholen vinden. Scholen in het

2 Sietske Waslander, Maartje van der Weide en Cissy Pater, *Het debat over onderwijskwaliteit: Politiek, pers en praktijk. Deel II* (Utrecht 2011).
3 Parlementair Onderzoek Onderwijs vernieuwingen, *Tijd voor Onderwijs* (Den Haag 2008).

▲ Afb. 1
De parlementaire onderzoekscommissie onderwijsvernieuwing (commissie-Dijsselbloem) bevraagt alle oud-bewindslieden, 7 december 2007. *Robin Utrecht, ANP.*

noorden van het land krijgen bijvoorbeeld een net iets hogere vergoeding voor stookkosten, omdat het daar in de winter iets kouder is dan elders in het land, en de inzet van personeel wordt uitgedrukt in minuten en berekend met vijf cijfers achter de komma. Er moet paal en perk gesteld worden aan 'de verregaande ambtelijke bemoeizucht, die de professionals in het onderwijs vrijwel elke prikkel tot initiatief ontneemt', aldus de PvdA-Tweede Kamerfractie in 1992.[4] De centrale overheid moet zich voortaan gaan beperken tot haar kerntaken en alleen op afstand sturen. Scholen moeten de ruimte krijgen en zelf beleid maken. Er komt een beweging op gang van decentralisering, deregulering, verzelfstandiging en autonomievergroting.

Het hoger onderwijs neemt hierbij het voortouw, net als elders in de wereld. Het is de eerste sector waar *lump sum*-bekostiging wordt ingevoerd (zie hoofdstuk 7). Midden jaren negentig volgt het voortgezet onderwijs en in 2006 het primair onderwijs. Instellingen krijgen voortaan één budget voor de kosten van materiaal en personeel. Het geeft onderwijsinstellingen een grotere eigen beleidsruimte. De gedachte is dat men zelf keuzes moet kunnen maken over hoe de kwaliteit van het onderwijs in de eigen situatie het best te realiseren is.[5] Bij voorkeur leidt het ook tot een efficiëntere inzet van middelen. Instellingen zijn immers zelf verantwoordelijk voor het opvangen van eventuele overschrijdingen. Het voorlopige sluitstuk volgt in 2011, als ook in het primair onderwijs de arbeidsvoorwaarden worden gedecentraliseerd. Voortaan mag de sector zelf de cao-onderhandelingen voeren met de vakbonden over salaris en regelingen bij ziekte of pensioen.

Gestimuleerd door de overheid, voltrekt zich parallel een proces van bestuurlijke schaalvergroting. In alle sectoren. Zelf beleid maken en zelf financiële risico's dragen, vereist immers een zekere schaalgrootte van onderwijsinstellingen. Het aantal besturen voor primair onderwijs halveert tussen de jaren 2000 en 2017, van ruim 2100 naar iets meer dan 1000.[6] In dezelfde periode daalt het aantal besturen in het voortgezet onderwijs van 530 tot 336.[7]

Als onderdeel van decentralisering, wil de centrale overheid meer taken naar gemeenten overhevelen. Gemeenten zijn tot dan toe niet alleen regisseur van het lokale onderwijsbeleid, maar ook bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Om dit probleem van dubbele petten op te lossen, komt ook op lokaal niveau de overheid op afstand van het onderwijs te staan. In vrijwel alle gemeenten wordt het openbaar onderwijs verzelfstandigd. Niet langer de gemeenteraad, maar stichtingen gaan openbare scholen besturen.

In de besturingsfilosofie die vanaf de jaren tachtig populair wordt, blijft de overheid verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel. Dit wordt ingevuld als: op afstand staan en sturen op output en prestaties. Uit de Angelsaksische wereld waait het gedachtengoed van New Public Management (NPM) over naar Nederland, dat hier wordt aangegrepen om de publieke sector te moderniseren. De gedachte is dat centrale sturing tot conservering leidt en alle prikkels voor vernieuwing al in de kiem smoort. Het moet allemaal doelmatiger, doeltreffender en vooral ook zuiniger. Ook het onderwijs ontkomt er niet aan. De financiering van het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs wordt

4 Voorstel 'Autonomievergroting in het primair en voortgezet onderwijs', geciteerd in J.M.G. Leune Van centraal naar decentraal; over deregulering en autonomievergroting in het onderwijs. in: B.P.M. Creemers (red.), *De context van het onderwijs, Onderwijskundig Lexicon*. Editie III (Alphen aan den Rijn 2000) 25-39.

5 Deze sturingsfilosofie is uitgewerkt in de nota's *Hoger Onderwijs en Autonomie en Kwaliteit* (1985), *Minder regels, meer ruimte* (1985) en *De school op weg naar 2000* (1988).

6 Cijfers 2017: onderwijs in cijfers website; cijfers 2000 uit Onderwijsraad, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (Den Haag 2008).

7 Cijfers uit 2017: website vo-raad; cijfers 2000 uit Onderwijsraad, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (Den Haag 2008).

deels afhankelijk gemaakt van het aantal diploma's. Dit moet instellingen prikkelen om hun rendementen te verhogen. In het primair en voortgezet onderwijs gaat de inspectie 'kwaliteitskaarten' van scholen op de website publiceren. Deze kwaliteitskaarten vatten de bevindingen van de inspectie samen over het leerstofaanbod, het pedagogisch klimaat, de didactische aanpak, de leerlingenzorg, (examen) resultaten en de in-, door- en uitstroom van leerlingen. Ook ouders zijn hierbij gebaat. Ze kunnen zo een meer overwogen keuze maken voor een school voor hun kind. En via die weg scholen aanzetten de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

Het dagblad *Trouw* is dan al begonnen met het opstellen van ranglijsten van schoolprestaties. De krant krijgt in 1997 via een gang naar de rechter de beschikking over de gegevens. Hoogleraar Jaap Dronkers gaat sindsdien aan de slag met de analyses en kent aan iedere school een rapportcijfer toe. Belangrijke indicatoren hiervoor zijn zittenblijven en de resultaten van leerlingen op de citotoets en het centraal eindexamen. Er barst onmiddellijk een storm van kritiek los: 'een school is meer dan cijfers alleen', 'ongenuanceerd beeld van de werkelijkheid', 'de goede school bestaat niet'. Toch wordt het publiceren van schoolprestaties vrij snel volstrekt normaal gevonden. Zo normaal dat *Trouw* in 2012 aankondigt te stoppen met de jaarlijkse ranglijsten. Volgens de hoofdredactie zijn de belangrijkste doelen bereikt: het aanzwengelen van de discussie over onderwijskwaliteit en de openbaarheid van de inspectiegegevens. Jaap Dronkers gaat nog twee jaar door in de Volkskrant en stopt dan met gemengde gevoelens. "Ik sta nog steeds achter het maatschappelijk belang ervan", laat hij de Algemene Onderwijsbond weten. "Maar het kost me teveel tijd." Ook is hij het continue gedoe in de sociale media zat. "Er werd van alles beweerd, daar moet je steeds weer op reageren, daar word je niet gelukkig van."[8]

De openbaarmaking van gegevens beoogt de concurrentie tussen scholen te stimuleren. Concurrentie moet scholen aanzetten tot innovatie, scholen dwingen om beter in te spelen op wensen van leerlingen en ouders, en zo de kwaliteit van het onderwijs verbeteren. De Nederlandse vrijheid van ouders om naar eigen overtuiging een school te kiezen, biedt bovendien alle ruimte voor concurrentie tussen scholen. Lange tijd is de schoolkeuze vooral ingegeven door de denominatie van een school. Katholieke ouders kozen op voorhand een katholieke school voor hun zoon of dochter; protestante ouders weken uit naar een school 'met den bijbel'. Met het proces van secularisatie neemt de invloed van godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging echter af (zie hoofdstuk 1). Onderwijskwaliteit wordt belangrijker voor de schoolkeuze. Hoewel de jaarlijkse ranglijsten in *Trouw* gretig aftrek vinden, wordt kwaliteit door ouders breder ingevuld dan toetsresultaten alleen. Ook de sfeer en de uitstraling van een school spelen een rol bij de keuze voor de basisschool.[9] Hetzelfde geldt voor het onderwijsaanbod en het profiel dat een school kiest. De toegenomen autonomie biedt scholen bovendien alle ruimte om zich sterker te profileren. Er ontstaan landelijke netwerken van scholen die, vaak met een eigen kwaliteitssysteem en eigen certificeringen, speciale profielen tot ontwikkeling brengen: bijvoorbeeld het technasium voor bèta-technisch onderwijs, cultuurprofielscholen, begaafdheidsprofielscholen en topsporttalentenscholen. Aanvanke-

8 http://www.aob.nl/default.aspx?id=31&article=50667.
9 Viktor Bekkers, Dennis de Kool en Geertjan Straten. *Ouderbetrokkenheid bij schoolbeleid.* (Rotterdam 2012).

▲ Afb. 2
Ongeveer 20.000 havo- en vwo leerlingen demonstreren op het Haagse Malieveld tegen werkdruk in het studiehuis, 7 december 1999. *Ed Oudenaarden, ANP.*

lijk worden deze profielen ontwikkeld voor het voortgezet onderwijs, meer recent doen ze ook hun intrede in het primair onderwijs.

Een overheid die op afstand staat en op output stuurt, blijft echter wel verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Het besef dat een focus op het stelsel als geheel niet vanzelfsprekend tot goed onderwijs leidt, dringt aan het begin van deze eeuw in snel tempo door. Overeenkomstig de bepalingen in de Grondwet, zijn het vooral de schoolbesturen die meer autonomie hebben kregen. Met de schaalvergroting van de schoolbesturen, maken vrijwilligersbesturen van ouders plaats voor professionele bestuurders en toezichthouders. Passend bij de stelselverantwoordelijkheid richt de overheid landelijk opererende programma- en projectbureaus op die vernieuwingen aan moeten jagen. De grote vraag is: waar is de leraar gebleven?!

Er ontstaat stevige onvrede over de gevolgen van een aantal grote, door de overheid geïnitieerde, onderwijsvernieuwingen. In de media worden scherpe discussies gevoerd over 'het nieuwe leren' en de grotere zelfstandigheid die leerlingen daarbij wordt toegedicht. Het ongenoegen zit diep. Er wordt te weinig geleerd, het ontbreekt leerlingen aan diepgaande kennis, leraren zijn buitenspel gezet, onderwijsbesturen hebben geen verstand van onderwijs, en externe begeleiders maken de dienst uit. Beter Onderwijs Nederland speelt een belangrijke rol bij het vertolken van dat ongenoegen. De vereniging wordt in 2006 opgericht om 'het zo goed mogelijk tot bloei (te) laten komen van de potenties van leerlingen en studenten door gedegen vakinhoudelijke en algemene vorming'. Voorzitter Ad Verbrugge ageert sterk tegen 'de verloedering van het Nederlandse onderwijs'. In het *NRC* wraakt hij de onderwijshervormingen "(…)waarmee ons eens zo deugdelijke onderwijsstelsel om zeep is geholpen."[10] De pijlen richten zich niet alleen op het nieuwe leren, ook de ontstane managementcultuur moet het ontgelden. De beroepseer van leraren zou ernstig zijn geschonden.

Op de golven van het publieke ongenoegen, keren ook veel politici zich tegen de ingezette onderwijsvernieuwingen. Op initiatief van het PvdA-Kamerlid Mariëtte Hamer stelt de Tweede Kamer in 2007 unaniem een parlementaire onderzoekscommissie in. Deze commissie, in de wandelgangen genoemd naar haar voorzitter Jeroen Dijsselbloem, concludeert een jaar later dat de overheid zijn zorgplicht schromelijk heeft verwaarloosd. De commissie oordeelt dat de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs (basisvorming, vmbo, studiehuis) teveel top-down zijn doorgevoerd, tegen de zin van het onderwijsveld in. De invoering van het overheidsbeleid is vrijwel geheel in handen van externe procesmanagers en adviseurs gelegd, die een eigen visie op didactiek voorstaan waarvan een sterk sturende werking uitgaat. Scholen en opleidingen hebben in theorie veel ruimte om op hun eigen manier invulling te geven aan het beleid, maar in de praktijk wordt die ruimte volgens de commissie flink ingeperkt. Omdat er geen 'richtinggevende kwaliteitsmaatstaven' zijn, schiet de verantwoording van scholen tekort en ontbreekt het aan adequaat toezicht door de overheid.[11] Met als gevolg dat het maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs afkalft en de waarde van diploma's onder druk komt te staan.

10 *NRC Handelsblad*, 3 februari 2007.
11 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.139.

De media-aandacht rondom het rapport van de commissie-Dijsselbloem is enorm. Het rapport geeft stem aan het brede gevoel van onbehagen over de rolvervaging tussen centrale overheid en scholen, met alle gevolgen van dien voor leraren.[12] Hoewel de commissie-Dijsselbloem zich niet boog over de invoering van het competentiegericht onderwijs in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, worden de conclusies daar zonder meer op van toepassing verklaard. De centrale overheid laat het aan de ene kant afweten als het gaat om het zorgdragen voor prestaties van leerlingen en studenten en hun doorlopende leerlijn, maar bemoeit zich aan de andere kant wel met de pedagogisch-didactische aanpak van leraren en de interne organisatie binnen scholen. Het studiehuis, met het accent op zelfstandig leren, heeft immers direct gevolgen voor leraren en voor het dagelijkse reilen en zeilen binnen scholen. De introductie van het begrippenpaar 'wat en hoe' moet weer klaarheid brengen in de onderlinge verhoudingen en de verantwoordelijkheden van de overheid helder afbakenen van die van het onderwijsveld zelf. De voorgestelde boedelscheiding komt er in het kort op neer dat de normstelling van wat het onderwijs moet opleveren aan de overheid is (het 'wat'), en dat scholen en onderwijsinstellingen over de (pedagogisch-didactische) uitvoering van het onderwijs gaan (het 'hoe').

Een aantal jaren later spreekt de Onderwijsraad met verschillende betrokkenen uit die tijd. De raad doet dat op verzoek van de Tweede Kamer, die wil weten hoe het staat met de doorwerking van de commissie-Dijsselbloem. "Anno 2014 kenschetsen de betrokkenen uit die tijd de bevindingen in het rapport-Dijsselbloem als een 'signaal van de grote afstand tussen Den Haag en het werkveld'. Zij zagen de 'euforie' in het onderwijsveld, omdat het veld zich gehoord voelde. Ze spreken van een 'louterende werking' van het rapport, omdat het gezien werd als een 'publieke schuldbekentenis' van de politiek en als een teken van 'zelfreinigend vermogen'. Het rapport leidde tot wat betrokkenen later omschreven als een 'broos' vertrouwen – en herstel van het vertrouwen had de Kamer tevoren als gewenste uitkomst geformuleerd."[13]

Om het in de toekomst beter te doen, ontwerpt de commissie een toetsingskader waarmee het parlement zelf na kan gaan of het zijn boekje niet te buiten gaan. Om het onderwijsveld te vrijwaren van onverwachte Haagse interventies, betoont de commissie zich een warm voorstander van kleinschalige en stapsgewijze vernieuwingen van het onderwijs die zorgvuldige gemonitord en geëvalueerd moeten worden. In de praktijk blijkt het nog niet mee te vallen om 'Dijsselbloem-proof' te werken. Bij het eerste het beste Kamerdebat – over de invoering van 'gratis schoolboeken' – ontstaat de vraag of het toetsingskader voor álle beleid geldt of alleen voor vernieuwingen.[14] Hoewel de conclusie

12 Zie voor een analyse van het rapport 'Tijd voor Onderwijs' en de doorwerking ervan op het onderwijsbeleid, Onderwijsraad, *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem* (Den Haag 2014).
13 Onderwijsraad (2014), p.16
14 Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20082009-687-713.html.

wordt getrokken dat het toetsingskader alleen van toepassing is op vernieuwingen, staat de deur voor bemoeienis door de overheid op andere terreinen nog wagenwijd open. Bovendien blijkt het 'wat' niet zo eenvoudig te scheiden van het 'hoe'. Zo vraagt senator Jan Anthonie Bruijn (VVD) zich bij de behandeling van een nieuwe wet op het onderwijstoezicht nog af: "Is deze wet Dijsselbloem-proof? Gaan wij nu daadwerkelijk toezien op het wat en het of en beperken wij ons daartoe? Het voorstel neemt … het schoolplan als uitgangspunt voor het onderzoek van de inspectie. Maar gaat het dan niet voor dat men het weet toch over het hoe?"[15] VVD-Tweede Kamerlid Ineke Dezentjé ziet al heel snel na openbaarmaking van het rapport een aantal risico's:

"Het gevaar dat ik het Dijsselbloem-spook noem, is dat de overheid met het rapport-Dijsselbloem in de hand zichzelf ontslaat van de verantwoordelijkheid om de regie te blijven voeren en zo bang is zich te mengen in didactiek dat zij zich uiteindelijk nergens meer in mengt."[16]

Hoewel de centrale overheid zich in de jaren na het parlementaire onderzoek terughoudend tracht op te stellen, betekent dat geenszins dat de overheid voortaan op haar handen gaat zitten. Nieuwe stelseldiscussies worden weliswaar angstvallig uit de weg gegaan, maar op tal van onderwerpen neemt de overheid juist stevig de regie. Onder Balkenende IV (2007-2010) worden bijvoorbeeld referentieniveaus voor taal en rekenen/wiskunde ingevoerd voor zowel het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs. In tegenstelling tot de ruim geformuleerde kerndoelen, definiëren de referentieniveaus gedetailleerd welk niveau leerlingen op welk moment in hun loopbaan minimaal moeten beheersen. Vanaf 2010 geldt de Wet goed onderwijs, goed bestuur. Daarmee krijgt de minister de bevoegdheid de bekostiging van langdurig zwak presterende scholen te beëindigen. De referentieniveaus vormen de spil bij het bepalen van wat zwak is.

In de jaren daarna maakt de overheid via zogeheten bestuursakkoorden prestatieafspraken met alle sectoren (po, vo, mbo en ho) over de te leveren 'onderwijsverbetering'. Er komen streefcijfers voor prestaties van leerlingen op de eindtoets basisonderwijs. In het voortgezet onderwijs moet het gemiddelde eindexamencijfer omhoog. De inspectie maakt de resultaten van iedere school openbaar. Ook de sector zelf toont zich transparant: bijvoorbeeld de VO-raad via Vensters voor Verantwoording. Voor het middelbaar beroepsonderwijs komen er professionaliseringsafspraken. In het hoger onderwijs worden de eigen ambities van instellingen voor onderwijs (bijvoorbeeld bachelorrendement, aantal docenten met een Basiskwalificatie Onderwijs, honoursprogramma's) en onderzoek (met name zwaartepuntvorming, kennisvalorisatie) vastgelegd in prestatieafspraken. Instellingen die de afspraken waarmaken krijgen een prestatiebeloning.[17]

Een maatregel die diep ingrijpt in de organisatie van het onderwijs, is de Wet passend onderwijs uit 2012 (zie kader). Scholen moeten voortaan voor een passende plek zorgen voor alle leerlingen die zich aanmelden, in het bijzonder voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Om aan die zorgplicht te kunnen voldoen, moeten school-

15 Behandeling van het Initiatiefvoorstel Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht in de Eerste Kamer (2016) zie https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vk218tkcojy6.
16 *Handelingen Tweede Kamer 2007-2008*, p. 6973.
17 Aan het halen van de prestatieafspraken is een budget ter grootte van zeven procent van de onderwijsbekostiging gemoeid.

besturen zich aansluiten bij een regionaal samenwerkingsverband. Wat het beleid vooral ingrijpend maakt, is dat de samenwerkingsverbanden rechtstreeks door de overheid worden bekostigd. Er zijn grenzen aan de traditionele autonomie van het schoolbestuur. Een laatste voorbeeld van een – verborgen – stelselingreep is het actieplan Focus op vakmanschap (2011-2015) dat 'de basiskwaliteit op orde en de lat omhoog' als motto meekreeg. De minister beoogt hiermee niet alleen een verhoging van de onderwijskwaliteit, maar zet ook in op een vereenvoudiging van het geheel aan mbo-opleidingen. De nieuwe regels voor bekostiging perken de mogelijkheden voor studenten om opleidingen of diploma's te stapelen drastisch in, tot dan toe een wezenskenmerk van het Nederlandse onderwijsstelsel.

Kenmerkend voor de jaren na 'Dijsselbloem' is dan ook niet dat de overheid zich terugtrekt uit het onderwijs, maar dat het beleid wordt opgedeeld in allerlei afzonderlijke vraagstukken in aparte dossiers. Daarover worden los van elkaar afspraken gemaakt met sectororganisaties (in het primair en voortgezet onderwijs), of direct met onderwijsinstellingen zelf (in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs). De overheid stuurt per beleidsthema, met eigen overlegvormen en overlegpartners, via wet- en regelgeving, mét behulp van platforms en programmabureaus (bijvoorbeeld School aan Zet en MBO2015). Deze laatsten fungeren als hulporganisaties van de overheid om het kwaliteitsbeleid uit te voeren.

Met wie in gesprek?

In een onderwijsbestel waarin meerdere partijen invloed uitoefenen op het onderwijs, is overleg noodzakelijk. Van oudsher is het ministerie in gesprek met gemeenten, scholen, instellingen, belangenbehartigers van werkgevers en werknemers, ouders enzovoorts. Wie de precieze gesprekspartners zijn en in welke vorm het gesprek gevoerd wordt, verschuift echter in de loop der jaren.

Tot 1995 zijn de landelijke onderwijskoepels de vaste, 'natuurlijke' gesprekspartners van de centrale overheid. In het verzuilde Nederland zijn deze er van rooms-katholieke, protestants-christelijke, algemeen bijzondere en openbare signatuur. In de koepels zijn niet alleen onderwijsbestuurders vertegenwoordigd, maar ook leraren, ondersteunend personeel, ouders en leerlingen. Op landelijk niveau voeren de koepels overleg met de minister in de Centrale Commissie voor Onderwijs Overleg (CCOO, zie hoofdstuk 9). Aanvankelijk ontwikkelen minister en koepels samen beleid, deelname kan alleen op uitnodiging. Het CCOO is een machtig orgaan. Menig minister poogt het te omzeilen. De meest effectieve ingreep om de macht te breken, is het openbaar maken van het overleg. Dat opent de deuren voor bilaterale, een-op-eenafspraken tussen minister en afzonderlijke koepels, voorafgaand aan het officiële, openbare overleg. Het verzuilde CCOO verliest invloed. Ook in de samenleving verliezen de traditionele zuilen hun vanzelfsprekende positie. In 1994 komt er voor het eerst sinds 1918 een kabinet zónder een confessionele partij. Dit eerste, paarse kabinet-Kok (1994-1998) maakt een definitief einde aan de CCOO. Staatssecretaris Tineke Netelenbos vindt het overleg met de koepels niet meer van de tijd. Ze wil ook direct kunnen overleggen met organisaties van leraren, ouders en werkgevers. De inhoud van het onderwijs "kun je natuur-

lijk beter met een vakorganisatie van leraren bespreken dan met iets wat op een departementje lijkt."[18] Het beeld van logheid en traagheid werd de koepels fataal. De onderwijskoepels zijn furieus over het verdwijnen van hun forum voor nationaal onderwijsbeleid. Parlementair verslaggever Marleen Barth schrijft in *Trouw:* "Tijdens de laatste bijeenkomst in november, waar werd vergaderd over het besluit tot opheffing, formuleerden de woordvoerders van de koepels hun kwaadheid keurig in grijze onderhandelingstaal. Maar het broeiende ongenoegen over de manier waarop ze buitenspel worden gezet klonk er onmiskenbaar doorheen."[19] Ze haalt onder andere voorzitter Voortman van de Nederlandse protestants-christelijke schoolraad aan. Hij "schetste een doembeeld waarin de door Netelenbos gekozen nieuwe opzet van overleg ontaardt in 'een Poolse Landdag', waarin bovendien geen ruimte meer zal zijn voor zuilgekleurde inbreng."

De overheid kiest voor afzonderlijke overleggen met de verschillende sectoren en groeperingen, en breekt met de sterk geïnstitutionaliseerde en verzuilde overlegstructuur. Ze kan daardoor een eigen afweging maken tussen de verschillende (deel)belangen. Binnen enkele jaren worden de MBO-raad (2006)[20], de VO-raad (2006) en de PO-raad (2008) opgericht. Als vertegenwoordigers van de school- en instellingsbesturen worden de sectorraden de vaste gesprekspartners van de overheid.[21] Langzaamaan krijgen ze ook het vertrouwen van de confessionele besturen. Ze behartigen de gemeenschappelijke belangen van de onderwijsbesturen en het onderwijsveld op twee manieren. Met de vakbonden onderhandelen ze over de cao: de 'vierkante tafel', daarnaast voeren ze het gesprek met hun leden en de bewindslieden over actuele onderwijsthema's, om zo de ontwikkeling bínnen de sector te versterken. Vooral aan deze 'ronde tafels' speelt pluriformiteit als uitgangspunt een cruciale rol. Gemeenschappelijkheid mag immers niet betekenen dat de identiteit van scholen ondersneeuwt. Bert Vogel, bestuurder van het Calvijncollege in Goes, laat daar geen misverstand over bestaan: "Wij vinden het dan ook belangrijk dat de pluriformiteit in de statuten staat: zodra dat eruit gaat, zijn wij geen lid meer. Want dan wordt de VO-raad een koepelorganisatie waar alles onder één dak zit en dat betekent dat je als richting je gezicht kwijt bent."[22] Zeker in het primair en voortgezet onderwijs, waar de sectorraden bij het overleg met de overheid de plaats innemen van de koepels, is het optreden van de raden aanvankelijk sterk reactief. Terugkijkend op de eerste jaren zegt voormalig schoolbestuurder en later parlementariër Paul van Meenen:

"De VO-raad heeft wat mij betreft geen ander doel dan ervoor te zorgen dat docenten de beste kansen voor kinderen kunnen creëren.
Als het in het begin érgens niet over ging, dan was het dat. In de eerste missie/visie kwam het woord leerling niet voor! De raad zat heel erg in de werkgeversrol."[23]

Al snel worden de sectororganisaties belangrijke spelers in de beleidsarena. Ze weten zich rap een positie te verwerven als vertegenwoordigers van het onderwijs. Door de krachten binnen een sector te bundelen, spreken de raden namens de héle sector om invloed uit te oefenen op zowel de

18 Tineke Netelenbos in gesprek met Pieter Slaman, 14 maart 2017.
19 Marleen Barth, 'Onderwijskoepels vrezen Poolse Landdag in toekomst' in: *Trouw* 11 februari 1995.
20 De voorloper was de BVE-raad (1996).
21 De VSNU en de Vereniging Hogescholen (voorheen de HBO-raad) waren al decennia eerder gevormd.
22 Bert Vogel in *VO-Magazine* 2, November 2016, naar aanleiding van het 10-jarig bestaan van de VO-raad.
23 Paul van Meenen in *VO-Magazine* 2, November 2016, naar aanleiding van het 10-jarig bestaan van de VO-raad.

politiek als de media. Zonder hun steun is beleid gedoemd te mislukken. Tegelijkertijd komen de sectororganisaties zelf in een ingewikkeld spanningsveld terecht. De overheid wil harde resultaatafspraken maken met de sector, bijvoorbeeld over te behalen prestaties. Maar de sectorraden hebben geen zeggenschap over hun leden. Ze kunnen enkel een zachtere inspanningsverplichting toezeggen.

Met de komst van de sectororganisaties verscherpen de scheidslijnen in het onderwijsbeleid. Waar voorheen de zorg van de landelijke onderwijskoepels zich uitstrekte over alle onderwijssectoren en belanghebbenden van de betreffende denominatie, vinden belangenbehartiging, beleidsvorming, bekostiging, wet- en regelgeving, toezicht, arbeidsvoorwaarden, voortaan hoofdzakelijk per sector en beleidsdossier plaats. Ria Bronneman beschrijft het proces van sectoralisering in haar omvangrijke studie naar de beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel in de periode 1990-2010.[24]
Ze laat verschillende knelpunten zien, waaronder het ontbreken van samenhang in het beleid.
De Onderwijsraad merkt in verschillende adviezen op dat in een stelsel met autonome, sectorgebonden schoolbesturen en sectorgebonden beleidsvorming, de school- en sectoroverstijgende belangen van leerlingen en studenten niet automatisch zijn gewaarborgd. De grootste knelpunten in het Nederlandse stelsel doen zich juist voor op de overgangen tussen schoolsoorten en sectoren.
Een treffend voorbeeld is het vrijwel ontbreken van afstemming tussen de herziening van de beroepsgerichte programma's in het vmbo, en de vernieuwing van de kwalificatiestructuur in het mbo.[25]

Terwijl de sectororganisaties zich een positie verwerven als vanzelfsprekende representant van het onderwijsveld, verschijnt het rapport van de commissie-Dijsselbloem. Een van de kritiekpunten is het ontbreken van voldoende en voldoende breed draagvlak voor (grote) beleidsbeslissingen. Ouders, leerlingen en studenten, schoolleiders, en vooral leraren zijn gepasseerd. Den Haag heeft 'oogkleppen' opgehad en onvoldoende geluisterd. Deze constatering moedigt politici, bewindslieden en ambtenaren aan het gesprek te zoeken met anderen dan enkel de georganiseerde belangenbehartigers van werkgevers en werknemers: de sectororganisaties en vakbonden. De overheid gaat, aanvankelijk aarzelend maar al snel actief, op zoek naar nieuwe vormen van representatie. Ze haalt deskundigen naar de Hoftoren waar het ministerie huist, spreekt met organisaties en personen die zich in de media over onderwijs uitlaten, en organiseert internetconsultaties over voorgenomen wetgeving.[26] In de Tweede Kamer vinden hoorzittingen en rondetafelgesprekken plaats. Voordat de Tweede Kamer de Wet passend onderwijs behandelt, praat ze maar liefst drie dagen achtereen met diverse betrokkenen. Ook tijdens de invoering laten Kamerleden zich regelmatig informeren door mensen uit de praktijk.

Als reactie op 'waar is de leraar gebleven?' krijgen leraren bijzondere aandacht in de zoektocht naar meer draagvlak. Leraren van het jaar, Leraar24 (een online platform voor en door leraren), de Groene Golf (een actiegroep van jonge docenten), de BVMBO (beroepsvereniging van leraren in het middelbaar beroepsonderwijs): ze worden allemaal uitgenodigd om mee te denken over het beleid.
De Onderwijscoöperatie, 'de beroepsorganisatie

24 Ria Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel*. (Den Haag 2011).
25 Zie bijv. Onderwijsraad, *Onderwijsstelsel met veerkracht*. (Den Haag 2014).
26 Een van de voorbeelden betreft het wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' dat de mogelijkheden voor het oprichten van nieuwe scholen wil verruimen. Op de website (https://www.internetconsultatie.nl/meerruimtevoornieuwescholen/details) geeft OCW aan dat het "doel van de consultatie is om reacties van belanghebbenden te verkrijgen op de voorgenomen wetgeving …". Na afloop van de internetconsultatie is een verslag over de resultaten en bevindingen gepubliceerd.

▲ Afb. 3
Minister-president Rutte ontvangt samen met minister Van Bijsterveldt en staatssecretaris Zijlstra de drie winnaars van de verkiezing Leraar van het Jaar in het Torentje. Deze verkiezing is een onderdeel van de Dag van de Leraar, een initiatief van de Onderwijscoöperatie. 5 oktober 2011. Fotograaf onbekend, *Wikimedia commons*.

van, voor en door de leraar om de ontwikkeling van een zelfbewuste beroepsgroep te stimuleren' krijgt het voortouw bij de herijking van de bekwaamheidseisen, bij de ontwikkeling van het lerarenregister en bij het komen tot een vernieuwing van het curriculum in het project Onderwijs2032. Naast het onderwijsverslag van de inspectie, waarmee de regering voldoet aan haar grondwettelijke verplichting om 'jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag (te doen) aan de Staten-Generaal', komt er vanaf 2015 ook een Staat van de Leraar.[27]

Gaandeweg wordt de overlegstructuur steeds diffuser. De overheid praat met allerlei georganiseerde én ongeorganiseerde groepen en personen. Vaak is onduidelijk wat de overheid met de verschillende opinies en ingewonnen adviezen doet.[28] Ook vervaagt de eigen verantwoordelijkheid van de politiek. De Onderwijsraad constateert dan ook: "Het is de taak van de politiek om de (vaak tegenstrijdige) belangen van verschillende groepen te wegen tegen het licht van collectieve maatschappelijke belangen. Expliciet verantwoorden waarom uiteindelijk bepaalde keuzes zijn gemaakt, mogelijk tegen het belang van individuele actoren in, versterkt het vertrouwen van het onderwijsveld in de politiek."[29]

In de druk om toch vooral draagvlak te bewerkstelligen, spelen de media een steeds grotere rol. Niet alleen kranten en televisie volgen met argusogen het onderwijsbeleid; in de nieuwe, sociale media blijft vrijwel niets onopgemerkt. Alles wordt van commentaar voorzien. Ook politici laten op Twitter veelvuldig van zich horen. CDA'er Michel Rog (10.406 volgers) tweet regelmatig over kleuteronderwijs. Op 10 maart 2016 laat hij weten: "De kleuter is geen schoolkind. Motie voor specifieke aandacht voor ontwikkeling kleuters bij debat #onderwijs2032."[30] Beeldvorming speelt steeds vaker een rol bij de acties die bewindslieden al dan niet nemen, niet het onderwerp op zichzelf of de vraag of de overheid op een bepaald dossier wel aan zet is. Ook bij de keuze voor gesprekspartners houdt men rekening met het beeld in de media. Bij veel van de grote werkbezoeken die de bewindslieden afleggen, laten zij zich vergezellen door een of meerdere leraren ("Gezocht: leraar uit het VO die mee wil met de staatssecretaris naar Canada"[31]). Tegelijkertijd helpen de media om professionals en 'de burger' te bereiken en meer te betrekken bij het beleid.[32] Democratisering en media gaan idealiter hand in hand.

Tot slot: sturen in een netwerksamenleving

Nadat tal van onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig zijn ingezet, niet gebracht hebben wat ervan was gehoopt, zoekt de commissie-Dijsselbloem het antwoord in een rationalisering van het beleidsproces.[33] Het parlement moet zichzelf, met de hulp van een toetsingskader, beperken tot die dingen (het 'wat') waar zij zelf over gaat. De commissie houdt een warm pleidooi voor meer evidence-based werken: op kleine schaal beginnen, goed monitoren en evalueren, en pas bij gebleken succes beleid verder uitbouwen. Hoewel de commissie zich realiseert dat beleidsvorming zich in de praktijk niet aan stappen-schema's houdt, rusten de aanbevelingen op veronderstellingen dat de fasen van beleidsvorming en –uitvoering helder te onderscheiden zijn en elkaar in de tijd netjes opvolgen. Tien jaar later is het onderscheid tussen

27 Vanaf 2015 verschijnt er tevens een Staat van de Leerling, en vanaf 2016 een Staat van de Schoolleider.
28 Guuske Ledoux, Edith van Eck, Irma Heemskerk, Annemiek Veen en Henk Sligte *Impact van de Commissie Dijsselbloem op onderwijsbeleid. Studie voor de Onderwijsraad* (Amsterdam 2014).
29 Onderwijsraad, *Onderwijspolitiek na de commissie Dijselbloem* (Den Haag 2014) 42.
30 3 augustus 2017.
31 Oproep van de Federatie Onderwijsvakorganisaties die het bezoek van staatssecretaris Sander Dekker in 2016 aan British Columbia (BC, Canada) organiseerde.
32 Maarten Hajer, Gezaghebbend besturen: waarom is het zo moeilijk? in: Huub Dijstelbloem en Rob Hagendijk (Red.), *Onzekerheid troef: het betwiste gezag van de wetenschap* (Amsterdam 2011) 53-74.
33 Onderwijsraad, *Onderwijspolitiek na Dijsselbloem*. (Den Haag 2014).

agendering, beleidsvorming en implementatie nog verder vervaagd. Voortdurende 'samenspraak' is alsmaar belangrijker geworden.
De hedendaagse samenleving wordt wel getypeerd als 'netwerk-samenleving'.[34] Het bestuurlijke krachtenveld bestaat niet alleen uit de gebruikelijke verticale verbanden – bijvoorbeeld tussen centrale overheid en onderwijsbesturen – maar ook steeds meer uit horizontale verbanden. Leraren werken binnen scholen meer en meer samen in professionele leergemeenschappen. Tussen scholen ontstaan netwerken van die professionele leergemeenschappen. Ook scholen die bij verschillende besturen horen, werken samen in netwerken. Een voorbeeld zijn de eerder genoemde landelijk opererende profielorganisaties, zoals het technasium, topsporttalentscholen en scholen voor ondernemend leren (SOL-scholen). Ook hele onderwijsinstellingen werken in netwerkverband samen met andere organisaties, variërend van welzijn en zorg tot kleinschalige lokale ondernemingen en mondiaal opererende multinationals. Sturen in een netwerksamenleving roept nieuwe vragen op voor de overheid.[35] Bijvoorbeeld: als schoolbesturen de formele gesprekspartners van de overheid zijn, kan diezelfde overheid dan nog wel rechtstreeks afspraken maken met scholen die onder de verantwoordelijkheid van die schoolbesturen vallen?

Vandaag heeft het Nederlandse onderwijs alle kenmerken van een complex stelsel. De overheid stuurt het onderwijs vanuit *meerdere lagen*: op landelijk niveau door de rijksoverheid, op lokaal niveau door gemeenten en door autonome schoolbesturen.[36] Bovendien zijn er op al die lagen *meerdere partijen* bij de sturing betrokken: leraren, ouders, schoolbestuurders, wethouders, bewindslieden, sectororganisaties, onderwijsverenigingen, bedrijven en zorgverleners. In de afgelopen jaren is een vorm van 'lenige netwerksturing' ontstaan.[37]
De centrale overheid stuurt mét netwerken, door als overheid zelf in een netwerk te participeren, door middel ván netwerken, door een netwerk samen te brengen of op te richten voor een specifiek doel, en vía netwerken, door gebruik te maken van bestaande netwerken. In Nederland zijn die sturingsnetwerken niet alleen relatief groot wat betreft het aantal partijen, maar varieert de samenstelling per sector en per beleidsthema. Ieder netwerk ontwikkelt eigen vormen van sturing, variërend van dwingen tot verleiden en alles daar tussenin. Deze lenige netwerksturing is niet het resultaat van een vooropgezet plan, maar ontstaan in het groeiende spanningsveld waarmee we dit hoofdstuk begonnen. Namelijk tussen een centrale overheid die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs, en decentrale schoolbesturen die veel autonomie hebben om de verantwoordelijk voor goed onderwijs binnen de school, voor hun leerlingen te kunnen waarmaken. Dat spanningsveld ligt in de Grondwet besloten, en krijgt in iedere tijd een eigen gezicht. In de moderne kennissamenleving verwachten we steeds meer van het onderwijs. De politiek en de publieke opinie vertolken de steeds hogere eisen die aan het onderwijs worden gesteld. De centrale overheid wordt daarvoor verantwoordelijk gehouden, ongeacht deregulering, decentralisering en autonomievergroting. Tegelijkertijd heeft de overheid minder direct zeggenschap. De autonomie van schoolbesturen is toegenomen, de sectororganisaties treden krachtiger en zelfbewuster op, en er

34 Manuel Castell, *The Rise of the Network Society* (Malden, 1996); Zygmunt Bauman, *Liquid life* (Cambridge 2005).

35 Zie Paul Frissen, Martijn van der Steen, Mirko Noordegraaf, Edith Hooge en Ilsa de Jong, *Autonomie in afhankelijkheid. Verbeteren van onderwijskwaliteit via krachtige koppelingen* (Den Haag 2016); Edith Hooge, Margriet van der Sluis en Sietske Waslander, *Krachtige koppels: hoe de overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken van scholen* (Tilburg 2017).

36 Onderwijsraad, *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs* (Den Haag 2017).

37 Henno Theisens, Edith Hooge en Sietske Waslander, Steering Dynamics in Complex Education Systems: an agenda for empirical research, *European Journal of Education 51* (2016) 463-477.

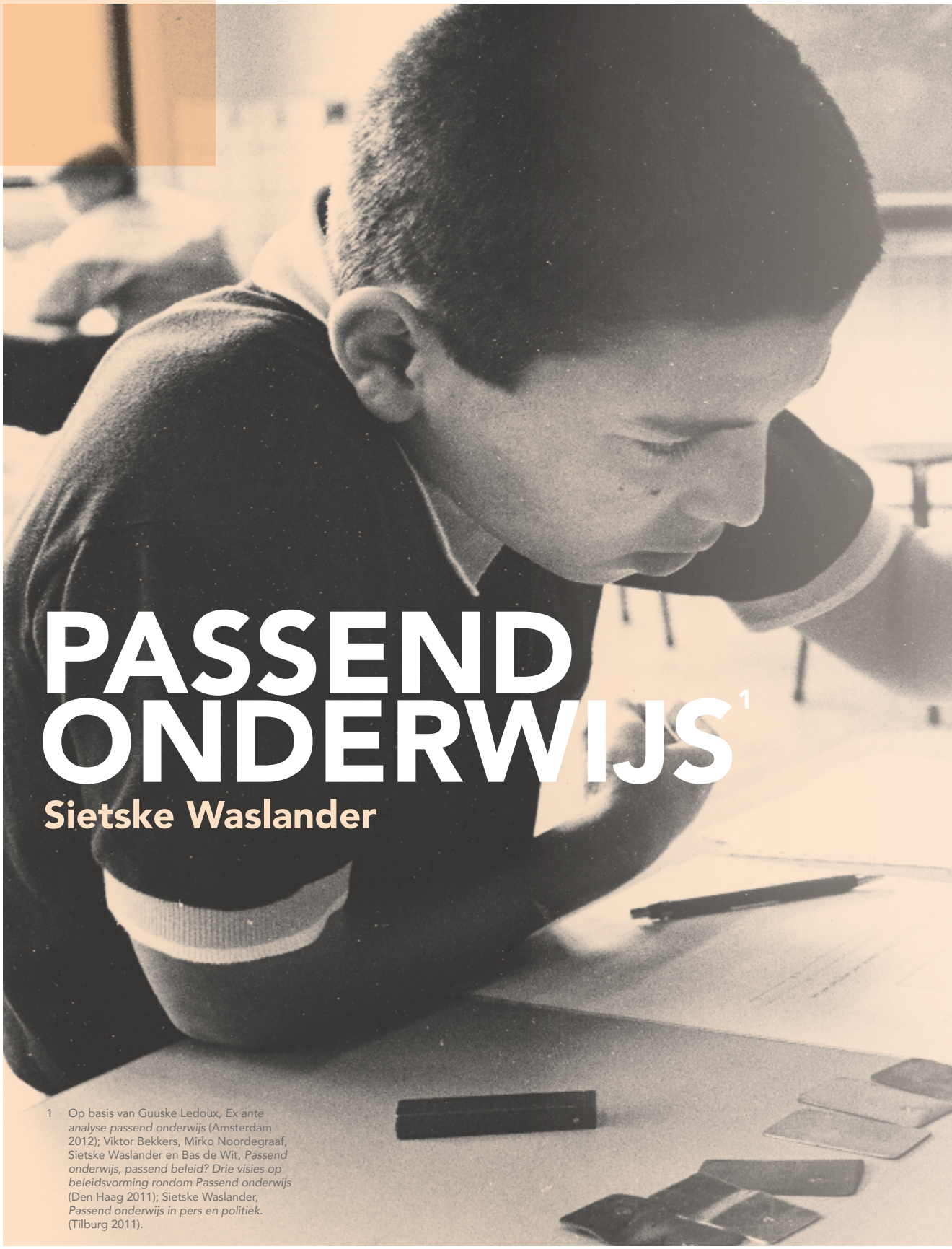
worden meer partijen actief bij het beleid betrokken. Dankzij lenige netwerksturing is de centrale overheid in staat om ogenschijnlijk op afstand te blijven, maar tegelijkertijd veel invloed op het onderwijs uit te oefenen.

De manier waarop sturing vorm krijgt in het complexe Nederlandse onderwijsstelsel, heeft ook een keerzijde. Doordat de sturing gefragmenteerd is, en per sector en per beleidsthema verschilt, worden instellingen overladen. Scholen en opleidingen moeten alle beleidsthema's op een logische manier met elkaar zien te verbinden om leerlingen goed onderwijs te bieden. Als reactie op deze 'sturingsoverload' houden instellingen de boot af. Daardoor ontstaat de indruk van een beleidsresistente sector. Dat is voor de overheid dan weer aanleiding om sterkere vormen van sturing in te zetten, waarop instellingen meer moeite doen om zich af te schermen.

De in artikel 23 van de Grondwet ingebouwde spanning tussen centrale sturing en decentrale autonomie heeft een eeuw lang sporen door het Nederlandse onderwijslandschap getrokken. Vooral het afgelopen decennium is sturen in samenspraak tot ware kunst verheven. In het Nederlandse bestel hebben onderwijsprofessionals relatief veel handelingsruimte, hebben betrokkenen – ook buiten de geïnstitutionaliseerde, officiële overlegstructuren om – veel mogelijkheden om invloed uit te oefenen, en benut de overheid een breed arsenaal aan eigentijdse sturingsvormen. Aan belangrijke voorwaarden voor een goed functionerend onderwijsbestel wordt zo beter voldaan.[38] Dat ook de tegenspeler van de overheid meer fluïde is geworden, heeft echter een belangrijk nadeel. In hoeverre is het onderwijsveld nog bij machte om gezamenlijk op te trekken als de belangen van leerlingen en studenten dat noodzakelijk maken? Een soepele doorstroom van de ene onderwijssector naar de andere, komt in Nederland vandaag de dag ternauwernood van de grond. De doelstelling van de Stichting van het Onderwijs die in 2010 juist voor 'samenhang en verbondenheid' werd opgericht, ten spijt. De onderwijskoepels uit de naoorlogse periode waren tamelijk gesloten bolwerken. Het verdwijnen ervan kwam de betrokkenheid van de gewone burger bij het onderwijsbeleid ten goede. Maar naarmate thans meer mensen en organisaties meepraten, wordt het vraagstuk van democratische legitimatie opnieuw urgent. Hoe is in een tijd waarin oude en nieuwe media het onderwijs op de voet volgen, te voorkomen dat degene die het hardst roept, de meeste volgers of 'likes' heeft, of het incident dat het meest tot de verbeelding spreekt, ook de meeste invloed krijgt?

De overheid kan haar grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs alleen waarmaken, als het primaat bij de politiek zelf blijft liggen. Het is aan de politiek om kaders te stellen en te bepalen wat wel des overheids is, en wat niet. Een beperkt aantal doelen stellen, daar daadwerkelijk op sturen en dat ook volhouden, komt ten goede aan de betrouwbaarheid en effectiviteit van de overheid. Door het overige toe te vertrouwen aan onderwijsprofessionals, ontstaat voor hen daadwerkelijke handelingsruimte.

38 Alma Harris, System improvement through collective capacity building. *Journal of Educational Administration 49* (2011) 624 -636.



PASSEND ONDERWIJS[1]

Sietske Waslander

1 Op basis van Guuske Ledoux, *Ex ante analyse passend onderwijs* (Amsterdam 2012); Viktor Bekkers, Mirko Noordegraaf, Sietske Waslander en Bas de Wit, *Passend onderwijs, passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs* (Den Haag 2011); Sietske Waslander, *Passend onderwijs in pers en politiek*. (Tilburg 2011).

Nederland kent lange tijd een relatief grote en sterk gedifferentieerde sector speciaal onderwijs. Rond 1990 gaan meer dan 100.000 leerlingen naar meer dan vijftien verschillende typen scholen: voor moeilijk lerende kinderen (mlk), voor zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk), voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok), voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom), enzovoorts. Om zowel financiële als ideële redenen wordt vanaf de jaren negentig beleid gevoerd om meer leerlingen binnen het reguliere onderwijs adequaat onderwijs te bieden. Aanvankelijk vooral langs bestuurlijke en financiële lijnen. Schoolbesturen moeten gaan samenwerken in samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS), er komen commissies – een landelijke indicatiecommissie en regionale verwijzingscommissies – en leerlinggebonden financiering (rugzakjes) voor specifieke groepen leerlingen. In de jaren daarna stabiliseert het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs. Tegelijkertijd is er een sterke groei van het aantal leerlingen in de zwaardere varianten van het speciaal onderwijs, dat buiten WSNS valt. Het financiële probleem is niet opgelost. Bovendien heeft de overheid er weinig greep op, is het geheel ook nog eens bureaucratisch en verkokerd, zijn er wachtlijsten en zitten veel leerlingen thuis omdat er geen plek is.

In 2005 komt minister Van der Hoeven met een nieuw plan: passend onderwijs. In lijn met de besturingsfilosofie van die tijd, voeren deregulering, decentralisering en autonomievergroting de boventoon. De schoolbesturen zijn zelf aan zet, en moeten in nieuw op te richten samenwerkingsverbanden passend onderwijs (swv'en) in onderling overleg uitmaken hoe ze zich willen organiseren en hoe ze gezamenlijk beleid maken. Het leidt tot veel bestuurlijke drukte. De invoering van passend onderwijs valt daarmee in de valkuilen die de commissie-Dijsselbloem juist op dat moment bloot legt: waar is de leraar gebleven!? Nog voor de invoering wordt het beleid bijgesteld (2009), en nog eens bijgesteld (2011).

De wet Passend onderwijs die in 2014 van kracht wordt, is een belangrijke breuk met het verleden. De financiële middelen gaan niet naar de schoolbesturen, maar rechtstreeks naar de swv'en. Al snel loopt de politiek tegen de autonomie van swv'en aan. De discussie spitst zich toe op doorzettingsmacht: wat als schoolbesturen, het swv, ouders en soms de gemeente onderling niet kunnen bepalen waar een leerling geplaatst moet worden? Wie heeft dan de macht om door te zetten om zo te voorkomen dat een leerling thuis komt te zitten? Het is aan swv'en zelf hoe ze hiermee omgaan en of ze dat ook in regels of procedures vastleggen. Dat niet alle swv'en de doorzettingsmacht hebben geregeld, is de Tweede Kamer een doorn in het oog. Ook omdat Kamerleden rechtstreeks of via (sociale) media worden aangesproken door ouders, wier kinderen de dupe worden van partijen die het maar niet met elkaar eens kunnen worden.

Het dilemma tussen centrale sturing en decentrale autonomie speelt nu ook bij swv'en. Staatssecretaris Dekker denkt de gulden middenweg te hebben gevonden door vast te leggen dát swv'en doorzettingsmacht regelen. Dan kan het swv zich voegen naar lokale omstandigheden. Het gaat de Kamer niet ver genoeg. Die staat er op dat het overal in Nederland op dezelfde manier wordt geregeld. Autonomie heeft zijn grenzen.

BURGERSCHAPSONDERWIJS[1]

Geert ten Dam

Sinds 2006 hebben scholen in Nederland wettelijk de taak om aandacht te besteden aan burgerschap. De manier waarop ze dat invullen, is vrij. Scholen moeten een visie hebben op het bevorderen van burgerschap en integratie, en daar planmatig invulling aan geven. Verder moeten ze zicht hebben op de opbrengsten van hun burgerschapsonderwijs en de ontwikkeling van leerlingen. 'Iets' doen aan burgerschap en niet aanzetten tot discriminatie of tot extremistische ideeën is – wettelijk beschouwd – genoeg, zo oordeelde de Raad van State in 2011, naar aanleiding van het voornemen van de minister van Onderwijs om de bekostiging van de As Siddieq basisschool in Amsterdam op te schorten.

De grote keuzevrijheid leidt echter niet tot bloeiend burgerschapsonderwijs. De Inspectie stelt in haar onderwijsverslagen bij herhaling vast dat er weinig vorderingen zijn te zien in de richting van een 'geëxpliciteerd curriculum, met concrete doelen en een daarop afgestemd aanbod'. De resultaten van de grote *International Civic and Citizenship Study* van 2016 laten zien dat Nederlandse scholen in vergelijking met het buitenland weinig aan burgerschap doen. Nederlandse leerlingen hebben minder burgerschapskennis, vertonen minder maatschappelijke en politieke betrokkenheid en zijn minder positief over basiswaarden, zoals gelijke rechten voor verschillende etnische groepen, dan leeftijdgenoten in andere landen.

1 Gebaseerd op Geert ten Dam, Anne Bert Dijkstra en Gerben Janmaat, De maatschappelijke opdracht van de school: burgerschapsonderwijs in ontwikkeling. In: B. Eidhof, M. Van Houtte & M. Vermeulen (Red.), *Sociologen over onderwijs. Inzichten, praktijken en kritieken* (2016) (Antwerpen-Apeldoorn: 2016) 259-280; Anke Munniksma, Anne Bert Dijkstra, Ineke van der Veen, Guuske Ledoux, Herman van de Werfhorst en Geert ten Dam, *Burgerschap in het voortgezet onderwijs: Nederland in vergelijkend perspectief* (Amsterdam 2017).

Is meer sturing van de overheid hier wenselijk? Het aantrekkelijke van de Nederlandse onderwijsvrijheid is dat de scholen eigenaar zijn van hun burgerschapsonderwijs, en de ruimte hebben om het onderwijs af te stemmen op de identiteit van de school, de voorkeuren en competenties van schoolleiders en leraren, en de eigen leerlingenpopulatie. Tegelijkertijd is het van belang dat burgers met verschillende visies op 'het goede leven' kunnen samenleven. Ze moeten van mening kunnen verschillen zonder dat dit leidt tot gewelddadige conflicten of uitsluiting, en ze moeten elkaars leefruimte respecteren. Democratie is dé verbindende factor tussen burgers van verschillende pluimage.

In 2012 adviseert de Onderwijsraad[2] de regering meer te sturen: bied scholen een inhoudelijk kompas, en vul de burgerschapsopdracht in de sectorwetten inhoudelijk in. Kennis van de democratische rechtsstaat en het leren functioneren in een democratische samenleving is een gemeenschappelijke opdracht voor alle scholen. Ongeacht hun visie of levensovertuiging. Geef scholen daarbij wel de ruimte om hun eigen aanpak en insteek te bepalen. En daarbovenop eigen accenten te leggen: maatschappelijke stages, lessen conflictoplossing, het kan allemaal. Maar het moet niet.

Hoe lastig de overheid het vindt om meer op burgerschapsonderwijs te sturen blijkt uit de reactie. Het kabinet Rutte I schuift het advies door naar het volgende kabinet. Dat op zijn beurt, vijf jaar later, aan de Tweede Kamer laat weten dat de wet inderdaad meer richting moet geven aan de burgerschapsopdracht van scholen. De uitwerking wordt doorgeschoven naar het volgende kabinet. Het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* (2017) herhaalt deze boodschap en kondigt aan werk te zullen gaan maken van de verheldering van de burgerschapsopdracht. Inmiddels ligt er een wetsontwerp voor de verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs.

2 Onderwijsraad, *Verder met burgerschap* (Den Haag 2012).

Pieter Slaman

PORTRET

JET BUSSEMAKER

(PVDA, 2007-2010)

Dr. M. Bussemaker, Capelle aan den IJssel 15 januari 1961. Politicoloog, eerder werkzaam als onderzoeker en docent aan de Universiteit van Amsterdam en de Vrije Universiteit. Kort gastonderzoeker in Harvard en voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Lid van de Tweede Kamer (2002-2007) en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2007-2010). Lid college van bestuur Universiteit van Amsterdam en Hogeschool van Amsterdam, ook rector (2011-2012). Sinds 1 juli 2018 is ze hoogleraar aan het LUMC en de faculteit Governance and Global Affairs van de Universiteit Leiden.[1]

Jet Bussemaker aan het woord: [2]

"Ik had een overgrootvader die schooldirecteur was. Toen nog op een school waar hij directeur en leraar tegelijk was, en waar hij twee klassen naast elkaar had. Als dat moeilijk werd, deden ze deuren open, en dan had hij de hele school. (…) Ik ben wel opgevoed met het idee dat je alles uit jezelf moet halen. Ik kwam uit een familie die hoogopgeleid was. Mijn vader, mijn moeder en mijn oma's hadden allemaal gestudeerd. Dus ook als vrouw moet je alles eruit kunnen halen en voor jezelf kunnen zorgen. Mijn ene oma hielp mijn opa als apothekersassistente, want hij was huisarts. Zij had de leiding over hun praktijk en apotheek aan huis. Mijn andere oma heeft bouwkunde gestudeerd, maar dat heeft ze niet afgemaakt. Ze is toen met haar man naar Indië vertrokken en als weduwe teruggekomen. Maar haar zus heeft bijvoorbeeld nog bij Johanna Westerdijk[3] gestudeerd. Ze kon daar mooi over vertellen.

Ik heb natuurlijk ook een politieke geschiedenis bij de PvdA. Verheffing is zo'n beetje het eerste woord waar de partij voor opgericht is. De PvdA zonder onderwijs en gelijke kansen is ondenkbaar. Ik word vaak als politicus gezien, maar ik ben ook wetenschapper en professioneel bestuurder. Dat heeft mij enorm geholpen om te weten hoe beleid landt. Mijn voorganger had net prestatieafspraken getekend een week voordat ik kwam. Ik heb die dingen zelf geschreven voor twee andere instellingen [in het hoger onderwijs, PS] en ik wist ook heel goed wat er in dat proces niet goed was gegaan, bijvoorbeeld veel te weinig

1 Parlementair Documentatie Centrum Universiteit Leiden, www.parlement.com en opgave van mw. Bussemaker.
2 Deze door mw. Bussemaker geautoriseerde citaten zijn afkomstig uit een gesprek met de auteur op 18 april 2018 te Amsterdam.
3 Eerste vrouwelijke hoogleraar in Nederland.

Jet Bussemaker geschilderd door Joanna Quispel, 2017, olieverf op doek.

tijd met de medezeggenschap. (…) Ik ben heel erg van de inhoud. Als bewindspersoon zomaar een portefeuille toebedeeld krijgen, dat vind ik helemaal niet interessant; ik moet iets hebben met een onderwerp.

Helaas heb ik niet bestuurd in de tijd dat je veel kon uitgeven. Als ik nu kijk hoe het achter is gelaten... Ik durf wel te zeggen dat ik het beter heb achtergelaten dan ik het aantrof. Iedereen vergeet dat 97 procent van de onderwijsbegroting zo ongeveer doorgesluisd wordt naar de scholen en naar salarissen. Er valt heel weinig te schuiven. Als er bezuinigd moet worden, dan betekent dat al snel dat er minder geld naar scholen gaat. Of je moet de salarissen op nul zetten, en dan tref je de leraren. Dat was voor mijn periode ook gebeurd. Ik ben er trots op dat wij de leraren van de nullijn af hebben gehaald. (…) Ik ben ook blij dat het kabinet van VVD en PvdA waar ik in zat, onderwijs heeft ontzien in een tijd van enorme bezuinigingen. In de Ministerraad merkte ik wel eens dat collega's OCW een beetje een verwend departement vonden. Ik zei dan 'Ja, maar dit gaat wel over de toekomst van alle kinderen, en wie wil daar nu op bezuinigen?'

Omdat we geen meerderheid in de Eerste Kamer hadden, heeft het politieke overleg erg veel tijd gekost. Daar kwam ook nog bij dat ik op een paar cruciale thema's niet mee kon liften met de zogenaamde constructieve oppositie – dat waren de partijen die de begrotingen steunden, namelijk D66, ChristenUnie en SGP, omdat de laatste twee principieel problemen hebben met lenen, en dus ook met het leenstelsel. Dus ik heb in mijn eentje uiteindelijk die andere weg met D66 en GroenLinks bewandeld. Dat heeft wel heel veel tijd gekost. Het studievoorschot ging niet alleen over studiefinanciering en de basisbeurs, maar het ging ook over de aanvullende beurs voor studenten van ouders met lagere inkomens, meer medezeggenschap, een investeringsagenda voor de toekomst, de financiering van de OV-kaart en de uitbreiding naar mbo-studenten. Dus ik was ook aan het overleggen met het hele streekvervoer, de NS, landelijk openbaar vervoer... Ik voelde me half de minister van Infrastructuur en Milieu in die tijd. Het studievoorschot ging ook over levenslang leren, want het studiekrediet zat er ook nog in. Het was een complex van heel veel verschillende onderdelen die voor een belangrijk deel in wetgeving vertaald moesten worden.

Waar ik die eerste tijd ook heel druk mee ben geweest is het nationaal onderwijsakkoord. Dat betekende praten, praten, praten met alle institutionele partijen in het onderwijs. En dat zijn er bar veel. De Stichting van het Onderwijs, wat een beetje een variant van de Stichting van de Arbeid was, liep helemaal niet. De vakbond had er helemaal geen zin in. Die was boos over alles wat er daarvoor gebeurd was, onder andere die nullijn. De verhoudingen intern tussen al die bestuurders, alle voorzitters van de koepels, en de vakbonden, was zeker niet optimaal. Het was geen makkelijke club. (…) Ik heb bij Volksgezondheid, Welzijn en Sport heel fijn en bijzonder samengewerkt met de Vereniging van Verzorgenden en Verpleegkundigen. Zo'n zelfbewuste beroepsgroep miste ik bij OCW. Ik heb gelukkig kleine stapjes daarin kunnen zetten. Met het bij elkaar halen van de leraren, met het nadenken

over andere carrièrepaden en de lerarenagenda die Sander Dekker en ik samen gemaakt hebben, dat was echt voor het eerst dat alles rond leraren systematisch in één agenda werd opgeschreven. Eigenlijk vanaf de vraag: hoe interesseer je jongeren voor een studie in de onderwijswereld? Tot en met: hoe hou je mensen tot het eind van hun carrière vitaal? Ik denk dat zo'n manier van werken echt perspectief biedt. (…) Wat ik heel erg geprobeerd heb is de relatie met de leraren zelf te zoeken. De leraren zelf in de schijnwerpers te zetten en ook te motiveren om zelf initiatief te nemen. Misschien dat ik in die zin onbedoeld bijgedragen heb aan de protesten van de afgelopen tijd, door eigen initiatief aan te wakkeren en te vergroten.

Er wordt vaak gedacht dat je een minister bent door veel wetten te maken. Wat ik vind ontbreken, is *management by speech*. Ik had in 2014 bijde KNAW een speech gehouden over vaardigheden voor de toekomst. Die is bekend geworden als de rakettenspeech. Ik beschreef dat mensen niet alleen kennis maar ook samenwerking nodig hebben. Ook een soort praktische vaardigheid – een van die raketten die ooit stuk was is gered door een stukje plakband te maken. Die is echt *viral* gegaan en daar zijn waanzinnig veel reacties op gekomen.

Ik ben tevreden over de dingen die gelukt zijn. Studievoorschot, maar vooral over de investeringen die dankzij het studievoorschot mogelijk werden en vastgelegd zijn in de Strategische Agenda en waar ik echt een eigen stempel op kon drukken. Veel minder rendementsdenken, bevorderen van de relatie tussen kennis en samenleving, veel meer aandacht voor Bildung. Daar zijn veel thema's in benoemd die dicht bij mij liggen. Dat geldt ook voor het beleid van gelijke kansen – waar overigens nog veel werk te doen is – en de emancipatie en waardering voor het beroepsonderwijs in alle facetten. We onderschatten in Den Haag nog wel eens de betekenis, de kracht en de kwaliteit van het beroepsonderwijs. Daar ben ik tevreden over. Ik zag bij veel onderwijssectoren veel andere soorten bestuurders komen. Dat is ook heel erg belangrijk. Mensen die er niet zitten om hun instelling te beschermen... dat is echt cruciaal. Mensen die zien dat ze een publieke verantwoordelijkheid hebben. Er waren tijden dat ik mensen tegenkwam die dat totaal vergeten waren: Meavita, Amarantis, ROC-Leiden, ik heb het allemaal meegemaakt.[4] Ik zie dat er nu veel meer moreel maatschappelijk besef is."

Tijdsbeeld

Het tweede kabinet-Rutte moest sterk bezuinigen en hervormen vanwege de economische recessie. Na jarenlange discussie stond invoering van het studievoorschot in de studiefinanciering als grootste hervorming op de agenda van OCW. Moeilijk was, dat het kabinet geen meerderheid had in de Eerste Kamer en dus voor wetgeving steeds steun moest zoeken bij oppositiepartijen. De economische crisis bracht scherpe maatschappelijke kritieken teweeg, die zich richtten tegen onvoorzichtig financieel beleid bij instellingen èn tegen ongelijkheid in de samenleving. Ongelijkheid in het onderwijs keerde terug in de publieke belangstelling.

4 Een groot bedrijf in de zorg en twee grote instellingen van middelbaar beroepsonderwijs, die financieel in nood raakten door een gewaagde stijl van ondernemen, die volgens critici niet bij instellingen met een publieke taak past.

intermezzo

HET MINISTERSCHAP VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Adriaan in 't Groen

Het ministerschap van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is een vak apart. Dat is te lezen in de hoofdstukken in dit boek en in de portretten van de ministers. De man of vrouw in die positie moet voortdurend laveren. Enerzijds zijn er de grondwettelijke en professionele vrijheden van de professionals en instellingen in het veld, die de bewegingsruimte van de minister beperken. Anderzijds de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het parlement en uiteindelijk ook de bevolking: hij of zij weet voortdurend kritische blikken op zich gericht. Tegelijk is het een invloedrijke positie: de minister is hoofd van het ambtelijk apparaat, heeft een voorbeeldfunctie, en moet het voortouw nemen bij veranderingen. Een ambt vol spanningen en paradoxen.

Het is een publiek ambt dat toch eenzaam is: voortdurend veel mensen om je heen, maar uiteindelijk ben je *alleen en persoonlijk* verantwoordelijk voor het werk van duizenden ambtenaren en ook nog *gedeeltelijk,* min of meer 'in je eentje' politiek aanspreekbaar voor het werk van honderdduizenden professionals in het beroepenveld van OCW. Ministers mogen, moeten dingen doen, die anderen in het geheel niet mogen[1]: in het parlement spreken bijvoorbeeld. Dan staan ze alleen in vak 'k' van de Tweede Kamer[2] met op de tribune een paar getrouwe assistenten. Tientallen ambtenaren die 'het onderwerp doen' luisteren mee. Vaak op afstand. Die ministers komen wel samen in de ministerraad en dragen daardoor gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de gehele regering. Maar bij die ministersbijeenkomsten wordt niet het 'lief en leed' van het ambt gedeeld. Er is politieke en departementale concurrentie, bijvoorbeeld wanneer begrotingen op het spel staan. Het ministerschap is dus invloedrijk, maar ook kwetsbaar: een grote verantwoordelijkheid die van de ene op de andere dag ter discussie kan komen te staan. Als het vertrouwen van de Tweede Kamer weg is, terecht of niet (de politieke werkelijkheid hoeft niet de echte te zijn), moet de minister haar of zijn ambt neerleggen. Dat gaat dan snel, soms binnen enkele uren. Er zijn dan geen mogelijkheden meer voor een minister om zich elders te verdedigen of te klagen. Ook als de fout door de minister niet persoonlijk is gemaakt. Of beter: de ministeriële verantwoordelijkheid gaat juist van de premisse uit dat de minister *juist* aftreedt als zij of hij de fout *niet zelf* heeft begaan. De dienende positie van het ambtelijk apparaat vloeit voort uit dat principe van ministeriële verantwoordelijkheid. Dat moet natuurlijk betekenen dat het ambtelijk apparaat moet doen wat ministers zeggen, of uit eigen kracht in naam van de minister *zijn* beleid uitvoeren, ook als dat volgens een ambtenaar strijdig zou zijn met zijn persoonlijk inzicht. Ministers moeten daar blind op kunnen varen.

De kennis van het maatschappelijke domein waarvoor ze verantwoordelijk zijn verschilt enorm tussen de ministers. Soms komen zij uit de wereld van onderwijs, wetenschap en cultuur; kennen ze alle haarvaten; hebben ze professionele ervaringen als bijvoorbeeld hoogleraar of schoolbestuurder. Soms komen ze vanuit de werelden van politiek en bestuur, en kennen ze alle krochten van partij of parlement. Soms komen ministers bij een kabinetsformatie binnen een paar minuten op een geheel ander domein terecht, omdat dat dan

1 Het handboek voor bewindspersonen van het secretariaat Ministerraad van Algemene Zaken is leuk. De ministers worden hier meer gezien vanuit de context van managementassist. Een gemiddeld, onschuldig voorbeeld, bijvoorbeeld bij 5.1.5. (versie 24 maart 2017).

2 In de oude huisvesting van de Tweede Kamer was dat genuanceerd anders.

plotseling politiek beter uitkomt bij de verdeling van de ministersposten. De legpuzzel van de kabinetsformatie is zeer onvoorspelbaar.[3]

Hoe pakt dat uit? Het hebben van een persoonlijke achtergrond in OCW heeft voordelen en nadelen. Grote inhoudelijke kennis en ervaring helpen bij de herkenbaarheid en het draagvlak onder professionals in het veld. Maar zij kunnen evenzeer leiden tot preoccupatie. Enige affiniteit of liefde voor het domein kan geen kwaad, maar kan ook verblinden. Daar kunnen anderen zich weer aan storen, bijvoorbeeld Kamerleden en ambtenaren. Politieke gevoeligheid helpt om effectief te kunnen zijn in het parlement. Uit de portretten blijkt dat ministers die vooral veel politieke ervaring hebben wat gemakkelijker met het parlement kunnen omgaan dan bewindslieden die dat niet hebben. Vooral bij grote wetgevingsprocessen is dat van groot belang. Als minister moet je politieke, normatieve kracht kunnen en willen uitoefenen. Het verschil met de voorganger moet inhoudelijk of procesmatig zichtbaar worden. De kennis daarvan kan snel worden geleerd. Dat moet je dan wel willen.

Op de kennis en kunde van ambtenaren draait de uitvoerende macht van de regering. Deze professionaliteit kent veel aspecten. In bepaalde jaren was er op het departement veel inhoudelijke kennis van de talrijke domeinen van onderwijs, kunsten en wetenschappen. Dat kwam gedurende de jaren van het constructieve onderwijsbeleid tot een hoogtepunt. Immers, ambtenaren moesten dat meer 'activistische' beleid vanuit het departement gestalte geven, verwoorden, uitvoeren. Daarna brak een periode aan van besturen op afstand. Kennis van beleidsprocessen kwam meer op de voorgrond en de inhoud wat meer op de achtergrond. Dat wordt versterkt door de nu nog steeds bestaande overtuiging binnen het staatsapparaat dat niet alleen ministers moeten komen en gaan, maar dat ook topambtenaren niet te lang op een post moeten blijven, dat ze binnen het staatsapparaat meer moeten rouleren. Dat zou de flexibiliteit en onderlinge samenwerking bevorderen. Die roulatiegedachte doet steeds meer opgeld en daalt neer tot in de lagere regionen van het ambtelijk apparaat. Veel domeinkennis gaat hiermee verloren. Dat kan riskant worden als de minister ook geen domeinkennis uit eigen ervaring heeft opgebouwd.

Bij de verschillende ministers zien we een spanning tussen politieke doelen die zich vooral richten op de korte termijn en de doelen van leraren, wetenschappers en cultuur- en kunstbeoefenaars die lange termijndoelen voor ogen hebben. Beide groepen kunnen niet veel anders: politici worden gekozen op een verkiezingsprogramma dat voor de komende zittingsperiode van ten hoogste vier jaar wensen formuleert. Daarop worden parlementariërs gekozen en daar worden ministers met een kabinetsprogramma aan gebonden. Beide programma's spiegelen ook de tijdgeest van dat moment, ofwel de omgevingsfactoren die van invloed zijn op beleidsvorming en de praktijk van OCW. Uit de gesprekken met de bewindslieden blijkt dan dat zoiets door die diametraal tegenover elkaar staande tijdsperspectieven bij OCW extra lastig

3 Zeker als de zeer korte formatieperiode wordt vergeleken met de lang en minutieus verlopende programmatische gesprekken en onderhandelingen in de periode van de informatie.

is. Onderwijs, Wetenschap en Cultuur moeten zich richten op een decennium, of een hele levensduur. Beide snelheden, die van de politiek en die van OCW-professionals, ze vallen niet te omzeilen. Hier zit een intrinsieke spanning die beide grondrechten, die van de parlementaire democratie en die van de vrijheid van OCW kunnen schaden. Een lastig vraagstuk: de democratie vraagt om concretere doelen en meer transparantie, waarbij de termijnen eerder korter dan langer worden, terwijl het professionele veld juist de andere kant op neigt: langere ontwikkelingslijnen met een meer geduldig oog op resultaat. Wat kan of mag je doen als minister? Hier is stuurmanskunst gevraagd. Deze spanning tussen korte en lange termijn speelt wel heel bijzonder bij het domein van OCW. Fons van Wieringen beschreef dat zo in zijn reflectie op het werk van tien bewindslieden van OCW over dertig jaar in de interviewbundel *Hoog gegrepen*:

> Wat (…) vooral opvalt is het in elkaar overlopen van oplossingen en problemen. Wat voor de ene bewindspersoon evident in de categorie oplossingen thuishoort is voor een volgend persoon geregeld onderdeel van de stroom problemen.[4]

Ik voeg daaraan toe, ook reflecterend op *Hoog gegrepen,* mijn waarneming dat politiek en ministers te vaak, met de beste bedoelingen, te hoog grijpen en daarbij nogal eens een keer hun mogelijkheden of slagkracht overschatten. Soms vergissen ze zich in de tijd die nodig is voor het proces van beleidsontwikkeling tot en met aanvaarding van wetgeving en efficiënte invoering[5], soms overschatten ze de effecten van wetgeving op het werk in het domein van OCW, zoals bijvoorbeeld de parlementaire onderzoekscommissie Dijsselbloem uitvoerig heeft laten zien.[6]

Een minister is leidend, normatief, met als basis de spelregels van de democratie, en daarmee tegelijkertijd ook luisterend, de volkswil volgend. Een paradox? Een ambtenaar heeft spelregels en kennis van zijn professie, maar is tegelijkertijd ook luisterend, de politieke wil volgend. Ook een paradox?

Dit boek toont dat in het unieke karakter van het ministerschap de sleutel van de democratie besloten ligt. Het is de werkelijkheid van verschillende verhalen over hetzelfde beleidsterrein. Het toont de niet eenduidige en daarmee kwetsbare democratie. Respect voor de ander, en het andere, kan veel goed doen. Is dat niet een notie van democratie? En met deze notie, de Nederlandse, met een verzameling van minderheden samenkomend in de idee van 'vrijheid van onderwijs, wetenschap en cultuur' als identiteitsdragers van onze samenleving, kan in de spiegeling in de portretten van de bewindslieden worden waargenomen dat het ambacht van minister van OCW zich onderscheidt van andere ministers. De invloed raakt de haarvaten van ons zijn, terwijl de minister van OCW zich daar niet mag begeven. De kerntaak van een minister van OCW zou kunnen zijn een scharnierpunt te vormen bij het verbinden van minderheden met de gemeenschap, van het individuele met het collectieve, van het nationale met het internationale. Dat past in een honderdjarige traditie van een land met meerdere identiteiten dat op zoek is naar pacificatie.

4 Jaap Stam e.a., *Hoog gegrepen. Tien bewindslieden, universiteiten en politiek* (Amsterdam 1995).

5 Voorbeelden te over; een enkel voorbeeld hier: de structuur van de onderbouw van het voortgezet onderwijs, de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs. Van Wieringen: "De cursusduur is een dertig jarig probleem." (*Hoog gegrepen* 182).

6 Uit ander parlementair onderzoek blijkt dat deze politieke overschatting ook bij andere maatschappelijke domeinen voorkomt.

11 SLOT BESCHOUWING

Pieter Slaman

Onderwijs, cultuur en wetenschap: alle drie gaan ze over de zaken die we als samenleving de moeite waard vinden om vast te houden, te ontwikkelen en door te geven. Het gaat om de ideeën, prestaties en tradities van eeuwen. Wie daarin thuis is, voelt zich eerder thuis in de samenleving. Wie er stukken van mist, kan allerlei obstakels tegenkomen en minder vrij zijn om zijn of haar weg te vinden. Vooral in de afgelopen eeuw kwam daarom de eis op dat elk mens een gelijke, vrijwel onbeperkte toegang tot die zaken moest kunnen hebben. In een land dat van oudsher zoveel verschillende culturele tradities in zich draagt, bleek dat een lastige eis om in te willigen. Er ontstond een botsing met een ouder idee: het principe dat elke groep in grote mate voor zichzelf mocht bepalen welke tradities werden doorgegeven, en hoe en aan wie. Ook dat is een vorm van vrijheid.

Onderwijs, cultuur en wetenschap kunnen uit de meest uiteenlopende hoeken worden bekeken. Deze slotbeschouwing kiest er slechts één: de voortdurende spanning tussen het recht van groepen om hun eigen boodschap in eigen kring te brengen, en het recht op vrije toegang voor elke individuele burger. Een heel groot deel van de discussies, de problemen en de gekozen oplossingen in de afgelopen eeuw is aan die spanning toe te schrijven. Er is ook een bijzondere manier van discussiëren en beslissen uit voortgekomen, een manier die ook in de toekomst steeds weer nieuwe oplossingen kan blijven brengen. Maar dan moet wel, in de geest van de Pacificatie van 1917, elke groep en elk geluid zijn eigen plaats blijven krijgen.

Vrijwaring

Veel ouder dan de eis van gelijkheid voor iedereen, is de behoefte aan de vrijheid voor elke groep om zelf vorm te geven aan het leven, zonder daarbij te worden gestoord of beperkt door een overheid of andere autoriteiten. Aan het slot van de achttiende eeuw kwam een staat op, die zich actief bezig ging houden met nationaal onderwijs- en kunstbeleid. Dat moest in het teken staan van één identiteit: het gedeeld Nederlands burgerschap. De reactie liet niet lang op zich wachten. Daar waar de staat zich teveel met moraal en levensvragen bezighield, ontstond concurrentie met de vele sterke geloofsstromingen. Zij hamerden op *vrijwaring* van zulke sturing of dwang.[1] Nu was dat niet zo bijzonder, in heel veel Westerse landen werd deze strijd gestreden.[2] Maar het ontbreken in Nederland van een duidelijke meerderheid die de strijd in haar voordeel kon beslissen, was dat wel. Onderwijs, cultuur en wetenschap staan in dit land sinds de negentiende eeuw daarom bol van organisaties die erop aandringen dat ze *gevrijwaard* blijven van inhoudelijke bemoeienis van buitenaf. De school, de omroep, het theater, de beroepsorganisatie, de onderzoeksinstelling: allemaal hebben ze een grote vrijheid nodig om zelf te bepalen welke boodschap ze aan de wereld brengen, en hoe ze dat doen.

Juist in onderwijs, cultuur en wetenschap is dit belangrijk, om tenminste twee redenen. Vaak gaat het om identiteit die mensen en groepen in zich dragen, door willen geven en soms fanatiek beschermen. Pogingen van de staat om identiteitsverschillen in het onderwijs weg te poetsen, gaven in de negentiende eeuw de aanzet tot de Schoolstrijd, één van de langdurigste en meest principiële conflicten in de moderne Nederlandse geschiedenis. De oplossing in 1917 was om godsdienstige en ideologische stromingen dan maar vrijwaring van zulke bemoeienis te gunnen, en toch iedereen te steunen met gemeenschapsgeld. Elke groep kreeg de ruimte en de middelen voor eigen scholen, omroepen en cultureel leven. Zo bleef de onderlinge vrede bewaard. Tot in de jaren vijftig ging het beleid vooral uit van het idee dat alle groepen baas in eigen huis moesten kunnen zijn, en dat die huizen allemaal op precies dezelfde manier door de samenleving moesten worden onderhouden.[3] Deze *pacificatie* werd na 1917 voortdurend gekopieerd in het maatschappelijk bestel: in het omroepbestel, de sociale voorzieningen, de gezondheidszorg, de vakbond en allerlei andere vormen van gezamenlijke actie (zie hoofdstuk 1).

Rechtvaardigheid betekende in dit systeem vooral gelijke behandeling van groepen door de staat.

1 Het begrip *vrijwaring* is ontleend aan *negative liberty*, vrijheid door afwezigheid van externe invloeden. De Brits-Letse filosoof Isaiah Berlin introduceerde dit begrip in zijn beroemde essay 'Two Concepts of Liberty' in: Isaiah Berlin, *Four Essays on Liberty* (Oxford 1969).

2 Hugh McLeod, 'Kerk en staat in West-Europa sinds 1789' in: J. de Bruijn e.a. (red.), *Geen heersende kerk, geen heersende staat. De verhouding tussen kerken en staat 1796-1996* (Zoetermeer 1996) 9-28.

3 Als analogie op de vaak herhaalde frase 'baas in eigen huis, en het huis op kosten van de gemeenschap' van socioloog J.A.A. van Doorn. J.A.A. van Doorn, 'De verzorgingsstaat in de praktijk' in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat* (Amsterdam 1978) 17-42, aldaar 19.

Nog steeds is dat een krachtig principe. In de politiek zijn er weinig partijen die het durven om één groep te weigeren wat de anderen wel wordt toegestaan, hoewel met name islamitische, hindoeïstische en behoudend christelijke organisaties het vanaf de jaren tachtig geregeld moesten ontgelden in het publieke debat.

De Pacificatie is onder druk komen te staan. Met het gestaag leeglopen van de kerken sinds de jaren vijftig, begint zich geleidelijk een duidelijke meerderheid af te tekenen: een van mensen die geloven in de gelijkheid en vrijheid van elk individu, en die weinig waardering meer op kunnen brengen voor traditionele groepsdiscipline. Vooral wanneer deze voortkomt uit godsdienst. Steeds vaker worden politieke meerderheden gevonden die een liberale seksuele moraal op willen leggen, de evolutietheorie tot verplichte leerstof willen maken of scholen willen verplichten om iedereen toe te laten (zie hoofdstuk 2). Of die kleinere media onder druk zetten om hun positie op te geven. Die meerderheden zorgen voor keurige democratische besluitvorming, maar mensen vergeten daarbij soms een andere eis van de democratie: het ruimte laten voor minderheidsgroepen. Juist dát was de afspraak van 1917, toen er alleen maar van zulke groepen waren. In 1917 was niet alleen het algemeen kiesrecht een mijlpaal op de weg naar democratie. De onderwijspacificatie was dat ook. Een divers land als Nederland moet zuinig zijn op die afspraak, om te voorkomen dat het tegenovergestelde wordt bereikt van wat we willen: dat minderheidsgroepen zich afwenden van de samenleving. Dan ontstaat scheiding in plaats van de gezochte eenheid. Historicus Piet de Rooy noemt de Schoolstrijd een veenbrand die ook in de 21e eeuw nog onder de oppervlakte smeult: "het is een brandhaard die nog steeds een permanente brandwacht vergt".[4]

De tweede reden dat *vrijwaring* van bemoeienis zoveel gewicht had in het onderwijs, de cultuur en wetenschap, was dat veel werk hier gedaan werd door mensen met een klassieke, trotse professie: de leerkracht, de journalist, de onderzoeker, de kunstenaar. Deze mensen hechtten enorm aan de regels en de zelfstandigheid van de eigen beroepsgroep, omdat die de beste verzekering boden voor integer en goed werk. Deze groepen hielden bewust een zekere afstand tot politieke, godsdienstige of andere machten. De leerkracht die in detail kreeg voorgeschreven wat hij of zij doen moest, zou de persoonlijke inbreng verliezen die bij al het leren cruciaal is. De journalist, de wetenschapper en de kunstenaar die aan de leiband van de macht zouden lopen, zouden hun functie in de democratie verliezen. En wie kan beter bepalen wat iemand nodig heeft op de arbeidsmarkt, dan de werkgever zelf? Zonder de nodige vrijwaring van inhoudelijke bemoeienis, geen professie en geen deugdelijk onderwijs, wetenschap of cultureel leven. Vandaar dat de professies zo sterk vertegenwoordigd waren in het bestuur: kunstenaars in de Raad voor Cultuur, wetenschappers in NWO, docenten in de ooit vaste overlegstructuren.

4 Piet de Rooy, *Een geschiedenis van het onderwijs in Nederland* (Amsterdam 2018) 96-97.

Vrije toegang

Wie zich in Nederland bezighield met beleid op het gebied van onderwijs, cultuur en wetenschap, landelijk of lokaal, had dus voortdurend te maken met groepen die argwanend hun vrije ruimte bewaakten. Maar ook met de wetten die deze vrije ruimte beschermden. Dat maakte besturen heel lastig. Toch moest er gestuurd worden, en dat had veel met het tweede belangrijke principe te maken: de *vrije toegang* van elk mens tot kennis en cultuur, en de strijd tegen alle barrières die deze toegang beperkten.

Elk mens heeft recht op de mogelijkheden en de middelen om iets van het leven te maken, om zich persoonlijk te ontwikkelen in een richting die bij hem of haar past. Voor iedereen moet er een eerlijke kans zijn om alle kennis, informatie, cultuur en vaardigheid in zich op te nemen die past bij de eigen talenten en belangstelling.[5] Het mag niet uitmaken of je man of vrouw bent, rijk of arm, of je in de stad leeft of in het buitengebied, of je diepe familiewortels in Nederland hebt of niet. Een samenleving die open en vrij wil zijn, heeft de plicht om ervoor te zorgen dat iedereen een vergelijkbare toegang kan krijgen tot scholing, media, kunst en cultuur. Die overtuiging wordt vooral sinds de jaren vijftig heel breed gedeeld, maar in de kern is het een oud liberaal principe dat twee eeuwen geleden zorgde dat de overheid landelijk de kwaliteit van het onderwijs ging controleren. Thorbecke had het in 1848 in gedachten toen hij de rijksoverheid dwong overal voldoende onderwijs beschikbaar te maken. In 1917 drongen vooral de sociaaldemocraten, sociaalliberalen en pedagogen aan op werkelijk gelijke kansen voor iedereen, door allerlei praktische belemmeringen op te heffen. Het zou echter nog tot het midden van de jaren zestig duren tot deze *vrije toegang* ook echt het belangrijkste doel werd in de werelden van OCW. Maar toen gebeurde er ook veel tegelijk: emancipatiebeleid, Mammoetwet en middenschool, studiefinanciering, spreiding van kunst en opening van het mediabestel, om maar enkele voorbeelden te noemen. In eerste instantie was vrije toegang nodig om een economische omslag te kunnen maken van landbouw en handel, naar industrie en diensten. Die vroeg veel meer breed gevormde mensen. Maar al snel overheerste het ideaal, de eis van een rechtvaardige samenleving. Burgers accepteerden sociale achterstellingen niet langer. En juist ongelijke toegang tot kennis, cultuur en vaardigheden was een oorzaak van veel achterstellingen (zie hoofdstuk 4 en 6).

Terwijl de steun onder de bevolking heel groot was, riep deze onderneming toch grote weerstand op. Groepen die gewend waren om *gevrijwaard* te blijven van sturing van buitenaf, moesten elk individu *vrije toegang* gaan geven tot kennis, cultuur en vaardigheden. Dat kostte hen vaak grote moeite. Katholieken en protestanten moesten slikken toen ze in 1917 overheidscontrole op onderwijskwaliteit moesten accepteren. En ze raakten intern verdeeld toen de massale toestroom van leerlingen en de grote stelselwijzigingen van de jaren vijftig tot de jaren negentig, op hen afkwamen. De wetten, de gewoontes en de dagelijkse praktijk in de werelden van OCW draaiden sinds 1917 om groepen de vrijheid te geven zelf hun boodschappen in eigen kring door te geven. Om de vrije toegang voor iedereen mogelijk te maken, moest in het onderwijs

5 Isaiah Berlin noemde dit *positive liberty* in 'Two Concepts of Liberty' in: Isaiah Berlin, *Four Essays on Liberty* (Oxford 1969).

echter de hele inrichting worden veranderd. Er moesten soepele overgangen komen van lager naar middelbaar en hoger onderwijs. Vooral de laatste twee moesten enorm uitbreiden omdat zij zich niet langer op bevoorrechte standen gingen richten, maar op iedereen met de juiste aanleg. Kleine instellingen moesten groter worden, om elke leerling te kunnen bieden wat bij zijn of haar ontwikkeling paste. Het studeren moest korter, om meer studenten voor minder geld te kunnen bedienen. De spreiding van cultuur over het land moest breder, ieder moest ermee in aanraking komen. In dit geheel moest emancipatie in allerlei vormen voorop staan. Het waren stuk voor stuk indrukwekkend grote ondernemingen, waarbij de rijksoverheid met steun van de kiezer als voortrekker diende (hoofdstuk 4, 5, 6, 7, 9).

Groepen die hun vrijwaringen bedreigd zagen, zoals eerstegraads leraren, een deel van de liberalen, een deel van de christelijke organisaties en van de christelijke politiek, omroepen of de strijders voor de academische vrijheid, zetten de hakken in het zand. De angst voor staatspedagogiek leefde op. Jarenlange politieke en bestuurlijke slagen waren het gevolg. Minister Cals streed twaalf jaar voor de Mammoet, Van Kemenade streed vergeefs voor de middenschool, hij en zijn opvolgers probeerden met moeite meer structuur in het hoger onderwijs te krijgen. De groepen die radio en televisie beheersten, hadden er grote moeite mee ook anderen ruimte te geven. Het was vaak een kwestie van eindeloos overleggen, onderhandelen, discussieren. Het kabinet-Marijnen struikelde er zelfs over. Zelden kon iemand een machtswoord spreken, ook nu door gebrek aan een duidelijke meerderheid.

Wat het extra ingewikkeld maakte, was dat vaak helemaal geen sprake was van groepen die tegenover elkaar stonden. Mensen raakten in innerlijke tweestrijd. Ze wilden onbeperkte toegang voor zichzelf en hun kinderen tot alle voorzieningen, én ze wilden voorzieningen die direct bij hun eigen belevingswereld pasten, liefst klein en beschermd. Ze wilden eigenlijk beide vormen van vrijheid. Dat dilemma leidde in veel gevallen tot compromissen en onduidelijke uitkomsten (zie hoofdstuk 3, 4 en 7).

Van 1951 tot in de jaren negentig werd zo het hele onderwijsgebouw opnieuw ingericht, moeizaam, met mislukkingen en met veel water bij de wijn. Kleuterschool en lagere school kwamen samen voor een gelijke start. De basisvorming en de tweede fase moesten zorgen voor eerlijke selectie van leerlingen. Het beroepsonderwijs werd samengebracht in grote instellingen die hun studenten een breed en flexibel aanbod konden bieden. En de universiteit moest zich aanpassen aan goed onderwijs voor honderdduizenden. Een lange, zware klus, die nog niet naar tevredenheid is geklaard. Zo kwam er wel een gedeelde basisvorming in het voortgezet onderwijs, maar die viel veel gevarieerder en gefragmenteerder uit dan de bedoeling was. Daardoor worden kinderen van twaalf jaar nog altijd uit elkaar gehaald, verdeeld tussen beroeps- en algemeen vormend onderwijs en uitgesplitst naar niveau. En het mbo, hbo en wo werden intern wel aangepast om studenten allerlei richtingen te laten kiezen, maar de doorstroming van de ene naar de andere onderwijsvorm gaat moeizaam. Dit alles kan funest zijn voor leerlingen die laat hun talent vinden, bijvoorbeeld omdat ze thuis weinig vooruit worden geholpen. Hier ligt een blijvende uitdaging voor de toekomst (zie hoofdstuk 4, 5 en 7).

In de Nederlandse politiek zijn de tegenstellingen tussen de twee vrijheden duidelijk zichtbaar. Evenals de moeilijkheid om te kiezen. Geen partij en geen minister zal zeggen dat gelijke kansen onbelangrijk zijn, of dat geestelijke vrijheid voor groepen er niet toe doet. Duidelijk blijkt echter uit de politieke geschiedenis (en uit de interviews met ministers in dit boek), dat stromingen in de Nederlandse politiek hun voorkeur hebben. Waar de liberalen steeds voor de vrije keuze voor het individu en een zo groot mogelijke variëteit in het aanbod stonden, streden progressieve partijen met wisselende felheid voor de gelijke toegang voor elk individu. De christendemocratie stelde vanuit haar politieke geboorte in de negentiende eeuw de vrijheid voor groepen voorop om onderwijs, cultuur en wetenschap in eigen kring door te geven. Maar tegelijk was in deze stroming een strijd voor gelijke kansen zichtbaar. Jos van Kemenade en Wim Deetman trokken samen op voor de middenschool, CDA en PvdA wilden allebei de basisvorming. Het is een vertaling van de wil van de kiezer, die niet eenvoudig tussen fundamentele vrijheden kiezen kan.

Nieuwe verhoudingen

Omdat het bestel van onderwijs, cultuur en wetenschap sinds 1917 zo op de *vrijwaring* van inhoudelijke bemoeienis gericht was, ontstond ook een ander probleem. Volgens de logica van de Pacificatie had elke groep aangedrongen op een eerlijke en gelijke financiering. Elke groep die zich tekort gedaan voelde, kon via korte bestuurlijke lijnen de minister en zijn departement aanspreken. Die gingen als reactie steeds meer in algemeen geldende wetten en regels vastleggen, vooral op het gebied van beheer en de verdeling van middelen. De kosten voor onderhoud van de tuin – beplant of bestraat, stookkosten voor platte en schuine daken– voor scholen in het koude noorden en het warmere zuiden, de middelen voor de publieke omroep: steeds minutieuzer werden de richtlijnen vastgesteld. Hoe gedetailleerder, hoe eerlijker. Al dat vastleggen was problematisch, want met de sterk groeiende vraag naar kennis en cultuur, werd een steeds groter beroep gedaan op het aanpassingsvermogen van instellingen en het bestel als geheel. De gevolgen waren hoge kosten en een overbelast administratief apparaat. Omdat elke regering tussen 1975 en 1998 bovendien onder hoge druk stond om te bezuinigen, werd deze vorm van beheren steeds moeilijker werkbaar. In de jaren tachtig en negentig kwam daar nog de verzwakking van de verzuilde groepsorganisaties bij. Daardoor werden de geesten rijp voor een nieuwe vorm van besturen. Instellingen werden verlost van de gedetailleerde voorschriften en kregen meer ruimte om hun organisatie te beheren, in ruil voor de plicht om aan te tonen dat ze een goede kwaliteit leverden. Ze konden dan flexibeler inspelen op de lokale behoeftes, en de gebruikers konden meer gaan kiezen voor het beste. Onderwijsinstellingen werden autonomer, musea werden verzelfstandigd. Zo ontstond een nieuwe vorm van *vrijwaring*; politiek en openbaar bestuur konden zich minder mengen in de vrije ruimte voor instellingsbesturen om hun eigen koers te bepalen. Een koers die gericht was op groei van aantallen leerlingen, studenten, kijkers, bezoekers. Hier zat wel een adder onder het gras. Deze vorm van vrijwaring werkte vooral in het voordeel van de besturen, die allerlei beheerstaken van de staat overnamen. De uitvoerende mensen met de professie, de

leerkracht, de programmamaker, de onderzoeker, hadden niet langer te maken met de gelijkluidende regels van de overheid maar met de veranderlijke lijnen van het *management*. En de doelstellingen van de professionele bestuurders waren lang niet altijd dezelfde als die van de professionele uitvoerders (zie hoofdstuk 3, 5, 6, 7, 10).

Deze grote bestuurlijke veranderingen in de jaren tachtig en negentig, in onderwijs, de cultuursector en de wetenschap, liepen samen met de jaren waarin vooral het onderwijsgebouw nog vol in verbouwing was met het oog op de gelijke toegang. Dit maakte deze twintig jaren vol van constante veranderingen, onzekerheden, discussies en bezuinigingen. Ook nu waren mensen weer in innerlijke strijd: iedereen wilde het beste voor zichzelf, vrij te kiezen en vrij toegankelijk, maar niet te duur. Elke burger was immers gebruiker én betaler. In 1998, toen de bezuinigingsdruk was geweken en inmiddels alle lagen van het bestel onder handen genomen waren, brak als reactie een lange periode aan van relatieve rust. De overheid nam na decennialange stelselhervormingen zelf meer afstand. Na 1995 vonden veel minder grote wijzigingen plaats, vooral in onderwijs en cultuur. De staat paste nu een grotere afstand, en instellingen waren toe aan rust en vrijheid.

Inmiddels praat het ministerie van OCW niet meer in de eerste plaats met de vertegenwoordigers van de grote geestelijke en ideologische stromingen. Zij verloren veel van hun publieke en politieke steun, en raakten vervolgens uit beeld doordat hun instellingen in alle reorganisaties samen gingen met instellingen van een andere kleur. En ze verloren invloed ten koste van de besturen van de veel grotere instellingen, die zich weer verzamelden in sectorraden en andere platforms. Een gevolg is dat de traditionele *vrijwaring* van inhoudelijke bemoeienis niet langer wordt verdedigd door een sterk en groot blok van koepelorganisaties en christendemocratische politieke partijen. Nu moeten politici en bestuurders in de meest uiteenlopende samenstellingen steeds weer de gevoelige balans zoeken tussen de vrijheid voor groepen, de gelijke toegankelijkheid voor individuen, de kwaliteit en de betaalbaarheid (zie hoofdstuk 10). Iedereen heeft daarin eigen voorkeuren, maar niemand mag het grotere geheel uit het oog verliezen. Wie teveel op één van deze eisen is gericht, is al snel als een olifant in de porseleinkast.

Nederland in de wereld

In onderwijs, cultuur en wetenschap worden de ideeën, kennis en prestaties van eeuwen doorgegeven. Heel veel daarvan kan niet als nationaal, of Nederlands worden gezien. Veel ervan hoort bij specifieke groepen binnen de samenleving. Veel ervan hoort bij de westerse wereld. En het nodige is van de hele wereld. In de wetenschap ligt dat erg voor de hand. De middeleeuwse universiteit was een internationale, en hoewel nationale staten later beperkingen konden opleggen, is kennis altijd blijven rondzwerven over grenzen. Hetzelfde geldt voor veel vakkennis. Er bestaat geen typisch Nederlandse manier om een metaalconstructie op te zetten of een computer te programmeren. En zeker omdat Nederland klein is en economisch sterk afhankelijk van het buitenland, kan het zich niet veroorloven om zich van zulke kennis af te snijden. Aangedreven door globalisering en de gedeelde

▲ Minister van OCW Ingrid van Engelshoven (D66) en minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, Arie Slob (ChristenUnie). *Collectie OCW*.

Europese markt, is vooral in het beroeps- en wetenschappelijk onderwijs een levendige uitwisseling ontstaan van studenten, docenten en onderzoekers. Om gasten te kunnen ontvangen wordt de inhoud van opleidingen voor iedereen begrijpelijk gemaakt, en in het Engels aangeboden. Opnieuw is daar een conflict, want hebben deze instellingen ook niet de taak om de culturele tradities van de natie én van aparte groepen daarbinnen door te geven? Wat staat hier voorop: de vrijwaring voor groepen van invloeden van buitenaf, of de vrije toegang, ook voor mensen van buitenaf? De huidige minister van OCW, Ingrid van Engelshoven (D66), stuit met de taalkwestie op een van de meest fundamentele en oude vragen op haar werkgebied.

Dat doorgeven van lokale en nationale tradities is van oorsprong vooral de taak geweest van het lager- of basisonderwijs. Daarom werd de Schoolstrijd vooral daarover gevoerd. Maar wat dan als groepen die ontstonden door immigratie, hun eigen scholen op gaan richten? Hier kan de Nederlandse taal wel verplicht worden gesteld, evenals de kerndoelen van het onderwijs, maar kan de culturele traditie die er doorgegeven wordt wel samen gaan met de lokale? Dezelfde vraag kan gesteld worden over media-aanbod. Blijft er nog wel genoeg ruimte over voor eigen producties met al het internationale aanbod? Met die vraagstukken heeft ook de huidige minister voor basis- en voortgezet onderwijs en media, Arie Slob (ChristenUnie), te maken met een bekende botsing van tradities.

In feite is zulke spanning tussen tradities een constante geweest in de geschiedenis van OCW. De Pacificatie van 1917 was bedoeld om deze in goede banen te leiden: ieder zijn eigen boodschap, gezamenlijk het beheer. Het ministerie dat in 1918 het licht zag, werd hier volledig op ingericht. Met de opkomst van het moderne ideaal van gelijkheid voor alle individuen, raakte dat idee van concurrentie tussen tradities een beetje op de achtergrond. Door immigratie en globalisering is het echter weer terug van nooit weggeweest.

Nederland kan daarmee omgaan. Er is zeker zoiets als een nationale traditie. Een belangrijk deel daarvan bestaat uit overleg, zoeken naar gezamenlijke oplossingen, je niet teveel bemoeien met wat een ander denkt of voelt, zorgen dat iedereen betrokken wordt om te voorkomen dat conflicten of achterstellingen uit de hand lopen. Dit vraagt om het constant zoeken van evenwicht tussen belangen, standpunten en wereldbeelden. De Pacificatie is letterlijk het schoolvoorbeeld van die traditie, de praktische uitwerking van een cultuur. Dit systeem is in de twintigste eeuw in staat geweest om enorme veranderingen en spanningen in goede banen te leiden, en heeft mede mogelijk gemaakt dat onderwijs, cultuur en wetenschap internationaal op een hoog peil staan.[6] Als Nederland deze traditie niet vergeet, kan het ook in de toekomst een heleboel uitdagingen aan, bijvoorbeeld de steeds sterkere internationalisering.

6 Alma Harris en Michelle S. Jones, 'Reflecting on the 'Dutch way'– observations and future directions' in: Jan Heijmans en Job Christians (red.), *The Dutch way in education. Teach, learn & lead the Dutch way* (Helmond 2017) 229-238, aldaar 232-234.

OVER DE AUTEURS

Prof. dr. Jo Bardoel
is emeritus hoogleraar Journalistiek en Media aan de Radboud Universiteit Nijmegen en *honorary research fellow* bij de Amsterdam School of Communication Research (ASCoR) aan de Universiteit van Amsterdam. Na zijn studie sociologie en massacommunicatie werkte hij vijftien jaar in beleidsadviserende functies bij de NOS in Hilversum. In 1997 verdedigde hij aan de UvA zijn proefschrift *Journalistiek in de informatiesamenleving*. Bardoel deed ook veel advieswerk, onder meer als lid van de eerste visitatiecommissie voor de publieke omroep (Commissie Rinnooy Kan, 2004), als voorzitter van de Commissie Media van de Raad voor Cultuur (2006-2010) en recent als commissievoorzitter voor het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (2017-2018).

Prof. dr. Geert ten Dam
is hoogleraar Onderwijskunde en voorzitter van het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam. Daarnaast is zij kroonlid van de Sociaal-Economische Raad (SER). Tot eind 2014 was Ten Dam voorzitter van de Onderwijsraad, het onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919, dat de regering en de Kamer, gevraagd en ongevraagd, adviseert over hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het gebied van het onderwijs.

Drs. Evelyn Beer
is kunsthistoricus en was als conservator werkzaam bij de Rijksdienst Beeldende Kunst (later RCE). In 2001 werd zij Kunstadviseur Tweede Kamer en richtte het gebouwencomplex in met wisselende kunst en cultureel erfgoed. In 2009 werd zij als Kunstadviseur Ministerie van OCW verantwoordelijk voor de kunstinrichting van het departement. Ze is verantwoordelijk voor het inrichten van de kamers van de bewindslieden, de ambtelijke top, vergaderkamers en werk kamers, en voor de huidige opstelling van de OCW-portrettengalerij aan de Oranje Buitensingel. Zij is een van de ontwikkelaars van een rijksbreed Kunstbeleid dat sinds juni 2015 uitgevoerd wordt binnen de gehele Rijksoverheid.

Dr. Jacques Dane
is historicus en hoofd collectie en onderzoek van het Nationaal Onderwijsmuseum in Dordrecht. In 1996 promoveerde hij te Groningen op het thema populaire leescultuur en opvoeding in protestants-christelijke gezinnen (1880-1940). In Groningen was hij werkzaam als onderzoeker op de afdeling Algemene Pedagogiek en als coördinator van het Archief- en Documentatiecentrum Nederlandse Psychologie. Hij publiceert over de geschiedenis van psychologie, pedagogiek en kinder- en jeugdliteratuur.

Dr. Patricia Faasse
werkt sinds juni 2013 als senior onderzoeker bij het Rathenau Instituut. Haar onderzoek richt zich op publieke kennisorganisaties, het Nederlandse wetenschapsbeleid en de toekomst van de universiteit. Patricia studeerde Gezondheidswetenschappen in Maastricht en promoveerde in 1994 bij de vakgroep Wetenschaps- en Technologiedynamica aan de Universiteit van Amsterdam. Daarna schreef ze over de geschiedenis van onder andere de KNAW, TNO, de Universiteit Utrecht en particuliere onderzoekinstellingen. Voor haar biografie van Johanna Westerdijk, de eerste vrouwelijke hoogleraar van Nederland, ontving ze in 2015 de Boerhaave Biografieprijs.

Dr. Adriaan in 't Groen MPA
is historicus en bestuurskundige. Fellow (gepensioneerd) beleidshistorisch onderzoek 'onderwijs en wetenschap', directeur Dual PhD Centre Universiteit Leiden, directeur Universitaire Ontwikkeling bij Universiteit Leiden en Universiteit van Amsterdam. Hoofd Voorlichtingsdienst ministerie O&W en hoofd Voorlichting HBO-Raad. Publicaties: *De Wende en Humboldts Erfenis: de utopie voorbij* (proefschrift Leiden, 2009); *Tijdsbeelden Hoger Onderwijs: portret Willy van Lieshout* (2017); *Hoger Beroepsonderwijs in verscheidenheid naar samenhang* (1984, red.); *25 Jaar onderwijsbeleid in beeld gebracht* (1984, red.).

Drs. Willemijn Leene
studeerde Nederlandse taal en letterkunde aan de Rijksuniversiteit Leiden, waar zij ook haar eerstegraads bevoegdheid haalde. Werkte in het voortgezet onderwijs en voor een educatieve uitgeverij, en later als trainer zakelijke communicatie. Werkt sinds 2010 bij het CvTE als communicatieadviseur en woordvoerder.

Dr. Bram Mellink
is universitair docent Nederlandse Geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam en postdoc-onderzoeker aan de Universiteit Utrecht. Hij promoveerde op het proefschrift *Worden zoals wij* over individualisering in het naoorlogse Nederlandse onderwijs. Momenteel onderzoekt hij de geschiedenis van het Nederlandse neoliberalisme.

Dr. Pieter Slaman
is universitair docent aan het Dual PhD Centre van de Universiteit Leiden. Hij studeerde geschiedenis, politicologie en European Union Studies aan de Universiteit Leiden en promoveerde daar in 2015 op het proefschrift *Staat van de student. Tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland.* In 2016 publiceerde hij met Wouter Marchand en Ruben Schalk het boek *Kansen in het koninkrijk. Studiebeurzen 1815-2015.* Pieter is bestuurslid van het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap (KNHG).

Dr. mr. Robert Verhoogt
studeerde rechten en kunstgeschiedenis aan de VU in Amsterdam. Hij promoveerde in 2004 aan de UvA op *Art in Reproduction. Nineteenth-Century Prints after Lawrence Alma-Tadema, Josef Israëls and Ary Scheffer* (2007). Hij publiceerde over Vincent van Gogh, Thomas Edison, negentiende-eeuwse kunsthandel en de geschiedenis van het auteursrecht. In 2013 verscheen zijn boek *De wereld vanuit een luchtballon. Een nieuw perspectief op de negentiende eeuw* (2013). Daarnaast is hij senior-beleidsmedewerker op het terrein van musea en collecties bij de directie Erfgoed & Kunsten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Prof. dr. Cas Smithuijsen
studeerde sociologie en muziekwetenschap aan de Universiteit van Amsterdam. Hij promoveerde op de intensivering van gedragscontrole in de concertzaal tussen 1600 en 2000. Hij was achtereenvolgens medewerker van de Federatie van Kunstenaarsverenigingen, algemeen secretaris van de Amsterdamse Kunstraad en directeur van de Boekmanstichting, Nederland studiecentrum voor kunst, cultuur, beleid en bestuur. Van 2013 tot 2016 was hij lid van het gebiedsbestuur Geesteswetenschappen van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek. Momenteel is hij actief als bestuurder in diverse culturele organisaties en als bijzonder hoogleraar Algemene Cultuurwetenschappen aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Prof.dr. Sietske Waslander
studeerde sociologie (cum laude) met als hoofdvakken kwantitatieve onderzoeksmethoden, beleidsonderzoek en onderwijssociologie. Ze coördineerde een onderzoek naar marktwerking in het onderwijs in Nieuw-Zeeland en werkte voor de OECD in Parijs. Na haar promotie (cum laude) en werk als adviseur, werd ze hoogleraar sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Sinds 2007 is ze hoogleraar aan TIAS School for Business and Society van Tilburg University. Waslander is kroonlid van de Onderwijsraad, het hoogste onafhankelijke adviesorgaan voor regering en parlement.

Drs. Paul van der Werve

studeerde politicologie en economie aan de Universiteit van Amsterdam. Werkte bij de Nuffic (de Nederlandse organisatie voor internationalisering in onderwijs) als landendeskundige, medewerker directiestaf en hoofd Nederlandse Programma's. Was eindredacteur van het Nuffic-paper *Hoger onderwijs voor wereldburgers*. Sinds 2000 werkzaam bij het ministerie van OCW, onder meer als hoofd van de afdeling Mondiale Zaken en als plaatsvervangend directeur Bestuursondersteuning en Advies. Momenteel als programmamanager verantwoordelijk voor de diverse projecten die OCW organiseert in het kader van honderd jaar Pacificatie en het honderdjarig bestaan van het ministerie.

Drs. Maggie Wissinkook Geerdink

werkt als senior beleidsmedewerker bij de directie Emancipatie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Na haar opleiding aan de School voor de Journalistiek te Utrecht en de studie Bestuurskunde aan de Universiteit van Amsterdam, is zij bij de Rijksoverheid gaan werken. Eerst als communicatieadviseur bij OCW en SZW, later als beleidsmedewerker bij VWS en OCW. Bij de directie Emancipatie werkt ze binnen het team genderdiversiteit en gelijke behandeling.

FOTO
VERANT
WOORD
DING

P38-39
Gezicht op het gemeentehuis van het kinderrijke polderdorp Dinteloord & Prinsenland, circa 1900. *Collectie Jacques Dane.*

P64-65
Peter Stuyvesant College op Curaçao, oktober 1955. *Collectie Rijksvoorlichtingsdienst.*

P74-75
De bordesscène van de ministers van het kabinet-Den Uyl met in het midden vooraan koningin Juliana bij Huis ten Bosch, 11 mei 1973. *www.wikipedia.org.*

P102-103
De ministers van het kabinet-Marijnen in de Trêveszaal, 24 juli 1963. *www.wikipedia.org*

P104-105
Noordzee. *www.unsplash.com.*

P108-114
Dr. Johannes Theodoor de Visser
geschilderd door Huib Luns, 1925

Mr. Victor Henri Rutgers
geschilderd door Pieter van den Boogaard, 1988

Mr. Marius Alphonse Marie Waszink
geschilderd door Anton Molkenboer, 1928

Mr. Jan Terpstra
geschilderd door Maarten Welbergen, 1988

Mr. Hendrik Pieter (Henri) Marchant
geschilderd door Dirk Nijland, 1939

Dr. Jan Rudolph Slotemaker de Bruïne
geschilderd door Corry Koekkoek, 1987

Dr. Bertram Johannes Otto Schrieke
geschilderd door Sam Drukker, 1987

Gerrit Bolkestein
geschilderd door Anton van Anrooy, 1944

Dr. Gerardus (Gerard) van der Leeuw
geschilderd door Jan Franken, 1961

Dr. Josephus Johannes (Jos) Gielen
geschilderd door Charles Eyck, 1962

Dr. Franciscus Josephus Theodorus (Theo) Rutten
geschilderd door Carel Willink, 1961

Mr. Jozef Maria Laurens Theo (Jo) Cals
geschilderd door Arie Kater, 1965
Mr. Hendrikus Theodorus (Theo) Bot
geschilderd door Theo Swagemakers, 1966

Dr. Isaäc Arend Diepenhorst
geschilderd door Hessel de Boer, 1978

Dr. Gerhard Heinrich (Gerard) Veringa
geschilderd door Dick Stapel, 1978

Mr. Christiaan (Chris) van Veen
geschilderd door Hessel de Boer, 1977

Jhr. Mr. Maurits Louis (Mauk) de Brauw
geschilderd door Hessel de Boer, 1978

Fokele Hendrik Pieter (Boy) Trip
geschilderd door Dick Stapel, 1978

Drs. Marinus Wilhelmus Johanna Maria (Rinus) Peijnenburg
geschilderd door Piet van Boxel, 1979

Dr. Antonius Arnoldus Theodurus Maria (Ton) van Trier
geschilderd door Peer van den Molengraft, 1983

Mr. André Rouvoet
geschilderd door Roderik van Schaardenburg, 2001

P115
Hofvijver Den Haag. *Edward Lich, www.pixabay.com.*

P142-143
Paul Voorham, Mediatheek Rijksoverheid.

P144-145
Psycholoog J. Luning Prak (1898-1983) test zijn zoontje, circa 1933. *Collectie Archief en Documentatiecentrum Nederlandse Gedragswetenschappen (ADNG), Groningen.*

P146-147
Pan Xiaozhen, www.unsplash.com.

P148-149
Kandidaten van verschillende schoolsoorten op weg naar een van de toetsen en examens van het CvTE. College voor Toetsen en Examens.

P156-147
Regeringsverklaring van het kabinet Lubbers I, 22 november 1982. *Rob Bogaerts, Anefo.*

P176-177
De portrettengalerij van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Collectie OCW.*

P189
Vooruit! (2013). Marijke van Warmerdam. *Ministerie OCW, directie COM.*

P190-191
Afname Poppelreutertest bij een Nederlandse scholier, circa 1930-1935. Omstreeks 1925 introduceerde de Duitse zenuwarts en psychiater Walther Poppelreuter (1886-1939) deze test, waarmee technisch inzicht kon worden gemeten. *Collectie Archief & Documentatiecentrum Nederlandse Gedragswetenschappen, Groningen.*

P224-225
Concertgebouw, Amsterdam. *Cedric Klei, www.unsplash.com.*

P226-227
Dans. *Ahmad Odeh, www.unsplash.com.*

P234-244
Mr. Jozef Maria Laurens Theo (Jo) Cals
getekend door Paul Citroen, 1963

Dr. Anna de Waal
getekend door Sierk Schröder, 1963

Mr. René Gijsbertus Antonius (René) Höppener
getekend door Lei Molin, 1963

Mr. Ynso Scholten
getekend door Paul Citroen, 1965

Gerard Carl Stubenrouch
getekend door Jan Sleper, 1962

Dr. Hendrikus Hubertus (Harry) Janssen
getekend door Erika Visser, 1963

Drs. Louis Josephus Maria van de Laar
getekend door Erika Visser, 1965

Mr. Johan Hendrik (Hans) Grosheide
getekend door Riek Wesseling, 1966

Mr. Cornelis Eduardus (Kees) Schelfhout
getekend door Piet Klaasse, 1978

Dr. Gerrit (Ger) Klein
getekend door Armando Caïro, 1978

Dr. mr. Antoon Veerman
getekend door Wijnand Wansink, 1978

Drs. Klaas de Jong Ozn
getekend door Wijnand Wansink, 1978

Adrianus Johannes (Ad) Hermes
getekend door Atie Krumperman, 1978

Drs. Gerard van Leijenhorst
getekend door Erika Visser, 1986

Drs. Nelly Jeanne (Nell) Ginjaar-Maas
getekend door Maarten van Dreven, 1986

Drs. Jacques Wallage
getekend door Matthijs Röling, 1995

Dr. Roeland Jaap (Roel) in 't Veld
getekend door Walter Nobbe, 1998

Dr. Marius Job (Job) Cohen
getekend door Sam Drukker, 1994

Drs. Adrianus (Aad) Nuis
getekend door Theo Damen, 1998

Tineke Netelenbos
getekend door Annemiki Bok, 1998

Drs. Karin Yvonne Irene Jansen (Karin) Adelmund
getekend door Sam Drukker, 2003

Dr. Frederick (Rick) van der Ploeg
gefotografeerd door Anton Corbijn, 2002

Mr. Cornelis Hubertus Johannes (Cees) van Leeuwen
getekend door Marike Bok, 2003

Drs. Annette Dorothea Sophia Maria Nijs
getekend door Paul van Dongen, 2008

Mr. Medy Catharina (Medy) van der Laan
getekend door Paul van Dongen, 2008

Drs. Mark Rutte
geaquarelleerd door Paul van Dongen, 2008

Mr. drs. Bruno Johannes (Bruno) Bruins
getekend door Paul van Dongen, 2008

Sharon Alida Maria (Sharon) Dijksma
gefotografeerd door Erwin Olaf, 2009

Janneke Marlene (Marja) van Bijsterveldt-Vliegenthart
gefotografeerd door Erwin Olaf, 2011

Drs. Halbe Zijlstra
gefotografeerd door Mike Roelofs, 2011

Drs. Sander Dekker
gefotografeerd door Koos Breukel, 2017

P245
Ridderzaal Den Haag. *Edward Lich, www.pixabay.com.*

P270-271
'Met moedermavo meer mans'. Affiche uit 1982. *Collectie Nationaal Onderwijsmuseum.*

P272
'Marie, word wijzer!' Affiche van 'Man Vrouw Maatschappij' uit 1972. *Collectie Nationaal Onderwijsmuseum.*

P302-303
Behandeling van de onderwijsbegroting in de Tweede Kamer op 8 maart 1983. Met minister Deetman (zittend in het midden) en oud-minister Van Kemenade (lopend). *Klaas Koppe.*

P305
Premier Pieter Cort van der Linden. *De prins der geïllustreerde bladen, september 1917.*

P332-333
Albert Cuyp Amsterdam, september 1980. *Rob Bogaerts, Anefo.*

P366-367
Ministerie van OCW. *www.unsplash.com.*

BRONNEN

Archieven

Archief Lorentz, Noord-Hollands Archief
Archief Onderwijsraad, Nationaal Archief
Archief van Curatoren, 1878-1953, Universiteitsbibliotheek Leiden.

Literatuur

Ahlers, J., 'Van een stel scholen naar een scholenstelsel. J.H. Grosheide en J. Tans: geen spijt van de Mammoet' in: A.J.J. in 't Groen, F.A. Hörmann en J.A.M. Weterman, *25 jaar onderwijsbeleid in beeld gebracht* (Den Haag 1984) 23-46.

Akkermans, P.W.C., 'De juridische vormgeving van de onderwijsverzuiling' in: Anne Bert Dijkstra, Jaap Dronkers en Roelande Hofman (red.), *Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyse* (Groningen 1997) 57-83.

Amsterdam, A.M. van, "Ook hier heeft de splijtzwam haar vernietigende arbeid aangevangen.' Verzuiling in Diemen 1850-1935' in: J.C.H. Blom en C.J. Misset, *'Broeders sluit U aan'. Aspecten van verzuiling in zeven Hollandse gemeenten* (Amsterdam 1985) 247-276.

Andel, S.I. van, 'Over het gras tussen de tegels' in: C.J.G. van Gageldonk e.a. (red.), *Hoger beroepsonderwijs in verscheidenheid naar samenhang* (Den Haag 1984) 225-242.

Anderson, Karen Marie en Dennie Oude Nijhuis, 'The long road to collective skill formation in the Netherlands', in: M.R. Busemeyer en C. Trampusch (red.), *The political economy of collective skill formation* (Oxford 2012) 101-125.

Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg en E.J. Dommering (1990). *Verbinding en ontvlechting in de communicatie: een studie naar toekomstig overheidsbeleid voor de openbare elektronische informatievoorziening ('VOC-rapport')* (Amsterdam 1990).

Avest, Ina ter en Marjoke Rietveld-Van Wingerden, 'Half a century of Islamic education in Dutch schools', *British Journal of Religious Education* (2016) 1-10.

Bagchus, René, *Onderwijs, cultuur en wetenschappen: profiel van een ministerie. Departementale studies nr. 6* (Den Haag 1995).

Baggen, P.A., 'Academische vrijheid in een verwetenschappelijkte samenleving' in: J.C.H. Blom, A.J. Kox en T.J. Veen (red.), *Academische vrijheid* (Amsterdam 1995) 117-146.

Bakker (red.), Marthe, *Amsterdam in de Tweede Gouden Eeuw* (Bussum 2000).

Bakker, Joep, 'Cultureel-etnische segregatie in het onderwijs: achtergronden, oorzaken en waarom het te bestrijden', *Pedagogiek* 2 (2012) 104-128.

Bakker, Nelleke en Hilda Amsing, 'Discovering Social Inequality. Dutch Educational Research in the Post-War Era', *Historica Paedagogica. International Journal of the History of Education* 48 (2012) 2, 315–333.

Bakker, Nelleke, Jan Noordman & Marjoke Rietveld-van Wingerden, *Vijf eeuwen opvoeden in Nederland. Idee en praktijk 1500-2000* (Assen 2006).

Bakker, P. en Q. Kik, *Op het tweede gezicht. Regionale en lokale media en journalistiek, 2000-2017* (Den Haag 2018).

Bank, Jan en Maarten van Buuren, *1900. Hoogtij van een burgerlijke cultuur* (Den Haag 2000).

Bardoel, J. en J.J. van Cuilenburg, *Communicatiebeleid en communicatiemarkt. Over beleid, economie en management voor de communicatiesector* (Amsterdam 2003).

Bardoel, J. en W. Knulst, "Een beetje klasse kan geen kwaad.' Beschouwingen bij tien jaar touwtrekken om de culturele taken van de omroep' in: F. van Raaij e.a. (red.), *Communicatie en informatie, een stand van zaken* (Houten 1994) 236-265.

Bardoel, J., J. Bierhoff, B. Manschot en P. Vasterman, *Marges in de media. Het verbroken contact tussen omroep en publiek* (Baarn 1975).

Bardoel, J.L.H., 'De Omroepwet is dood, leve de omroepwet' in: J.L.H. Bardoel en R. H. van Bergen, *In alle openheid. Acht vraaggesprekken en twee inleidingen over 10 jaar Omroepwet en 10 jaar NOS* (Hilversum 1979).

Bardoel, J.L.H., 'Om Hilversum valt geen hek te plaatsen: de moeizame modernisering van de Nederlandse omroep' in: H. Wijfjes (red.), *Omroep in Nederland. Vijfenzeventig jaar medium en maatschappij, 1919 – 1994* (Zwolle 1994) 338-372.

Bardoel, Jo en Marit Vochteloo, 'Conditional Access for Public Service Broadcasting to New Media Platforms: EU State Aid Policy vis-a-vis Public Service Broadcasting – the Dutch Case' in: N. Just en M. Puppis (red.), *Trends in Communication Policy Research: New Theories, Methods and Subjects* (Bristol/Chicago 2012) 301-315.

Baschwitz, K., *De krant door alle tijden* (Amsterdam 1948).

Bauman, Zygmunt, *Liquid life* (Cambridge 2005).

Beer (red.), Evelyn, *90 jaar OCW. Portret van een Ministerie* (Den Haag 2008).

Beer, Evelyn en Hanneke de Man, *Kunstcollectie Tweede Kamer* (Den Haag 2012).

Beer, Fedor de, 'Dr. Dirk Herderschêe, een buitengewoon onderwijspionier' in: Jan Brandsma & Rinus Keyman, *Dr. D. Herderschêe, pionier van het speciaal onderwijs- een groots gedragen gehandicapt leven* (Amersfoort 2012) 26-51.

Bekkers, Viktor, Dennis de Kool en Geertjan Straten. *Ouderbetrokkenheid bij schoolbeleid* (Rotterdam 2012).

Bekkers, Viktor, Mirko Noordegraaf, Sietske Waslander en Bas de Wit, *Passend onderwijs, passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs* (Den Haag 2011).

Belfi, Barbara, Mark Levels en Rolf van der Velden (Red.), *De jongens tegen de meisjes, Resultaten van een verkenning naar de oorzaken van het verschil in studiesucces tussen jongens en meisjes in het mbo, hbo en wo* (z.p. 2015).

Bemmel, Ad van, *Hogescholen en hbo in historisch perspectief* (Den Haag 2006).

Benneworth, Paul, 'The Maagdenhuis occupation, the crisis of 'soft coupling' and the new university', *Krisis. Journal for contemporary philosophy* (2015) 2, 62-68.

Berkel, Benien van, *Tobie Goedewaagen (1895-1980): een onverbeterlijke nationaalsocialist* (Amsterdam 2013).

Berlin, Isaiah, *Four Essays on Liberty* (Oxford 1969).

Bevers e.a., Ton, *Nederlandse kunst in de wereld. Literatuur, architectuur en beeldende kunst 1980-2013* (Nijmegen 2015).

Blokland, Hans, *Vrijheid, autonomie, emancipatie: een politiek-filosofische en cultuurpolitieke beschouwing.* (Delft 1991).

Boekholt, P.Th.F.M. en E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd* (Assen/Maastricht 1987).

Boekmanstichting en OCW, *Cultuurbeleid in Nederland* (z.p. 2007).

Boer, Harry F. de, *Institutionele verandering en professionele autonomie. Een empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet 'Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie' (MUB)* (Enschede 2003).

Boer, J. de, *Omroep en publiek in het openbare leven in Nederland tot 1940* (Leiden 1946).

Bogt, Hendrik Jan ter, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing* (Capelle aan den IJssel 1997).

Bonset, Helge, *Nooit met je rug naar de klas. Een boekje over ons schoolse schoolsysteem* (Amsterdam 1969).

Boot, A.J. en M. Vochteloo, 'Van pluriformiteit tot kwaliteit: doelstellingen van 25 jaar mediabeleid in Nederland (1)', *Informatie & Informatiebeleid* 20:2 (2002) 10-20.

Boot, A.J. en M. Vochteloo, 'Van pluriformiteit tot kwaliteit: doelstellingen van 25 jaar mediabeleid in Nederland (2)', *Informatie & Informatiebeleid* 20:3 (2002) 21-29.

Bos, D., *Onze volksopleiding* (Groningen 1898).

Boxtel e.a. (red.), H. van, *Verantwoording Centrale Eindtoets PO Versie* 1.1 (Utrecht 2015).

Bronneman-Helmers, Ria, 'Onderwijsvernieuwingen' in: Jouke de Vries en Paul Bordewijk, *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's* (Amsterdam 2009) 279-309.

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

Bruijn, Jan de, 'Dr Johannes Theodoor de Visser. Een 'nationale figuur', in: Jan de Bruijn, *De sabel van Colijn. Biografische opstellen over religie en politiek in Nederland* (Hilversum 2011) 229-263.

Bruin, Kees, *De echte Rembrandt. Verering van een genie in de twintigste eeuw* (Amsterdam 1995).

Buijs, K., *Regiojournalistiek in spagaat. De kwaliteit van het redactieproces in de regionale journalistiek; een case-studie* (Den Haag 2014).

Burg, Fenna van den en Jan Kassies, *Kunstenaars van Nederland! Om eenheid en zeggenschap. Over het ontstaan van de Federatie van Kunstenaarsverenigingen*

en de Raad voor de Kunst 1942-1950 (Amsterdam 1987).

Castell, Manuel, *The Rise of the Network Society* (Malden, 1996).

Cate, J. ten, *Een woord over het middelbaar onderwijs* (Sneek 1867).

Centraal Planbureau, *Kansrijk onderwijsbeleid* (Den Haag 2016).

Chin-A-Fat e.a., Nancy, *Amarantis. Het verhaal achter een vertraagde val* (Den Haag 2013).

Comité van actie voor het openbaar onderwijs, *Het slagveld overzien* (Amsterdam 1934).

Commissariaat voor de Media, *Mediamonitor. Mediabedrijven en mediamarkten 2016-2017* (Hilversum 2017) .

Commissie Toewijzing Etherfrequenties ('Commissie-Donner'), *Verdeelde frequenties, veranderde omroep* (Rijswijk 1992).

Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, *Rapport au Président de la République* 11 december 2003.

Cuilenburg, J. van en D. McQuail, 'Media Policy Paradigm Shifts: In Search of a New Communications Policy Paradigm' in: Robert G. Picard (red.), *Evolving Media Markets: Effects of Economic and Policy Changes* (Turku 1998) 57-80.

Dahl, F., 'Amsterdam – Earliest newspaper centre of Western Europe. New contributions to the history of the first Dutch and French corantos', in: *Het Boek*, Dl. XXV, 3 (Amsterdam 1939), 161-197.

Dam, Geert ten, Anne Bert Dijkstra en Gerben Janmaat, 'De maatschappelijke opdracht van de school: burgerschapsonderwijs in ontwikkeling' in: B. Eidhof,

M. Van Houtte & M. Vermeulen (Red.), *Sociologen over onderwijs. Inzichten, praktijken en kritieken* (Antwerpen-Apeldoorn 2016), 259-280.

Dane, Jacques en Dick Mentink, "…een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regeering'. Een korte geschiedenis van artikel 23' in: Nationaal Onderwijsmuseum, *Vrijheid van onderwijs. De vele gezichten van artikel 23* (Dordrecht 2012) 14-25.

Dane, Jacques, 'Lezen in de polder. Lezerssporen van kinderen uit protestants-christelijke gezinnen in het West-Brabantse dorp Dinteloord & Prinsenland (1912-1940)' in: H. van Lierop-Debrauwer e.a. (red.). *Van Nijntje tot Nabokov. Stadia in geletterdheid* (Tilburg 1997) 45-67.

Dane, Jacques, 'Pedologie: "De wetenschap van het kind"', in: Marjoke Rietveld-van Wingerden, *Een buitengewone plek voor bijzondere kinderen. Driekwart eeuw kinderstudies in het Paedologisch Instituut te Amsterdam (1931-2006)* (Amsterdam 2006) 15-26.

Dane, Jacques, 'Testen, meten en wegen', in: Marjoke Rietveld-van Wingerden, *Een buitengewone plek voor bijzondere kinderen. Driekwart eeuw kinderstudies in het Paedologisch Instituut te Amsterdam (1931-2006)* (Amsterdam 2006) 27-44.

Deetman, W., *De school op weg naar 2000* ('s-Gravenhage 1988).

Dijksterhuis, F.J. en B. van der Meulen, 'Tussen coördineren en innoveren. De Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek, 1957-2000', *Historia Agriculturae* 39 (2007).

Dodde, N.L. "*Een speurtocht naar samenhang". Het rijksschooltoezicht van 1801 tot 2001* (Utrecht 2001).

Dodde, N.L., *Geschiedenis van de contourennota* (Rotterdam 1980).

Dommering (red.), E.J., *Informatierecht: fundamentele rechten voor de informatiesamenleving* (Amsterdam 2000).

Dommering, E.J., *Het verschil van mening. Geschiedenis van een verkeerd begrepen idee* (Amsterdam 2016) 570.

Doorn, J.A.A. van, 'De verzorgingsstaat in de praktijk' in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat* (Amsterdam 1978) 17-42.

Doorne-Huiskes, Anneke van, Renée Römkens, Joop Schippers en Antia Wiersma, *Van privéprobleem tot overheidszorg: emancipatiebeleid in Nederland* (Zoetermeer 2017).

Dronkers, Pieter, 'De tolerante natie en haar 'multireligieuze drama'. Nieuwe burgerschapsvisies en de ruimte voor religieuze loyaliteit' in: Peter van Dam, James Kennedy en Friso Wielenga (red.), *Achter de zuilen. Op zoek naar religie in naoorlogs Nederland* (Amsterdam 2014) 155-176.

Drooge, L. van e.a., *Feiten en Cijfers, Twintig jaar onderzoeksevaluatie* (Den Haag 2013).

Dubois, O.W., *Reddende liefde. Het werk van de Heldinggestichten in Zetten 1847-2010* (Hilversum 2010).

Dunk, H.W. von der, *Voordat de voegen kraakten. Student in de jaren vijftig* (Amsterdam 2013).

Ekkart, R.E.O., *Knappe Koppen: vier eeuwen Nederlands professorenportret* (Utrecht 1991).

Elias, Ton, *De eed in de kaatsbaan, alsnog. Hoe krijgt men een greep op het onderwijsbeleid?* (Utrecht 1973).

Elias, Ton, *Van mammoet tot wet. De geschiedenis en de betekenis van de wet tot regeling van al het onderwijs tussen de lagere school en de universiteit/ hogeschool* (Den Haag 1963).

Enserinck, A.A.M., *De Nederlandsche radio-wetgeving geschiedkundig ontwikkeld* (Alphen aan den Rijn 1933).

Essen, Mineke van, *Kwekeling tussen akte en ideaal. De opleiding tot onderwijzer(es) vanaf 1800* (Nijmegen 2006).

Europese Commissie, *Televisie zonder grenzen. Richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, PbEG 1989, L 298/23.*

Exalto, John, *Van wie is het kind? Twee eeuwen onderwijsvrijheid in Nederland* (Amsterdam 2017).

Eyerman, Ron, *The assassination of Theo van Gogh: from social drama to cultural trauma* (Durham/Londen 2008).

Faasse, Patricia, *Profiel van een faculteit: De Utrechtse bètawetenschappen 1815-2011* (Hilversum 2012).

Foppen, J.W., *Gistend beleid. Veertig jaar universitaire onderwijspolitiek* (Amsterdam 1989).

Francot, Lyana en Bald de Vries, 'Adieu von Humboldt? Over domme organisaties en slimme mensen' in: L.J. Dorsman en P.J. Knegtmans, *Het universitaire bedrijf. Over professionalisering van onderzoek, bestuur en beheer* (Hilversum 2010) 73-86.

Frissen, Paul, Martijn van der Steen, Mirko Noordegraaf, Edith Hooge en Ilsa de Jong, *Autonomie in afhankelijkheid. Verbeteren van onderwijskwaliteit via krachtige koppelingen* (Den Haag 2016).

Gelder, L. van, 'Nieuwe doelstellingen, nieuwe structuren', in: *Middenschool in resonans. Verslag van de resonansbijeenkomst over de middenschool c.q. het geïntegreerd voortgezet onderwijs, gehouden op initiatief van de minister van Onderwijs en wetenschappelijk mr. C. van Veen op 22 februari 1972 in het Concert-gebouw te 's-Gravenhave* ('s-Gravenhage 1972) 21-27.

Gerbrandy, P.S., *Het vraagstuk van den Radio-omroep* (Kampen 1934).

Giele (ed.), Jacques, *Een kwaad leven. De Arbeidsenquête van 1887. Deel 1: Amsterdam* (Nijmegen 1981).

Gobardhan-Rambocus, Lila, *Onderwijs als sleutel tot maatschappelijke vooruitgang. Een taal- en onderwijsgeschiedenis van Suriname, 1651-1975* (Zutphen 2001).

Goede, P. de, *Omroepbeleid met en tegen de tijd. Interacties en instituties in het Nederlandse omroepbestel, 1919-1999* (Amsterdam 1999).

Goudswaard, N.B., *Agrarisch onderwijs in Nederland 1783-1983* (Culemborg 1986).

Goudswaard, N.B., *Vijfenzestig jaren nijverheidsonderwijs* (Assen 1989).

Groen van Prinsterer, Guillaume, 'De maatregelen tegen de Afgescheidenen aan het staatsregt getoetst. 1837' in: *Verspreide geschriften van Guillaume Groen van Prinsterer. Tweede deel. Kerk, school, volks-historie* (Amsterdam 1860) 1-48.

Groen, Adriaan in 't, *Tijdsbeelden hoger onderwijs. Portret Willy van Lieshout* (Delft 2017).

Groenewoud, Margo, *Nou koest, nou kalm'. De ontwikkeling van de Curaçaose samenleving 1915-1973: van koloniaal en kerkelijk gezag naar zelfbestuur en burgerschap* (z.p. 2017).

Groot, A.D. de, *Vijven en zessen. Cijfers en beslissingen: het selectieproces in ons onderwijs* (Groningen 1966).

Gunning Wzn., J.H., *Autobiografie van Dr. J.H. Gunning Wzn.* (Groningen/Den Haag/Batavia 1934).

Haak, B., *De Hollandse Schilders in de Gouden Eeuw* (Zwolle 1996).

Haak, Kees van der, *Omroepbeleid over de as. Oratie Katholieke Universiteit Nijmegen 14 juni 1991* (Nijmegen 1991).

Haan, Ido de, 'Van staatszorg tot vrijheidsrecht. De schoolstrijd in de Nederlandse politiek en samenleving' in: Nelleke Bakker (ed.), *Tot burgerschap en deugd. Volksopvoeding in de negentiende eeuw* (Hilversum 2006) 81-104.

Habermas, J., *Strukturwandel der Oeffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der buergerlichen Gesellschaft* (Neuwied en Berlijn 1962).

Hackmann, H., *National priority-setting and the governance of science* (Enschede 2003)

Hajer, Maarten, 'Gezaghebbend besturen: waarom is het zo moeilijk?' in: Huub Dijstelbloem en Rob Hagendijk (Red.), *Onzekerheid troef: het betwiste gezag van de wetenschap* (Amsterdam 2011) 53-74.

Ham, Willem van der, *Onder 'wijzen'. Vijfenzeventig jaar Onderwijsraad (1919-1994)* (Den Haag 1994).

Harris, Alma en Michelle S. Jones, 'Reflecting on the 'Dutch way'- observations and future directions' in: Jan Heijmans en Job Christians (red.), *The Dutch way in education. Teach, learn & lead the Dutch way* (Helmond 2017) 229-238.

Harris, Alma, 'System improvement through collective capacity building', *Journal of Educational Administration* 49 (2011) 624 – 636.

Heek e.a., F. van, *Het verborgen talent. Milieu, schoolkeuze en schoolgeschiktheid* (Meppel 1968).

Heek, Fré van, 'Bloei en ondergang van de Hollandse zeventiende-eeuwse landschapsschilderkunst (1620-1670): artistiek isolement, integratie, creativiteit: een sociologische beschouwing', *Mens en Maatschappij* 54:2 (1979), 127-143.

Heiden, Peter van der, 'Opgewarmde hutspot met onverteerbare brokken. Het omroepbeleid als draaipunt in drie kabinetten' in: Peter van der Heiden e.a., *Rondom de Nacht van Schmelzer. De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra 1963-1967. Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945 dl. 8* (Amsterdam 2010) 149-174.

Hemels, J., 'De krant koning? Van klassiek massamedium tot modern communicatieproduct.' in: Jo Bardoel en Jan Bierhoff (red.), *Media in Nederland. Feiten en structuren* (Groningen 1997), 68-84.

Hemels, J., *De Nederlandse pers voor en na de afschaffing van het dagbladzegel in 1869* (Assen 1969).

Hertog, J.P. den, *Cort van der Linden. Minister-president in oorlogstijd* (Amsterdam 2007)/

Hertog, Johan den, "Stille politiek' en de pacificatie van 1917' in: Dennis Bos, Maurits Ebben en Henk te Velde (red.), *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu* (Amsterdam 2007) 176-193.

Heuvel, J.H.J. van den, 'De ontwikkeling van de zorgfunctie van de overheid op het gebied van de pers: een historische beleidsanalyse' in: Rathenau Instituut (red.), *Toeval of Noodzaak? Geschiedenis van de overheidsbemoelenis met de informatievoorziening* (Amsterdam 1995) 25-67.

Heuvel, J.H.J. van den, *Nationaal of Verzuild: De strijd om het Nederlandse omroepbestel in de periode 1923-1949* (Baarn 1976).

Heymans, G., *De toekomstige eeuw der psychologie. Inaugurale rede, uitgesproken bij de overdracht van het rectoraat der Rijksuniversiteit te Groningen, den 20sten September 1909* (Groningen 1909).

Hilst, Rob van der, *Een Engel uit de hemel. Driehonderd jaar Bach en Nederland* (Amsterdam 2000).

Hofstede, Bart, *Nederlandse cinema wereldwijd. De internationale positie van de Nederlandse film* (Amsterdam 2000).

Hooge, Edith, Margriet van der Sluis en Sietske Waslander, *Krachtige koppels: hoe de overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken van scholen* (Tilburg 2017).

Huizinga, Johan, 'Hoe bepaalt de geschiedenis het heden?' in: J. Huizinga, *Verzamelde werken VII. Geschiedwetenschap, hedendaagsche cultuur* (Haarlem 1950) 218-231.

Hulst, W.G. van de en R. Huizenga, *Toen… En nu! Leesboek over de geschiedenis van het vaderland voor de christelijke scholen* (Groningen 1961 [1923].)

Hutchins Commission, *Report of the Commission on the Freedom of the Press. A Free and Responsible Press* (Chicago 1947).

Idenburg, Ph. J., *De sleutelmacht der school. Mededelingen van het Nutsseminarium voor Pedagogiek aan de Universiteit van Amsterdam* deel 63 (Groningen 1958).

Idenburg, Ph. J., *Naar een constructieve onderwijspolitiek* (Groningen 1970).

Idenburg, Ph. J., *Schets van het Nederlandse schoolwezen* (Groningen 1964).

Jong, Loe de, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog 1939-1945. Deel 5, tweede helft* (Den Haag 1974).

Jong, Wim de, *Heer & meester. Vrijheid van onderwijs 1917-2017* (Woerden 2017).

Jong, Wim de, *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland* 1945-1985 (z.p. 2014).

Jongejan, Deborah en Jochem Thijs, "Prima, maar niet

voor mijn kind': opleidingsniveau en houding ten aanzien van zwarte scholen onder autochtone Nederlandse ouders', *Migrantenstudies* (2010) 1, 2-20.

Kaaij, Meindert van der, *Een eenzaam staatsman: Dirk de Geer (1870-1960)* (Hilversum 2012).

Kaam, B. van, 'Het Bestel' in: H. Algra, Dr. C. Rijnsdorp, Ben van Kaam, *Vrij en Gebonden. Vijftig jaar NCRV* (Baarn 1974) 137-192.

Karsten, Sjoerd, '"Vadertje staat naar een verpleegtehuis". Enkele historische beschouwingen over het marktprincipe in het onderwijs', in: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt* ('s-Gravenhage 2001) 32-55.

Karsten, Sjoerd, 'Neoliberal Education Reform in The Netherlands', *Comparative Education* 35:3 (1999), 303-317.

Karsten, Sjoerd, *De hoofdstroom in de Nederlandse onderwijsdelta. Een nuchtere balans van het mbo* (Antwerpen/Apeldoorn).

Kemenade, J.A. van en V.S. Raa, 'Het schoolwezen' in: J.A. van Kemenade e.a. (red.), *Onderwijs: bestel en beleid. Deel I: Onderwijs in hoofdlijnen* (Groningen 1986) 29-108.

Kemenade, J.A. van, *Als de smalle weegbree bloeit… Opstellen over onderwijs en onderwijsbeleid* (Amsterdam 1979).

Kemenade, J.A. van, 'Meer mensen mondig maken' in: Jan Ramakers, Gerrit Voerman en Rutger Zwart (red.), *Illusies van den Uyl? Spreiding van kennis, macht en inkomen* (Amsterdam 1998) 43-48.

Kemenade, J.A. van, *Wakken in het kroos. Opmerkelijke ervaringen uit dertig jaar publieke dienst* (Den Haag 2003).

Kemenade, Jos van, 'Karikaturen van de middenschool' in: Ed Schüssler (red.), *Weg van de middenschool. Dertig jaar na de start van het middenschoolexperiment* (Antwerpen/Apeldoorn 2006) 55-66.

Kennedy, James C., *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam 1995).

Kersten, A., *Een organisatie van en voor onderzoekers. ZWO 1947-1988* (Assen 1996).

King, A., 'Scientific concerns in an economic environment: science in OEEC-OECD', *Technology in Society* 23 (2001)

Klaveren, Kees-Jan van, *Het onafhankelijkheidssyndroom. Een cultuurgeschiedenis van het naoorlogse Nederlandse zorgstelsel* (Amsterdam 2016).

Kluit, M. Elisabeth, *Het protestantse Réveil in Nederland en daarbuiten 1815-1865* (Amsterdam 1970).

Knegtmans, Peter Jan, 'De rector of een directeur? Over macht en voorrang aan de universiteit van Amsterdam, 1945-1955' in: L.J. Dorsman en P.J.

Knegtmans, *Het universitaire bedrijf. Over professionalisering van onderzoek, bestuur en beheer* (Hilversum 2010) 25-36.

Knippenberg, Hans en Willem van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen, 1918-1993* (Assen 1994).

Koch, J., *Abraham Kuyper, een biografie* (Amsterdam 2007).

Koekkoek, A.K., 'Vrijheid van onderwijs en recht op onderwijs' in: T.J. van der Ploeg (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht* (Utrecht 2000) 193-203.

Kohnstamm, Ph., 'Onderwijs en volksvoorlichting' in: K.F. Proost en Jan Romijn (red.), *Geestelijk Nederland 1920-1940. Deel I: onderwijs, radio, wijsbegeerte, godsdienst, kunst en letteren* (Amsterdam 1948) 1-46.

Kuipers, H.M. van, *Nijverheidsonderwijswet . Inleiding, besluiten ter uitvoering, aanteekeningen, aan de gewisselde stukken en beraadslagingen ontleend, en alphabetisch register* (Zwolle 1922).

Kuyper, Abraham, *Ons Program* (Hilversum vijfde druk 1906).

Kuyper, Abraham, *Wat nu? Rede ter opening van de Deputatenvergadering, gehouden te Utrecht op 2 Mei 1918* (Kampen 1918).

Laemers (red.), M.T.A.B., *Bekostiging van het hoger onderwijs. Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2011* (Den Haag 2011).

Laemers, M.T.A.B., 'Onderwijsvrijheid en selectie naar maatschappelijke achtergrond' in: T.J. van der Ploeg (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht* (Utrecht 2000) 261-280.

Lamers, Gerard, 'Onze schoolrevolutie', *Studiën; godsdienst, wetenschap en letteren* 56 (1924) 343-361.

Landelijk Netwerk Vrouwelijke Hoogleraren, *Monitor Vrouwelijke Hoogleraren 2017.*

Ledoux, Guuske, Edith van Eck, Irma Heemskerk, Annemiek Veen en Henk Sligte *Impact van de Commissie Dijsselbloem op onderwijsbeleid. Studie voor de Onderwijsraad (Amsterdam 2014).*

Ledoux, Guuske, *Ex ante analyse passend onderwijs* (Amsterdam 2012).

Leenknegt, G.J., 'Een grondrecht in vele gedaanten; over de wijze waarop in enkele Europese landen invulling wordt gegeven aan de vrijheid van onderwijs' in: T.J. van der Ploeg (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht* (Utrecht 2000) 205-228.

Leeuwen, Marco H.D. van, "Armenzorg en charitas ca. 1800-2000. Een historische erfenis," in: Ronald van der Bie en Pit Dehing (red.), *Nationaal goed. Feiten en cijfers over onze samenleving (ca.)1800-1999* (Amsterdam 1999) 159-176.

Lelyveld, J.E.A.M., *"…Waarlijk geen overdaad, doch een dringende eisch…". Koloniaal onderwijs en onderwijsbeleid in Nederlands-Indië 1893-1942* (Utrecht 1992).

Lelyveld, Jan, 'Opvoeding tot autonomie' Fictie of werkelijkheid? Koloniaal onderwijs en zorg van de staat in Nederlands-Indië van 1801 tot 1949' in: P. Boekholt e.a. (red.), *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de staat. Jaarboek voor de geschiedenis van opvoeding en onderwijs* (Assen 2002) 204-218.

Leune, J.M.G., 'Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel' in: J.A. van Kemenade e.a. (red.), *Onderwijs, bestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving B* (Groningen 1987) 242-427.

Leune, J.M.G., 'Van centraal naar decentraal; over deregulering en autonomievergroting in het onderwijs' in: B.P.M. Creemers (red.), *De context van het onderwijs, Onderwijskundig Lexicon.* Editie III (Alphen aan den Rijn 2000) 25-39.

Leune, J.M.G., *Onderwijsbeleid onder druk. Een historisch-sociologisch onderzoek naar het opereren van lerarenverenigingen in het Nederlandse Onderwijsbestel* (Groningen 1976).
Liagre Böhl, Herman de, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat 1945-1990' in: Remieg Aerts e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 2010) 263-342.

Lijphart, Arend, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Haarlem 1990).

Lintsen, H. (red.), *Tachtig jaar TNO* (Delft 2012).

Lintsen, H. en E. Velzing, *Onderzoekscoördinatie in de gouden driehoek. Een geschiedenis* (Den Haag 2012).

Lips, A.M.B., *Autonomie in kwaliteit. Ambiguïteit in bestuurlijke communicatie over de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs* (Delft 1996).

Los, Emma, *De canon van het onderwijs* (Amsterdam 2012).

Lucassen, Leo en André J.F. Köbben, *Het partiële gelijk. Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951-1991)* (Amsterdam/Lisse 1992).

Maas, P.F., *Kabinetsformaties 1959-1973* (Den Haag 1982).

Maassen, Peter A.M., *Government steering and the academic culture. The intangibility of the human factor in Dutch and German universities* (Utrecht 1996).

Marchand, Wouter, *Onderwijs mogelijk maken: twee eeuwen invloed van studiefinanciering op de toegankelijkheid van het onderwijs in Nederland (1815-2015)* (Amsterdam 2015).

Maussen, Marcel en Floris Vermeulen, 'Liberal equality and toleration for conservative religious minorities. Decreasing opportunities for religious schools in the Netherlands?', *Comparative education* 51 (2014) 1, 87-104.

McLeod, Hugh, 'Kerk en staat in West-Europa sinds 1789' in: J. de Bruijn e.a. (red.), *Geen heersende kerk, geen heersende staat. De verhouding tussen kerken en staat 1796-1996* (Zoetermeer 1996) 9-28.

Meer, Marc van der, 'Vocational education in the Netherlands' in: Onderwijs maak je samen en de Brink foundation, *The Dutch way in education. Teach, learn & lead the Dutch way* (Helmond 2017) 177-202.

Meertens Instituut en Universiteit Gent, *Staat van het Nederlands. Over de taalkeuzes van Nederlanders en Vlamingen in het dagelijks leven.* (z.p. 2017).

Meijers, Frans, *Van ambachtsschool tot L.T.S. Overheidsbeleid en kapitalisme* (Nijmegen 1983).

Meijnen, G.W., 'Onderwijsvernieuwing tussen droom en daad', *Pedagogische studiën* 90 (2013) 69-73.

Mellink, Bram, 'De clash tussen vrijheid en gelijkheid in het onderwijs' in: René Cuperus en Menno Hurenkamp (red.), *Omstreden vrijheid. Waartoe een vrije samenle-*

ving verplicht. WBS jaarboek 2015 (Amsterdam 2015) 185-200.

Mellink, Bram, 'De emancipatiemotor. Homoseksuelen, moslims en de wording van het Nederlands homonationalisme (1980-1990) in: Peter van Dam, Jouke Turpijn en Bram Mellink (red.), *Onbehagen in de polder. Nederland in conflict sinds 1795* (Amsterdam 2014).

Mellink, Bram, 'Verlangen naar voorbije tijden. Het gekoesterde verleden en de inzet voor vernieuwing in het bijzonder onderwijs van de lange jaren vijftig (1945-1965)' in: Peter van Dam, James Kennedy en Friso Wielenga (red.), *Achter de zuilen. Op zoek naar religie in naoorlogs Nederland* (Amsterdam 2014) 179-200.

Mellink, Bram, *Worden zoals wij. Onderwijs en de opkomst van de geïndividualiseerde samenleving sinds 1945* (Amsterdam 2014).

Michaël, Hubert, 'Overheid en kunst van eind zestiende tot midden negentiende eeuw' in: Emanuel Boekman, *Overheid en Kunst in Nederland* (Utrecht 1974) 9-25.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Verschil maken. Herijking cultuurnotasystematiek* (Den Haag 2005).

Ministeries van Buitenlandse Zaken en OCW, *Koers kiezen: meer samenhang in het internationaal cultuurbeleid* (Den Haag 2006).

Mosterd, G., *Marga Klompé, 1912-1986. Een biografie* (Amsterdam 2011).

Munniksma, Anke, Anne Bert Dijkstra, Ineke van der Veen, Guuske Ledoux, Herman van de Werfhorst en Geert ten Dam, *Burgerschap in het voortgezet onderwijs: Nederland in vergelijkend perspectief* (Amsterdam 2017).

Niftrik, G.C. van, 'Godsdienst en kerk' in: K.F. Proost en Jan Romijn (red.), *Geestelijk Nederland 1920-1940. Deel I: onderwijs, radio, wijsbegeerte, godsdienst, kunst en letteren* (Amsterdam 1948) 75-114.

NOS, *De omroep in het satelliettijdperk* (Hilversum 1980).

Nuchelmans, André, 'Kunstprijzen in Nederland' in: *Handboek Cultuurbeleid* (Den Haag 2005) I.14.1.1-I.14.1-22.

Nuijsink, Pieter August Isaäc Jacob. *Over de Binet-Simon'sche tests voor 12-jarigen (1908) en hunne waarde voor het intelligentie-onderzoek van schoolgaande normale en achterlijke kinderen van 6 tot 12 jaar* (Hilversum 1920).

Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs* (Den Haag 2012).

Onderwijsraad, *Competenties: van complicaties tot compromis. Over schuifjes en begrenzers* (Den Haag 2002).

Onderwijsraad, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (Den Haag 2008).

Onderwijsraad, *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs* (Den Haag 2017).

Onderwijsraad, *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit* ('s-Gravenhage 2013).

Onderwijsraad, *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren* (Den Haag 2013).

Onderwijsraad, *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig. Werkdocument bij het advies 'Dereguleren met beleid'* ('s-Gravenhage 2000).

Onderwijsraad, *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem* (Den Haag 2014).

Onderwijsraad, *Onderwijsstelsel met veerkracht.* (Den Haag 2014).

Onderwijsraad, *Verder met burgerschap* (Den Haag 2012).
Onderwijsraad, *Waardering voor het leraarschap* (Den Haag 2006).
Oosterbaan Martinius, Warna, *Schoonheid, welzijn, kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945* (Den Haag 1990).

Oostindie, Gert en Emy Maduro, *In het land van de overheerser II. Antillianen en Surinamers in Nederland 1634/1667-1954* (Dordrecht 1986).

Oostindie, Gert en Inge Klinkers, *Gedeeld koninkrijk.: De ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van de trans-Atlantische relaties* (Amsterdam 2012).

Oostindie, Gert, *Het paradijs overzee. De 'Nederlandse' Caraïben en Nederland* (Leiden 2011).

Otterspeer, W. en J. Schuller tot Peursum-Meijer, *Wetenschap en wereldvrede: de Koninklijke Akademie van Wetenschappen en het herstel van de internationale wereldvrede tijdens het Interbellum* (Amsterdam 1997).

Pais, Arie, *Omkijken. Een logboek* (Amsterdam 2016).

Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, *Tijd voor Onderwijs* (Den Haag 2008).

Pegtel, Alies, *Haya van Someren-Downer. Liberaal activiste* (Amsterdam 2015).

Phillips, D.C. en Harvey Siegel, 'Philosophy of Education' in: Edward N. Zalta *(ed.), The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2015). https://plato.stanford.edu/archives/win2015/entries/education-philosophy

Poell, T. en J. van Dijck, 'Democratisering van het nieuws? Sociale media en de onafhankelijkheid van de journalistiek' in: J. Bardoel en H. Wijfjes (red.), *Journalistieke cultuur in Nederland* (Amsterdam 2015) 343-359.

Pots, Roel, *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland* (Nijmegen 2000).

Prak, Maarten, *Gouden Eeuw. Het raadsel van de Republiek* (Amsterdam 2013).

Raad voor Cultuur, *De publieke omroep voorbij. De nieuwe rol van de overheid in het publieke mediadomein* (Den Haag 2005).

Raad voor Cultuur, *Zicht op zoveel meer* (Den Haag 2018).

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek* (Den Haag 2003)

Rapport over de enquête, gehouden door het bestuur van de Unie "Een school met den Bijbel", inzake de toestand van het christelijk schoolwezen in 1930 (Den Haag 1931).

Rath, Jan e.a., *Nederland en zijn islam. Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap* (Amsterdam 1996).

Reeden, Herbert C. van, 'Johan Toot (1887-1960); Vernieuwing en traditie in het onderwijs in Nederlands-Indië (1916-1932)', *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 142 (1986), 2/3, 238-276.

Riet, S.J. van 't, *Slimmer in 2030. Geschiedenis en toekomst van het hoger onderwijs in Nederland* (Amsterdam 2013).

Righart, Hans, *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam/Antwerpen 1995).

Ritzen, Jo, *De minister. Een handboek* (Amsterdam 1998).

Rooy, Piet de en Henk te Velde, *Met Kok over veranderend Nederland* (Amsterdam 2005).

Rooy, Piet de, *Een geschiedenis van het onderwijs in Nederland* (Amsterdam 2018).

Rooy, Piet de, *Ons stipje op de waereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland* (Amsterdam 2014).

Rooy, Piet de, *Openbaring en openbaarheid* (Amsterdam 2009).

Rooy, Piet de, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (Amsterdam 2005).

Rooy, Piet de, *Verstrikt tussen cijfers en anekdotes. Onderwijs en burgerlijk ideaal in de negentiende en twintigste eeuw. Kohnstamm lezing* (Amsterdam 2003).

Schalk, Ruben, 'Ambachten' in: Pieter Slaman, Wouter Marchand en Ruben Schalk, *Kansen in het koninkrijk. Studiebeurzen 1815-2015* (Amsterdam 2015) 68-76.

Schalk, Ruben, 'Leerlingstelsel' in: Pieter Slaman, Wouter Marchand en Ruben Schalk, *Kansen in het koninkrijk. Studiebeurzen 1815-2015* (Amsterdam 2015) 144-157.

Schalk, Ruben, *Splitting the bill. Matching schooling to Dutch labour markets, 1750-1920* (Amsterdam 2015).

Schippers, Hans, *Van Tusschenlieden tot Ingenieurs. De geschiedenis van het Hoger Technisch Onderwijs in Nederland* (Hilversum 1989).

Schleicher, Andreas, *The high cost of low educational performance. The long-run economic impact of improving PISA outcomes* (z.p. 2010).

Schnabel, Paul, *Een eeuw van verschil. Van achterstelling tot zelfontplooiing: de dynamiek van het gelijkheidsideaal. Rede uitgesproken ter gelegenheid van de aanvaarding van het ambt van universiteitshoogleraar aan de Universiteit Utrecht op 30 maart 2004* (Den Haag 2004).

Schneider, M. en J. Hemels, *De Nederlandse krant, 1618-1978. Van 'Nieuwstydinghe' tot Dagblad.* (Baarn 1979).

Schoonhoven, R., *Recht doen aan beroepsonderwijs. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Onderwijsrecht, Vrije Universiteit Amsterdam op 8 april 2016* (Amsterdam 2016).

Schoten, Fons van en Hans Wansink, *De nieuwe schoolstrijd. Knelpunten en conflicten in de hedendaagse onderwijspolitiek* (Utrecht en Antwerpen 1984).

Schrijvers, Erik, *Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945-1995)* (Utrecht 2012).

Schüssler, Ed, 'Weg van de middenschool' in: Ed Schüssler (red.), *Weg van de middenschool. Dertig jaar na de start van het middenschoolexperiment* (Antwerpen/Apeldoorn 2006) 17-54.

Schuurman Hess, Jan, *Voettocht naar het hart van het land. Hoe sociaal en democratisch zijn we nog?* (Amsterdam/Antwerpen 2011).

Schuursma, Rolf, *Jaren van opgang. Nederland 1900-1930* (z.p. 2000).

Schuyt, C.J.M. en Ed Taverne, *1950. Welvaart in zwart-wit* (Den Haag 2000).

Slaman, Pieter, *Staat van de student. Tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland* (Amsterdam 2015).

Smeets, Hans, *De religieuze kaart van Nederland, 2010-2014. Centraal Bureau voor de Statistiek, Bevolkingstrends 2014* (Den Haag/Heerlen 2014).

Smit, J.P., 'Geen waardevrij bolwerk van de vrijheid meer: de identiteitscrisis van de Universiteit Leiden in de jaren zestig', in: Dorsman, L.J. en P.J. Knegtmans (red.), *Universiteit & Identiteit: Over samenwerking, concurrentie en taakverdeling tussen de Nederlandse universiteiten.* (Hilversum 2016) 47-70.

Smithuijsen, Cas, 'Het is de stam die de takken draagt' in: Edo Dijksterhuis (red.), *De Kunst van het beïnvloeden. 25 jaar Kunsten '92* (Amsterdam 2017).

Smithuijsen, Cas, 'Klinkende namen. Over Mahler, Mengelberg en de positie van Nederland in het internationale stelsel van de klassieke muziek' in: Johan Heilbron e.a. (red.), *Waarin een klein land. Nederlandse cultuur in internationaal verband* (Amsterdam 1995) 80-117.

Smithuijsen, Cas, 'Waar staat de Raad? Meningen over de positie van de Raad voor de Kunst en Cultuur 1961-2001', *Boekmancahier* 13 (2001) 50, 561-582.
Snouck Hurgronje, C., *Nederland en de Islam* (Leiden 1915).

Sociaal Cultureel Planbureau, *Verschil in Nederland.*

Sociaal en Cultureel Rapport 2014 (Den Haag 2014).

Spit, Pieter, *Het leren van technische handvaardigheden* (Oosterhout 1988).

Stam e.a., Jaap, *Hoog gegrepen. Tien bewindslieden, universiteiten en politiek* (Amsterdam 1995).

Stassen, M.J.L.A., *Charles Ruys de Beerenbrouck, Edelman – staatsman 1873-1936* (Maastricht 2005).

Steen, Paul van der, *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971* (z.p. 2004).

Stichting Maatschappij en Onderneming, *Beslissen in het ongewisse. Herbert A. Simon, R.J. in 't Veld en Th.A.J. Meijs over besluitvorming bij nul-groei* (Den Haag 1981).

Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, *Een taal, meer stemmen. Journalistiek, innovatie en samenwerking in Nederland en Vlaanderen* (Den Haag 2018).

Stipriaan, Alex van, 'Tussen assimilatie en segregatie: koloniaal onderwijs in Suriname in de 19de en 20ste eeuw' in: P. Boekholt e.a. (red.), *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de staat. Jaarboek voor de geschiedenis van opvoeding en onderwijs* (Assen 2002) 221-254.

Strien, Pieter J. van en Jacques Dane (red.), *Driekwart eeuw Psychotechniek in Nederland. De magie van het testen* (Assen 2001).

Stuers, Victor de, 'Holland op zijn smalst', *De Gids,* 37 (1873).

Stutje, Klaas, 'Indonesian Identities Abroad. International Engagement of Colonial Students in the Netherlands, 1908-1931', *BMGN - Low Countries Historical Review* (2013) 128, 151-172.

Sunier, Thijl, 'Naar een nieuwe schoolstrijd?', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 119 (2004) 4, 552-576.

Theisens, Henno, Edith Hooge en Sietske Waslander, 'Steering Dynamics in Complex Education Systems: an agenda for empirical research', *European Journal of Education* 51 (2016) 463-477.

Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers ('Commissie-Brinkman'), *De volgende editie* (Den Haag 2009).

VARA, *Commerciële televisie in Nederland – ja of nee? Rapport van de VARA-commissie inzake commerciële televisie* (Hilversum 1957).

Veld, R.J. in 't, *Twaalfeneenhalf jaar schaalvergroting in het hbo en nog veel meer…* (Amsterdam 1999).

Verhagen, F. *Toen de katholieken Nederland veroverden. Charles Ruijs de Beerenbrouck 1873-1936* (Amsterdam 2015).

Versleijen (ed.), Anouschka, *Dertig jaar publieke onderzoeksfinanciering in Nederland 1975-2005* (Den Haag 2007).

Vink, Anja, *Witte zwanen, zwarte zwanen. De mythe van de zwarte school* (Amsterdam 2010).

Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep ('Commissie-Rinnooy Kan'), *Omzien naar de omroep* (Hilversum 2004).

Visser, J. Th. de, 'Rede van J.Th. de Visser gehouden in de zitting van de Tweede Kamer der Staten Generaal van Donderdag 8 December 1904' in: *Van het Binnenhof* (Wageningen 1904/1905).

Vossensteyn, Hans, Harry de Boer en Ben Jongbloed, *Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek voor het Nederlandse hoger onderwijs. Rapport voor de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs* (Enschede 2017).

Vree, F. van, *De metamorfose van een dagblad. Een journalistieke geschiedenis van* de Volkskrant (Amsterdam 1996).

Vreeburg, B.A.N.M., 'Religieuze socialisatie en onderwijsverzuiling' in: Anne Bert Dijkstra, Jaap Dronkers en Roelande Hofman (red.), *Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyse* (Groningen 1997) 185-225.

VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021* (Den Haag 2017).

Wallage, Jacques, 'Taakverdeling en concentratie in het wetenschappelijk onderwijs', *Ons Erfdeel* 27 (1984) 367-374.

Wallage, Jacques, *Het land achter de heuvels. Politiek als ambacht, 1968-2018* (Amsterdam 2018).

Wansink, Hans, 'Marktwerking tegen wil en dank', in: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt* ('s-Gravenhage 2001) 298-312.

Wansink, Hans, *Een school om te kiezen. Naar een actuele onderwijspolitiek* (Amsterdam 1992).

Wansink, Hans, *Het land van Beatrix. De eerste geschiedenis van hedendaags Nederland 1980-2013* (Amsterdam 2014).

Waslander, Sietske, Maartje van der Weide en Cissy Pater, *Het debat over onderwijskwaliteit: Politiek, pers en praktijk. Deel II* (Utrecht 2011).

Waslander, Sietske, *Passend onderwijs in pers en politiek* (Tilburg 2011).

Wendte, Robert, Marc Haufe en Paulien Schieve, *Onderwijsmeter 2006. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te Den Haag* (Leusden 2006).

Werfhorst, Herman van de, Louise Elffers en Sjoerd Karsten (red.), *Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap* (z.p. 2015).

Werkgroep Perskoncentratie, *Perskoncentratie* (Nijmegen 1972).

Westerhuis, Anneke, 'The role of the state in vocational education. A political analysis of the history of vocational education in the Netherlands' in: Linda Clarke en Christopher Winch (Eds.), *Vocational Education: International Approaches, Developments and Systems* (Londen/New York 2007) 21-33.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Basisvorming in het onderwijs* (Den Haag 1986).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Hoger onderwijs in fasen* (Den Haag 1995).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid, Rapporten aan de regering nr. 71* (Amsterdam 2005).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Samenhangend mediabeleid* ('s-Gravenhage 1982).

Wieldraaijer, Wouter, *Voor de betere ineenschakeling van de verschillende delen van het onderwijs. Een poging tot reorganisatie van het onderwijsstelsel begin 20e eeuw.* Masterscriptie Universiteit Utrecht 2011. *http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/204879*

Wieringen, A.M.L. van, *Onderwijsbeleid in Nederland* (Alphen aan den Rijn 1996).

Wieringen, Fons van, 'Organisatie van het onderwijsbestel' in: Ruud Klarus en Frans de Vijlder, *Wat is goed onderwijs? 3. Bestuur en regelgeving* (Amsterdam 2010) 41-60.

Wijfjes, H., *De ballade van de bolhoed. Willem Vogt en het debacle van de nationale omroep (1923-1930). Jaarboek Mediageschiedenis 1* (Amsterdam 1989).

Wijfjes, H., *Radio onder restrictie. Overheidsbemoeienis met radioprogramma's 1919-1941* (Amsterdam 1988).

Wijfjes, Huub, *Journalistiek in Nederland, 1850-2000. Beroep, cultuur en organisatie* (Amsterdam 2004).

Wolthuis, Jan, *Lower technical education in the Netherlands 1798-1993. The rise and fall of a subsystem* (Leuven/Apeldoorn 1999).

Woud, Auke van der, *Een nieuwe wereld. Het ontstaan van het moderne Nederland* (Amsterdam 2006).

WRR, *Taken en functies van het hoger ondervijs. HOAK, HOOP en WHW* (Den Haag 1995).

ZWO, *Jaarboek 1966*.

ZWO, *Jaarboek 1970*.

Websites

Algemene Onderwijsbond, http://www.aob.nl/

BNN, webprogramma *#BOOS* aflevering 12, 1 september 2016.

Boekmanstichting, *www.boekman.nl*

Centraal Bureau voor de Statistiek, *www.cbs.nl*

Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen Rijksuniversiteit Groningen, http://dnpp.ub.rug.nl/

Gemeente Zoetermeer, https://zoetermeer.raadsinformatie.nl/

Parlementair Documentatie Centrum Universiteit

Leiden, *www.parlement.com*

Raad voor Cultuur, www.cultuur.nl

Rijksoverheid, *www.rijksoverheid.com*

Sociaal Cultureel Planbureau, *www.scp.nl*

http://curriculumvandetoekomst.slo.nl

https://erfgoed.breda.nl

https://www.atria.nl/
https://www.nuffic.nl

https://www.rechtspraak.nl

Periodieken

AD/Haagsche Courant
Algemeen Dagblad
Algemeen Handelsblad
Bredasche Courant
De christelijke onderwijzer. Maandblad der Unie van Christelijke Onderwijzers en Onderwijzers in Nederland
De Gelderlander
De gids. Orgaan van het Christelijk Nationaal Vakverbond in Nederland
De Katholieke Illustratie
De Telegraaf
De Tijd: Dagblad voor Nederland
De Tijd-Maasbode
De Volkskrant
De Waarheid
Eindhovens Dagblad
Elsevier
Friese Courier. Onafhankelijk dagblad voor Friesland en aangrenzende gebieden
Haagsche Courant
Het Centrum
Het Schoolblad
Het Vrije Volk. Democratisch-socialistisch Dagblad
Inzicht
Leeuwarder Courant. Hoofdblad van Friesland
Limburgsch Dagblad
Nederlands Dagblad
Nieuwe Rotterdamsche Courant
Noord-Brabander.
NRC Handelsblad
PCBO-blad.
Reformatorisch Dagblad
Rotterdamsch Nieuwsblad
Trouw
Verslag der Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (Handelingen EK).
Verslagen van de hoofdinspecteurs van het Lager Onderwijs
VO-Magazine

PERSONEN REGISTER

Aartsen, Jozias van 62
Aboutaleb, Ahmed 62
Adelmund, Karin 241, 274
Agt, Dries van 70, 114, 116, 152, 169, 182, 185, 238,273, 308
Ali, Ayaan Hirsi 61
Ancona, Hedy d' 95, 217, 218, 273
Andel, S.I. van 254
Anrooy, Antoon van 180
Bach, Johann Sebastian 224
Baggen, Peter 249
Bakkiouli, M.O. 60
Balkenende, Jan Peter 62, 94, 114, 219, 242, 301, 328, 350
Banning, J.H. 125
Bardoel, Jo 15
Barth, Marleen 352
Baschwitz, K. 79
Baumann, ir. 165
Beel, Louis 183
Beethoven, Ludwig von 211
Berkel, Klaas van 249
Biesheuvel, Barend 42, 183
Bijsterveldt, Marja van 174, 182, 243, 301, 328-331
Binet, Alfred 145-150
Boekman, Emanuel 207
Boer, Hessel de 183
Boer, Jacoba de 86
Bolkestein, Frits 61, 181, 229
Bolkestein, Gerrit 110, 128, 138, 140, 181, 207, 220
Bonset, Helge 131
Boog, Piet van den 188
Boogaard, Pieter van den 179
Bos, Dirk 125
Bot, Theo 103, 104, 112
Bram, leerling 168
Brandt Corstius, Hugo 222
Brauw, Mauk de 113, 254, 257
Breukel, Koos 184, 188
Brinkhorst, Laurens Jan 221
Brinkman, Elco 85, 92, 95, 99, 214-216, 220
Bronneman-Helmers, Ria 353
Brouwer, familie 300
Brucker, Aram 54
Bruijn, Jan Anthonie 350
Bruijn, Jan de 20
Bruins, Bruno 243, 342
Bussemaker, Jet 54, 182, 183, 188, 216, 221, 226, 362-365
Caïro, Armando 182, 183
Cals, Jo 14, 33, 34, 40-43, 111, 118, 125-127, 129, 130, 133, 137, 182-184, 211-214, 234-236, 321, 376
Cals-van der Heiden, Truus 42, 43
Cate, J. ten 125, 136
Chrisman, Oscar 145
Citroen, Paul 183
Clinton, Bill 309
Cohen, Job 184, 186, 240
Colijn, Hendrikus 108, 204
Corbijn, Anton 184, 185, 188
Cort van der Linden, Pieter 29, 304
Coul, mgr. Frans op de 34
Dam, Geert ten 15
Dam-Mieras, Rietje van 150, 151
Dane, Jacques 16
Deetman, Wim 134, 135, 137, 152-156, 238, 258, 259, 264, 294, 304, 308, 325, 336-338, 377
Dekker, Sander 178, 188, 233, 339, 359, 365
Dezentjé, Ineke 350
Diemer, E. 81
Diepenhorst, Isaäc 112, 287
Dijksma, Sharon 243, 301, 328
Dijsselbloem, Jeroen 73, 301, 328, 330, 331, 343, 348-351, 353, 355, 359, 369
Dommering, E.J. 101
Donner, J.P.H. 93
Doorn, Harry van 82, 90, 98, 213
Doorn, Jacques van 324
Drees jr., Willem 118
Drees sr., Willem 81, 184
Dronkers, Jaap 338, 346
Dronkers, Pieter 63
Drukker, Sam 183, 184, 186
Dunk, H.W. von der 256
Elias sr., Ton 40, 43, 125, 257, 321
Ende, Joop van den 91, 92
Engelshoven, Ingrid van 221
Enserinck, A.A.M. 86
Es, Andrée van 143
Eyk, Charles 183, 188
Faasse, Patricia 15
Filips II, koning 28

Floor, student 54
Fortuyn, Pim 94, 231, 242, 269, 338
Gandhi, Mahatma 67
Gaulle, Charles de 256
Geer, Dirk de 108, 180
Gelder, Leon van 131, 334
Gerbrandy, Pieter Sjoerds 85
Gielen, Jos 111, 183, 188, 209, 316
Gijsen, bisschop Joannes 55
Ginjaar-Maas, Nell 239
Ginneken, Jac. van 192
Goedewaagen, Tobie 208
Gogh, Theo van 61
Gogh, Vincent van 208
Goote, Max 129, 130, 166
Graaf, Thom de 186
Groen van Prinserer, Guillaume 18, 20, 27
Groen, Adriaan in 't 16
Groot, Adriaan de 147, 334
Grosheide, Hans 112, 133, 184, 236, 321, 335
Gunning, J.H. 125, 317
Haan, familie De 298
Hals, Frans 187
Hamer, Mariëtte 348
Harding, Lex 92
Hatta, Mohammed 67
Heerenkop, familie 298
Heertje, Arnold 118
Heerts, Ton 173
Heijden, E. van der 42
Hemels, J. 81
Herderschêe, Dirk 147
Hermans, Loek 228-231, 262
Hermes, Ad 238
Herpen, Iris van 221
Heymans, Gerard 146
Hobsbawm, Eric 181
Hoeven, Maria van der 218, 242, 266-269, 274, 300, 330, 359
Höppener, René 234
Huizenga, R 18
Huizinga, Johan 249
Hulst, W.G. van de 18
Hutchins, Robert M. 81
Idenburg, Philip J. 70, 141, 191-193, 334, 335
James, Karel 186
Jansen, Thijm 72
Janssen, Harry 235
Jezus Christus 20, 35
Jong Ozn., Klaas de 118, 169, 237
Jong, Piet de 236
Kaam, Ben van 87
Karsten, Sjoerd 337
Kemenade, Jos van 34, 70-75, 119, 133, 134, 152, 178, 182, 186, 237, 238, 257, 274, 308, 322, 335, 339, 376, 377
Khomeini, ayatollah 61
Klaasse, Piet 185
Kleerekoper, Asscher 207
Klein, Ger 72, 237
Klinkers, Inge 69
Klompé, Marga 88, 90, 211
Knulst, Wim 91
Koenders, Bert 226
Koenders, J.G.A. 68
Kohnstamm, Philipp 32, 165, 317
Kok, Wim 93, 196, 327, 351
Kraaijenveld-Wouters, Jeltien 273
Kuile-Van der Hoeven, Ella 59
Kuyper, Abraham 18, 21, 28, 29, 87
Laan, Henk 150
Laan, Medy van der 216, 221, 225, 242
Laar, Louis van der 236
Labeur, Cees 43
Leene, Willemijn 16
Leeuw, Gerard van der 33, 110, 208, 209, 285
Leeuwen, Cees van 241
Leijenhorst, Gerard van 238
Leune, Han 322
Lieshout, Willy van 252, 255
Lorentz, Hendrik 281, 284
Lubbers, Ruud 95, 152, 155, 194, 215, 258, 304,307, 308, 325, 327, 336
Luns, Huib 19, 179, 188
Luns, Joseph 179
Marchant, Henri 109
Marcuse, Herbert 255
Marijnen, Victor 88, 102, 104, 112, 236, 376
Markus, Ans 183
Marx, Karl 255
Meenen, Paul van 352
Mellink, Bram 16

Meulen, Barend van der 289
Miert, Karel van 92
Moerman, Yvonne 150, 151
Mohammed, profeet 60
Mol, John de 91
Molkenboer, Antoon 180, 182
Mulisch, Harry 211
Napoleon Bonaparte 60
Netelenbos, Tineke 136, 155, 197, 218, 240, 274, 330, 351, 352
Nicolaï, Atzo 225
Nijs, Annette 242
Noorda, Sybolt 255
Nuis, Aad 218, 225, 240
Oberijé, Sjaak 54, 55
Olaf, Erwin 184
Oostindie, Gert 69
Oranje, Huis van 13, 20
Pais, Arie 73, 116-119, 134, 155, 178, 185, 237, 238, 257, 308, 335
Peijnenburg, Rinus 114, 118, 291
Philips, Frits 252
Philips, Peter 224
Plasterk, Ronald 114, 187, 188, 221, 222, 275, 298-301, 328
Ploeg, Rick van der 185, 188, 219, 241
Pompe, W.P.J. 81
Posthumus, S.A. 128
Quispel, Joanna 188
Reagan, Ronald 308
Reinink, Hendrik Jan 225, 252
Remmers, Anton 273
Reve, Gerard van het 236
Reymer, Paul 86
Rijn, Martin van 143
Rijn, Rembrandt van 180, 187, 202, 203, 208
Rinnooy-Kan, Alexander 93, 143
Ritzen, Jo 135, 155, 172, 183, 194-197, 233, 249
Roelofs, Mike 184
Rog, Michel 355
Romme, Carl 34
Ronde, M.T. de 39
Rooij, M. 81
Roosjen, Anton 129
Rooy, Piet de 374
Rosenthal, Uri 225
Rossum, Maria van 13
Rouvoet, André 114
Ruding, Onno 154, 155, 304
Ruijs de Beerenbrouck, Charles 21, 86, 108
Rushdie, Salman 61
Rutgers, Victor Henri 108, 112, 179, 180, 181
Rutte, Mark 85, 136, 219, 220, 242, 328, 361, 365
Rutten, P.J. 166
Rutten, Theo 111, 129, 183, 188, 234
Savornin Lohman, A.F. de 18, 124
Schaik, J.R.H. van 81
Schaveren, Paula van 273
Scheffer, Paul 58, 262
Scheidt, Samuel 224
Schelfhout, Kees 72, 185, 236
Schermerhorn, Willem 285
Schleicher, Andreas 306
Schmelzer, Norbert 42
Scholten, Ynso 88, 184, 235
Schölvinck, H.J. 34
Schotanus à Steringa Idzerda, H.H. 85
Schoten, Fons van 336
Schrieke, B.J.O. 110
Schröder, Piet 161, 162
Schröder, Sierk 184
Schuyt, Kees 134
Seneca 193
Seyss-Inquart, Arthur 32, 33
Simons, Hans 58
Six, Jan 180
Six, Willem 28
Slaman, Pieter 9
Sleen, Harm van 320
Sleper, Jan 185
Slob, Arie 100, 379
Slotemaker de Bruïne, J.R. 109
Smit, Joke 273, 275
Smithuijsen, Cas 15
Smit-Kroes, Neelie 134
Snouck Hurgronje, C. 66
Soekarno 67
Steen, Paul van der 42
Steenhoven, Joeri van de 306
Stubenrouch, Gerard 185, 235
Stuers, Victor de 203, 204
Sweelinck, Jan Pieterszoon 224

Terpstra, Jan 109
Teyler, Pieter 202
Thorbecke, Johan Rudolf 14, 27, 79, 161, 203, 208, 209, 222, 264
Trier, Ton van 114
Trip, Boy 113, 278, 279, 287-289, 292, 293
Uyl, Joop den 70, 74, 98, 113, 118, 119, 133, 182, 213, 308
Veen, Chris van 72, 113, 133, 183, 322, 335
Veenen, Ellen van 59
Veerman, Antoon 237
Veerman, Cees 244
Vegte, H. van der 86
Veld, Roel in 't 239, 255, 259
Veldkamp, Gerard 88
Verbrugge, Ad 348
Verhoogt, Robert 16
Veringa, Gerard 112, 256, 291
Vermeer, Johannes 202
Ververs, M. 93
Verzuu, dhr. 35
Visser, Erika 184
Visser, Johannes Theodoor de 18-21, 43, 108, 127, 130, 137, 140, 162, 164, 179, 182, 183, 251, 258, 282, 313-317, 319, 321, 325
Vogel, Bert 352
Vondel, Joost van den 208
Voortman, G.H. 352
Vries, S. de 304, 316
Waal, Anna de 129, 184, 234
Wagner, Gerrit 169, 171
Wallage, Jacques 73, 135, 155, 197, 239, 258
Wansink, G. 288
Wansink, Hans 336, 338
Warmendam, Marijke van 188
Waslander, Sietske 15
Waszink, M.A.M. 108, 180, 182
Waterink, Jan 165
Werve, Paul van der 9, 16
Wesseling, Riek 186
Westerdijk, Johanna 362
Wiegersma, S. 192
Wieringen, Fons van 320, 369
Wijers, Hans 95, 229
Wijfjes, Huub 86
Wijland, Gerard van 182
Wilde, Edy de 181
Wilhelmina, koningin 20, 39
Willem I, koning 27, 161, 249
Willem V, stadhouder 202
Willink, Carel 183, 188
Wirtz, J.C. 140
Wissink ook Geerdink, Maggie 16
Wolferen, M.D. van 255
Woltjer, Rob 32, 317
Zalm, Gerrit 62, 196
Zeiler, Kik 178, 185
Zijl, Yvonne van 151
Zijlstra, Halbe 220, 225, 244
Zijlstra, Jelle 236

Dit boek is tot stand gekomen met steun van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De inhoudelijke verantwoordelijkheid ligt volledig bij de auteurs.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Hoofdredacteur:
Pieter Slaman

Redactieraad:
Geert ten Dam (voorzitter)
Ria Bronneman-Helmers
Jacques Dane
Bianca Morpurgo
Robert Verhoogt
Jan Veringa
Wouter Wieldraaijer
Peter van IJsselmuiden

Auteurs:
Pieter Slaman
Jo Bardoel
Evelyn Beer
Geert ten Dam
Jacques Dane
Patricia Faasse
Adriaan in 't Groen
Willemijn Leene
Bram Mellink
Cas Smithuijsen
Robert Verhoogt
Sietske Waslander
Paul van der Werve
Maggie Wissink ook Geerdink

Organisatie en faciliteiten:
Paul van der Werve

Concept en vormgeving:
Willem Prinssen
Tom Twijnstra
Xerox OBT

Productie:
Willem Lunshof
Perry Veilbrief
Xerox OBT

XEROX OBT

Beeldredactie:
Pieter Slaman
Evelyn Beer
Jacques Dane
Maureen Poth

Interviews:
Pieter Slaman
Adriaan in 't Groen

Assistentie bij interviews:
Dorien Jansen
Charlotte van Rooden
Judith de Vries

Tekstcorrectie hoofdstukken:
Esther Pordon

Distributie:
HaEs producties, De Bilt

HaES producties

COLOFON

ISBN 978-94-92513-09-0
NUR 680/697
© 2018, Ministerie van OCW

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Hoe kiezen we wat de school moet meegeven aan de volgende generatie, als elke groep in de samenleving daar anders over denkt? Waarom mag de één wel met steun van de overheid programma's maken voor omroep of theater, en de ander niet? Wat moet worden onderzocht als niet elk onderzoek kan worden betaald? In een land waar geen enkele meerderheid zomaar zijn wil kan opleggen, zijn dat lastige vragen. *In de regel vrij* laat zien hoe Nederland in de afgelopen eeuw op eigen wijze vorm gaf aan onderwijs, cultuur en wetenschap. Een bijzondere ervaring, die bij de vraagstukken van de toekomst nog van nut kan zijn.

Dit toegankelijke en rijk geïllustreerde boek verschijnt bij het honderdjarig bestaan van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het beschrijft een eeuw in thema's, van burgerschap tot wetenschap en van media tot Mammoetwet. Daarnaast bevat het bijzondere interviews met alle oud-ministers sinds 1973.

9 789492 513090 >