

**Onderwijs en integratie:  
leren van het verleden**

**Bundel van het symposium  
ter gelegenheid van het afscheid van**

**Prof. Dr. P.Th.F.M. Boekholt**

**en**

**Prof. Dr. J.G.L. Thijssen**

**Opleiding Onderwijskunde**

**Universiteit Utrecht**

**27 maart 2003 te Utrecht**

Onderwijskunde

ICO-ISOR Onderwijsresearch  
Universiteit Utrecht

Heidelberglaan 2  
Postbus 80140  
3508 TC Utrecht

telefoon: 030 - 253 49 40  
fax: 030 - 253 23 52  
e-mail:owksecr@fss.uu.nl

website:

[http://www.uu.nl/uupublish/onderzoek/onderzoekcentra/icoisor/publicaties/  
rapportcentral/16346main.html](http://www.uu.nl/uupublish/onderzoek/onderzoekcentra/icoisor/publicaties/rapportcentral/16346main.html)

ISOR-rapportnummer 03.01

ISSN 0924-0217  
ISBN 90-6709-060-3

Druk: Drukkerij Zuidam & Uithof B.V. - Utrecht

© 2003 Universiteit Utrecht/Onderwijskunde/  
ICO-ISOR Onderwijsresearch  
Utrecht University/Dept. of Educational Sciences/ICO-ISOR

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Onderwijskunde/ICO-ISOR Onderwijsresearch.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission of the Department.

## **Woord vooraf**

Op 27 maart 2003 neemt prof. dr. P.Th.F.M. Boekholt afscheid als bijzonder hoogleraar Onderwijs geschiedenis aan de Universiteit Utrecht vanwege zijn emeritaat.

Hij is sinds 1997 aan de Universiteit Utrecht verbonden als bijzonder hoogleraar op de Nutsleerstoel voor de Geschiedenis van het onderwijs.

Deze leerstoel is in 1918 in Amsterdam ingesteld door de Maatschappij tot Nut van het Algemeen. De leerstoel werd, na plaats te hebben geboden aan vier bijzonder hoogleraren, te weten Ph. A. Kohnstamm, I.C. van Houte, H. Nieuwenhuis en Ph. J. Idenburg, in 1967 opgeheven. In het kader van het 200-jarig bestaan van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen werd de leerstoel in 1986 opnieuw ingesteld, nu aan de Universiteit Utrecht. De leerstoel "Geschiedenis van het Onderwijs, in het bijzonder de geschiedenis van het Nederlandse onderwijs in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen, ideeën over volks-ontwikkeling en gevoerd onderwijsbeleid" is in Utrecht eerst bezet geweest door prof. dr. N.L. Dodde en is nu bezet door prof. dr. P. Th. F. M. Boekholt.

Tevens neemt de opleiding Onderwijskunde van de Universiteit Utrecht tijdens dit symposium afscheid van prof. dr. J.G.L. Thijssen. Hij is als parttime hoogleraar Onderwijskunde, i.h.b. Opleiding & Ontwikkeling van Personeel, verbonden geweest aan de opleiding Onderwijskunde van 1996 tot eind 2002. Hij is nu verbonden aan de opleiding Bestuurs- & Organisatie-wetenschap van de Universiteit Utrecht, met als leeropdracht Strategisch Human Resource Management.

### **Het thema: Onderwijs en Integratie: leren van het verleden**

Het thema "onderwijs en integratie" is een belangrijk thema voor het onderwijs en voor de onderwijskunde. Het onderwijs is er immers op gericht de leerlingen voor te bereiden op het functioneren in de maatschappij en bij te dragen aan hun persoonlijke ontwikkeling. Hier raken we aan onderwerpen die te maken met (on)gelijkheid, gelijkwaardigheid en verscheidenheid tussen leerlingen. Het onderwijs heeft hierbij vaak tot taak gekregen een bijdrage te leveren aan de emancipatie en/of integratie van bepaalde groepen in onze samenleving.

De realisatie van deze doelen speelt zich af op verschillende niveaus in het onderwijs: aan de ene kant op het niveau van de interactie tussen leerlingen onderling en tussen docenten en leerlingen en aan de andere kant op het niveau van de inrichting van ons onderwijs zoals dat o.a. is vastgelegd in de wetgeving van ons onderwijsbestel.

De bijdragen in deze bundel vormen een interessant drieluik. In de eerste twee bijdragen wordt in historisch perspectief de emancipatie en integratie van bepaalde bevolkingsgroepen beschreven.

Boekholt beschrijft de case van de integratie van de joden in het onderwijs in de 19<sup>e</sup> eeuw, waarin de wetgeving aanvankelijk gericht was op het onderwijzen van alle “christelijke deugden” in het openbaar onderwijs.

Thijssen beschrijft de ontwikkeling van de arbeidseducatie in de 19<sup>e</sup> eeuw. Duidelijk wordt uit zijn beschrijving dat Nederland het in die periode in het onderwijs niet zo goed deed in de beroepseducatie voor de “talrijke” burgerij, alhoewel men vaak de beste bedoelingen had.

De derde bijdrage van Vermeulen plaatst het thema in het kader van artikel 23 van de Grondwet dat handelt over de “vrijheid van onderwijs”. Hij plaatst dit in historisch en internationaal vergelijkend perspectief. Aan het einde heeft hij duidelijke voorkeuren hoe om te gaan met het juridische kader van het onderwijs als het gaat om de integratie van allochtone bevolkingsgroepen in het onderwijs.

Interessant is te weten dat de invloed op het onderwijs van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen in die periode groot was. Dit symposium staat mede in het teken van de bijdrage die 't Nut nog steeds levert aan het onderwijs, en wel in de vorm van de instelling van de bijzondere leerstoel voor de geschiedenis van het onderwijs.

G. Kanselaar  
Utrecht, 11 maart 2003

## **Inhoud**

1. Migranten, onderwijs en inburgering een historische bijdrage aan een actueel debat. Afscheidscollege P.Th. F.M. Boekholt..... 1
2. Arbeidseducatie in historisch perspectief: Op zoek naar sporen van arbeidsgerichte scholing bij het streven naar onderwijsvernieuwing 1778-1863. Afscheidscollege door J.G.L. Thijssen .....23
3. De vrijheid van onderwijs in artikel 23 Grondwet: niet meer van deze tijd? door B.P. Vermeulen .....45

# **1. Migranten, onderwijs en inburgering**

## **een historische bijdrage aan een actueel debat.**

### **Afscheidscollege P.Th. F.M. Boekholt**

Eind 1861 dwong de regering een prominente schoolopziener ontslag te nemen. Zoiets was in de geschiedenis van de sedert 1801 bestaande onderwijsinspectie nog niet voorgekomen. Ook de aanleiding baarde opzien. De schoolopziener verzette zich publiekelijk tegen het overheidsbeleid inzake het onderwijs, in plaats van dit, als overheidsambtenaar, loyaal uit te voeren. Hij werd gewaarschuwd daarmee op te houden. Toen hij dat niet deed, stelde de Minister hem voor de keus: hij kon zelf ontslag vragen; zo niet, dan zou de regering het hem geven. De schoolopziener hield de eer aan zichzelf.

De maatregel trof niet de eerste de beste. De ontslagene was niemand minder dan de Groninger hoogleraar Petrus Hofstede de Groot, die vanaf de vroege jaren 1830 in theologische kring en binnen de Hervormde Kerk een vooraanstaande rol speelde. Hij stond in den lande bekend als een invloedrijk lid en bestuurder van een groot aantal kerkelijke en maatschappelijke, waaronder onderwijsorganisaties. In 1833 werd hij schoolopziener en in de jaren die volgden, ontpopte hij zich in den lande tot een van de vurigste verdedigers van de lager-onderwijswet van 1806, in het bijzonder van de daarin neergelegde onderwijsdoelstelling van de opvoeding tot ‘christelijke deugden’.

Dit uitgangspunt van het onderwijs werd door regering en schooltoezicht met verve verdedigd maar het aanvankelijk succes kwam na enige decennia zwaar onder druk te staan. De omschrijving van het christelijke zonder de grens met het leerstellige en dogmatische van de diverse godsdiensten die buiten het onderwijs moesten blijven, te over-

schrijden, bleek in de schoolpraktijk niet goed mogelijk. Vooral de katholieken waren ontevreden over een al te protestantse invulling van het algemeen christelijk uitgangspunt en eisten eigen scholen. Hofstede de Groot verzette zich in woord en geschrift hevig tegen de roomse afkeer van de basis van de gemeenschappelijke school. Steeds opnieuw kwam hij in het geweer, om regering en parlement eraan te herinneren dat het christelijke uitgangspunt van het onderwijs in het belang van de natie gehandhaafd moest blijven.

Echt in paniek raakte De Groot, toen in Thorbecke's liberale grondwet van 1848, vrijheid tot oprichting op bijzondere scholen werd toegestaan. Dat was in zijn ogen een capitulatie voor de voorstanders van confessionele scholen. Minstens even erg was het voorschrift dat het onderwijs in de openbare school voortaan met 'eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen' moest worden ingericht. Daardoor dreigde het samenbindende karakter van de gemeenschappelijke, openbare school teloor te gaan. De 'christelijke deugden' uit de wet waren in De Groots ogen niet langer te handhaven, als in de openbare school ook een niet-christelijke godsdienst, namelijk die van de joden, geëerbiedigd moest gaan worden. Dus verkondigde Hofstede de Groot met luide stem, dat met het geven van een gelijkwaardige positie aan de joden de eenheid van het openbare onderwijs en in het verlengde daarvan van de natie werd verkwanseld. Handhaving van het christelijke uitgangspunt op school kon alleen maar als de joden aparte bijzondere scholen hadden. Op de gemeenschappelijke, openbare school hoorden ze niet thuis. Deze opvatting achtte de regering in lijnrechte strijd met de wettelijke regels en met haar beleid, om ook de joden te emanciperen en hen een gelijkwaardige positie in de Nederlandse samenleving te geven. Nederland was ook in de dagelijkse praktijk niet langer, zoals Hofstede de Groot verdedigde, een exclusief christelijke, in de praktijk protestants christelijke natie, maar een land dat allen, ook de niet-christelijke bewoners als burgers en niet langer als vreemden behandelde. De regering accepteerde niet, dat een van haar meest bekende ambtenaren zich publiekelijk tegen dit onderwijsbeleid verzette.<sup>1</sup> Het ontslag van Hofstede

---

1. Over P. Hofstede de Groot in het algemeen: J. Vree, *De Groninger godgeleerden. De oorsprongen en de eerste periode van hun optreden (1820-1843)*. Kampen, 1984. Diens ontslag als schoolopziener heeft in de onderwijsliteratuur weinig bijzondere aandacht gekregen. Ik verwijs naar: D. Langedijk, *De schoolstrijd in de eerste jaren na de wet van 1857 (1857-1866)*. (Kampen, 1927) m.n. hoofdstuk I en J. Vree, " 'In kerk, huis, school en staat het Christendom' ". P. Hofstede de Groot en de opvoeding van de Nederlandse natie (1834-1861)". In: J. de Bruijn e.a., red., *Geen heersende kerk, geen heersende staat. De verhouding tussen kerken en staat 1796-1996*. Zoetermeer, 1998.

de Groot als schoolopziener markeert een politieke omslag. Het maakte een einde aan de verschillende status van inwoners van het land.

In een tijd waarin opnieuw een heftige discussie over de positie van vreemdelingen in de samenleving plaatsvindt, kan het geen kwaad ons te herinneren hoe deze in het verleden hier ontvangen werden en hoe hun inburgering in de samenleving verliep. Aan een actueel debat wil ik, bij mijn afscheid als hoogleraar in de onderwijsgeschiedenis, een historische dimensie meegeven.

### 1.1 Nieuwkomers in Nederland

Nederland heeft in de loop der eeuwen grote groepen vreemdelingen opgenomen. Het land had door zijn betrekkelijke verdraagzaamheid een grote aantrekkingskracht op buitenlanders die om religieuze of politieke redenen hier naartoe vluchtten, of die er, vanwege de relatieve welvaart, werk kwamen zoeken. Zij die om financiële redenen kwamen, waren afkomstig uit naburige streken. Grotendeels waren zij passanten. De meesten hadden de bedoeling om met het verdiende geld naar het land van herkomst terug te keren en niet, om zich in het land dat hun werk verschaftte, te vestigen. Als groepen nieuwkomers hebben zij zich nooit aangediend en zij die bleven, assimileerden snel, binnen enkele generaties.

Anders was het gesteld met degenen die om religieuze, soms ook om politieke redenen naar hier kwamen. Ze werden in het protestantse Nederland ruimhartig toegelaten. Zo kwamen, als gevolg van de politieke ontwikkelingen in de Tachtigjarige Oorlog meer dan 100.000 Zuid-Nederlandse protestanten naar het Noorden. Een eeuw later (tussen 1680-1720) diende een tweede stroom protestanten zich aan: Hugenoten uit Frankrijk, 50 à 60.000. Verder kwamen er in de zeventiende en achttiende eeuw uit verschillende Europese landen nog enkele kleinere groepen van dergelijke vluchtelingen. Daarna hield de stroom op.

Van al deze groepen kan worden vastgesteld, dat ze snel assimileerden. De Zuid-Nederlanders verdwenen rond 1630 als groep uit beeld. Ook de Hugenoten waren na twee generaties ingeburgerd. Deze Fransen gingen naar de Nederlandse school en vonden aansluiting bij de protestantse, vaderlandse religie en cultuur.

Zo snel en probleemloos verliep de inburgering van vreemdelingen echter niet altijd. Met één groep vluchtelingen verliep de opname



veel trager: de joden. De eerste groep joodse vluchtelingen kwam uit Spanje en Portugal. Op de vlucht voor de Inquisitie vestigde deze grotendeels tot het katholicisme bekeerde, maar als crypto-joden beschouwde groep zich in de zeventiende eeuw in Nederland, vooral in Amsterdam. Komend uit landen, waar ze vele generaties niet openlijk joden konden zijn, besloten ze weer jood te worden. Ze stichtten een joodse (Portugese of sefardische) gemeente, maar met velen waren ze niet. Groter in aantal waren de joodse vluchtelingen die vanwege vervolgingen in Midden- en Oost-Europa hier hun toevlucht zochten. De eerste grote groep kwam na 1635; een volgende, als gevolg van pogroms in Polen en Rusland, in de tweede helft van de achttiende eeuw. Vóór 1750 vestigden zich ongeveer 10.000 nieuwe joden in Nederland, tussen 1750 en 1800 kwamen er nog eens eenzelfde aantal bij. Deze Hoogduitse of askenasische joden zetten een eigen kerkelijke organisatie op, naast de bestaande sefardische.<sup>2</sup>

In tegenstelling tot de andere vluchtelingen, die zich betrekkelijk snel assimileerden, kwamen de joden in een uitzonderingspositie te verkeren<sup>3</sup>. Enerzijds onderwierp de overheid hen aan een aantal beperkende maatregelen, bijvoorbeeld wat de beroepsmogelijkheden betreft. Anderzijds kozen met name de Oosteuropese nieuwkomers, verreweg de grootste groep, ook zelf het isolement, door bij elkaar te gaan wonen, in de buurt van hun synagogen, een vreemde taal te blijven spreken, het jiddisch, en hun kinderen slechts bij uitzondering naar de Nederlandse school te sturen. Voor de rest van Nederland waren zij vreemden, met een niet-christelijke religie en cultuur, voor het grootste deel zonder contacten buiten de eigen kring.

De Amsterdamse vroede vaders waren betrekkelijk vriendelijk voor de komst van grote stromen van die vreemde, buitenlandse joden geweest: zij kregen toelating tot de stad, maar voorwaarde was wel dat ze niet ten laste van de stad mochten komen en dat de twee Amsterdamse joodse gemeenten, de Hoogduitse en de Portugese, de zorg voor de armen op zich zouden nemen. In de rest van Nederland - waar zij zich verspreid in beperkte aantallen vestigden - was hun economische positie in het algemeen beter en het isolement geringer.

---

2 De gegevens over de nieuwkomers in ons land ontleende ik aan de overzichtsstudie van: J. Lucassen en R. Penninx, Nieuwkomers. Immigranten en hun nakomelingen in Nederland, 1550-1985. (Amsterdam, 1985). m.n. hoofdstuk II. In de negentiende eeuw kwamen er slechts weinig nieuwe immigranten; in de loop van de twintigste eeuw kwam de immigratiestroom weer op gang.

3. Met betrekking tot de positie van de joden in Nederland in het algemeen, vgl. J. Michman, H. Beem en D. Michman, Pinkas. Geschiedenis van de joodse gemeenschap in Nederland. Ede/Antwerpen/Amsterdam, 1992.

De joden waren tegen het einde van de 18de eeuw gering in aantal, een kleine minderheid van nog geen 1,5 % van de bevolking. Alleen in Amsterdam waren ze duidelijk aanwezig. In het begin van de achttiende eeuw vormde de joodse gemeenschap nog geen 3 %, aan het einde ervan had ze een aandeel van ruim 10% van de toen in totaal 210.000 inwoners. Er woonden 3000 sefardische en 20.000 asjkenasische joden, voor een groot deel nog niet zo lang geleden geïmmigreerd en terechtgekomen in een stad, die het economisch niet meer voor de wind ging. Er was een zeer kleine, rijke elite, maar overigens heerste er onder hen armoede en een massale werkloosheid. Naar schatting was zeker 60% van de Amsterdamse joden op de joodse bedeling aangewezen. Ook politiek gezien verkeerden de joden bij het begin van de Bataafse Omwenteling in een moeilijke positie. In de Patriottentijd hadden ze zich in het kamp van de Orangisten bevonden. De stadhouders waren hen welgezind geweest en zowel in 1787, bij het herstel van Willem V als stadhouder, als bij de Omwenteling in 1795 die tot de Bataafse Republiek en tot de vorming van de éne staat leidde, waren er rekeningen vereffend en joden mishandeld.

## 1.2 De gelijkstaat der joden

Toen met de opbouw van de nieuwe nationale staat in 1795 werd begonnen, waren de joden dus vreemdelingen, zij hoorden tot een aparte natie, zij stonden, politiek gezien, aan de verkeerde kant en konden geen goede Nederlanders zijn. Zo kon het in de ogen van velen maar beter blijven. Waarom zou men de discussies over de inrichting van de nieuwe staat gaan belasten met de bijzondere positie van een groep inwoners die ver van de hoofdstroom afstonden? De problemen waren zó al ingewikkeld genoeg.

Toch werd de erkenning van de joden als gelijkwaardige burgers één van de gevolgen van de opkomst van een nieuwe geestelijke stroming, de Verlichting die in de loop van de achttiende eeuw de heersende politieke en culturele ideologie werd.<sup>4</sup> Met vrijheid en gelijkheid voor iedereen, met een goede opvoeding tot nuttige burgers kon een nieuwe

---

4. Dat gebeurde ook elders: In de Amerikaanse grondwet van 1789 kregen de joden in de Verenigde Staten gelijke burgerrechten. In 1791, tijdens de Franse Revolutie, gebeurde het in Frankrijk en in het voetspoor daarvan ook in Duitse landen en Italië.

samenleving geschapen worden, waarin men in welvaart en broederschap met elkaar kon leven. Deze ideeën hebben ook een aantal joodse intellectuelen bekoord.<sup>5</sup> Zij werden voorvechters van de gelijkbetroegte deelname van joden en erkenning als staatsburgers. Het was een kleine voorhoede, die zich in deze liet horen. In februari 1795, kort na de Bataafse Omwenteling, stichtten een paar verlichte Amsterdamse joden, samen met wat sympathisanten uit christelijke hoek, de patriottenclub *Felix Libertate*. Op 26 maart 1797 richtte deze groep joden een eigen gemeente op. In die kring ontstond ook politiek activisme. Men ging voor de gelijkbetroegting strijden, met name omdat daarvan voor het Amsterdamse lompoproletariaat een sociaal en cultureel beter leven werd verwacht. Zij vonden gehoor bij naar modernisering strevende leden van de Nationale Vergadering, maar lang niet iedereen was er enthousiast over.

Voordat de doorbraak tot stand kwam, moesten er een paar stevige hindernissen worden genomen. Het lag voor de hand, dat er van christelijke zijde nogal wat bezwaren kwamen. Het gelijkheidsstreven compliceerde het principe om Nederland als christelijke natie te behouden en daardoor zagen er velen geen enkel bezwaar in, om de joden als apart volk te blijven behandelen. Tegenstanders wezen ook op de armoelijke situatie en het gebrek aan beschaving van de meeste joden en vreesden, bij gelijkbetroegting, een toevloed van nog meer berooide joden uit het Oosten. Ook principiële bezwaren worden aangevoerd: voor de joden was er geen onderscheid van godsdienstige en burgerlijke wetten wat in strijd was met de afgekondigde scheiding van Kerk en Staat. Maar het allerbelangrijkste argument ontleenden de tegenstanders aan de opstelling van de joodse bestuurders, de parnassim, met name die van Amsterdam. Zij bleken - en met hen de grote meerderheid van de joden zelf - niets voor verandering van hun burgerlijke situatie te voelen. De parnassim wilden hun greep op de massa om politieke en religieuze redenen behouden en vooral na het decreet van 5 augustus 1796, waarbij de Nationale Vergadering de scheiding van Kerk en Staat proclameerde, vreesden ze aanzienlijk machtsverlies. Het systeem dat hun die macht verschafte, dreigde hun bij toepassing van de nieuwe wetgeving ontnomen te worden. De situatie moest, volgens de parnassim, bij

---

5. Voor discussies over de gelijkstelling van de joden: S.E. Bloemgarten, "Gelijke rechten, maar nog geen gelijke kansen". In: Bijdragen en Mededelingen van het Genootschap voor de Joodsche Wetenschap in Nederland gevestigd te Amsterdam. (No XI (1970-1999) Amsterdam, 2002) 317-335.

het oude blijven, want anders was assimilatie - en dus verlies van joodse identiteit - te verwachten.

Helemaal in de contramine kwamen de bestuurders toen *Felix Libertate* de overheid overhaalde om de bestuurders te dwingen de *Verklaring van de Rechten van de Mens*, in het Jiddisch vertaald, in de synagoge voor te lezen. De parnassim durfde het landsbestuur met een weigering niet voor het hoofd te stoten. Ze maakten er vervolgens een eigen 'Verklaring' van, waarin ze de geloofsgenoten lieten weten dat de regering hun had verzocht om de joden er attent op te maken, dat iedere jood verplicht was 'zich aan de Joodse wetten te houden'. Dankzij de Vrijheid, Gelijkheid en Broederschap zou voortaan iedereen zonder angst en met trots kunnen zeggen: 'Ik ben een Jood'. De bestuurders probeerden zich dus onder het voorlezen van de originele tekst uit te draaien en lieten hun eigen verklaring bekrachtigen met de handtekeningen van 600 gemeenteleden. *Felix libertate* constateerde daarna een zekere aarzeling bij de overheid om de parnassim tot de orde te roepen en besloot toen het oorspronkelijke document van de Rechten van de Mens, in het Nederlands en het Jiddisch, zelf op de deuren van de synagogen aan te plakken - vergezeld van een felle aanklacht tegen het door bestuurders gevoerde beleid. Vanaf dat moment stonden de verlichte joden en de leiding van de gemeenten die het streven naar emancipatie in alle opzichten trachtte te dwarsbomen, als gezworen vijanden tegenover elkaar.

De overheid beschouwde de bestuurders niet langer als gesprekspartners, met wie zaken konden worden gedaan. Op 2 september 1796 besloot ze om het streven van de verlichte joden te honoreren en nam een richtinggevende beslissing. De Nationale Vergadering vaardigde een speciaal decreet uit, waarin de joden als gelijkberechtigde medeburgers werden aangeduid. Daarbij gold ook voor joden de eerder vastgestelde scheiding van Kerk en Staat. Elke verbinding tussen wereldlijke en kerkelijke zaken moest worden verbroken. De vroeger door de wereldlijke overheid goedgekeurde reglementen voor de joodse gemeenten die beide in één hand legden, kwamen te vervallen. Dat liet de Nationale Vergadering nog eens verduidelijken in een brief van 7 september 1796, waardoor de woede van de parnassim het kookpunt bereikte. De obstructie van de bestuurders leidde anderhalf jaar later tot een climax: op 16 maart 1798 werden onder groot militair vertoon de parnassim van de Hoogduitse gemeente in Amsterdam afgezet. Een voorlopig bestuur van vijf directeuren zou verkiezingen voor een nieuw

bestuur voorbereiden. Deze in meerderheid verlichte, en daarom toch al niet alom met gejuich ontvangen bestuurders maakten zich evenwel al spoedig geheel onmogelijk. Ze organiseerden bij gelegenheid van de afkondiging van de Grondwet van 1798 een geweldig feest. De Grote Synagoge en de sjoel werden tot een feestlokaal omgetoverd, waar tot twaalf uur 's nachts uitbundig werd gefeest en een stel opgeschoten jongeren en het uitschot van Amsterdam zich flink aan sterke drank te buiten gingen. Dat was teveel van het goede. De beoogde bestuursreorganisatie ging niet door en de oude parnassim keerden terug. Voorlopig bleven, ondanks diverse verzoeningspogingen, deze de dienst uitmaken. Van de op 2 september 1796 afgekondigde gelijkberechtiging kwam in de praktijk daarna niet veel terecht.

Daarmee is de juridische fase van de gelijkberechtiging van de joden afgesloten. In september 1796 werden de joden gelijkberechtigde medeburgers. Het was een principebesluit, dat zich in de praktijk nog moest bewijzen. Dat verliep moeizamer dan de voortrekkers hadden verwacht. Aan de ene kant bleef er aan christelijke zijde afstand en weinig neiging om de joden nu als gelijkwaardige burgers in de armen te sluiten, aan de andere kant - en dat was een echte bottleneck - schoof de massa van de joden niet in de richting van het nieuwe burgerschap op. Hun voormannen voelden zich het beste thuis in de bestaande afzondering en weigerden consequent ook maar iets van hun macht af te staan. Liefst zagen zij dat het joodse recht bleef gelden, dat de rabbijnen hun juridische prerogatieven behielden en de bestuurders van de joodse gemeenten politieke machthebbers bleven. Niettemin, de poorten van de getto's waren opengebroken en konden niet meer geheel worden gesloten. In de volgende jaren zou het onderwijs een dominante rol in het inburgeringsproces gaan spelen.

### 1.3 Joods onderwijs

Opvoeding en onderwijs in de joodse godsdienst en cultuur kennen een lange traditie.<sup>6</sup> Waar joden woonden was dat vanzelfsprekend, zelfs

---

6. Aan de ontwikkeling van het joodse onderwijs is de laatste tijd aandacht besteed door: N.L. Dodde, "Joodse opvoeding en joods onderwijs in Nederland". In: Bijdragen en Mededelingen van het Genootschap voor Joodsche Wetenschap in Nederland gevestigd te Amsterdam. (No XI (1970-1999) Amsterdam, 2002) 337-370; Ibid. "Joods onderwijs in Nederland 1815-1940". In: H. Berg (red.) De gelijkstaat der Joden. Inburgering van een minderheid. (Amsterdam/Zwolle, 1996) 67-80. Voorts door: M. Rietveld-van Wingerden, "Joods onderwijs in het midden van de negentiende eeuw. Tussen identiteit en sociale cohesie". In: H. de Frankrij-

voorwaarde voor het bestaan van elke joodse gemeenschap. Die opvoeding gebeurde in de eerste plaats binnen het gezin, later ook in scholen. In de Nederlanden is al vroeg sprake van 'juedenscholen': Maastricht rond 1350 en Nijmegen, 1425. In de loop van de zeventiende en achttiende eeuw kwamen er steeds meer joodse scholen. Dat waren godsdienstscholen. Slechts in uitzonderingsgevallen werd er ook maatschappelijk onderwijs gegeven.

Het onderwijs vond er bovendien niet in het Nederlands plaats: de sefardische joden spraken, lasen en schreven in het Spaans of Portugees en de asjkenasische joden in het Jiddisch. Er circuleerden in de achttiende eeuw een grote hoeveelheid leerboekjes in die talen, vooral in het Jiddisch, de taal van de overgrote meerderheid. Daarnaast waren er natuurlijk ook leerboeken in het Hebreeuws, de taal van de synagoge. Nederlands leerden de kinderen op die scholen niet en met de Nederlandse cultuur maakten ze geen kennis.

Er was dus een probleem, toen de Nederlandse overheid tegen 1800 alle burgers gelijkberechtigd maakte en wilde, dat ze allemaal deel uitmaakten van de ene nationale cultuur. Duidelijk was dat, als de joden hun geïsoleerde positie konden handhaven, zij nooit burgers in de Nederlandse samenleving zouden worden. Aan de volwaardige deelname van iedereen aan de samenleving moest worden gewerkt en onderwijs en armenzorg werden daarom bij uitstek zorgobjecten. Het lager onderwijs voor allen werd de voornaamste institutie om de eenheid te bewerkstelligen. De reorganisatie van het onderwijs die in gang werd gezet, plaatste het onderwijs daarom onder het gezag van de Staat die dat nationaal zou regelen. In de openbare school moesten alle kinderen hetzelfde onderwijs ontvangen. In overeenstemming met de scheiding van Kerk en Staat kon daar geen sprake meer zijn van het aanleren van kerkelijke doctrines. Die gingen de Staat niet aan.

Godsdienst was een privé-aangelegenheid. Aan de dominante invloed van de Gereformeerde Kerk in het onderwijs uit de tijd van de Republiek moest dus een einde komen. Dit betekende niet dat er voor een kerkvijandige Staat werd gekozen, maar wel voor een kerkelijk neutrale Staat. Godsdienst als zodanig bleef voor de opbouw van de samenleving belangrijk: die bood 'een samenstel van pligten', die de mensen in het

---

ker, e.a., red., *Gezin, morele opvoeding en anti-sociaal gedrag*. (Amsterdam, 2000) 243-250; Ibid. en S. Miedema, "Freedom of education and Dutch Jewish schools in the mid-nineteenth century". In: *Jewish history* (17; 2003) 31-54. Voor de ontwikkeling van het onderwijs in het algemeen, zie: P.Th.F.M. Boekholt en E.P. de Booy, *Geschiedenis van het onderwijs in Nederland vanaf de Middeleeuwen tot heden*. Assen/Maastricht, 1987.

belang van het eigen welzijn, door het ‘Opperwezen’ [waren] ‘voorgescreven’. De theologische doctrine van de diverse kerken, ging de Staat dus niet aan, wel de christelijke waarden en normen die de hele samenleving vanouds doortrokken. Voor het onderwijs werd dit, in de schoolwet van 1806, aldus vertaald: alle lagere scholen kregen een gemeenschappelijke basis met een identiek onderwijsprogramma, waar de kinderen ‘tot alle maatschappelijke en christelijke deugden’ werden opgeleid.

Aan de specifieke situatie van de joden in een christelijk geïnspireerde natie werd geen aandacht besteed: stilzwijgend werd ervan uitgegaan, dat zij zich bij dit systeem wel zouden aanpassen. Opvallend was, dat met de joodse kerkelijke gemeenschappen geen overleg werd gevoerd. Zij stonden niet op de *mailinglist*, waarin de andere geloofsgemeenschappen van de nieuwe onderwijssituatie op de hoogte werden gebracht en aan hen werd gevraagd het godsdienstonderwijs voor eigen rekening te nemen. Alle aangeschreven kerken reageerden hierop positief. Gezien de slechte ervaringen in het recente verleden, zou de verwachte reactie van de joodse bestuurders alleen maar tot complicaties hebben geleid.

#### **1.4 Het memorandum van 1806 en de politiek van Lodewijk Napoleon**

Het was niet te verwachten, dat de joodse kinderen zich nu onmiddellijk naar de gemeenschappelijke openbare school zouden spoeden. Daarvoor waren verdere, specifieke maatregelen nodig en die nam de overheid inderdaad. De eersten volgden al spoedig.

Vrijwel direct na zijn benoeming in 1806 tot Koning van Holland, nam Lodewijk Napoleon contact op met enkele vooraanstaande joden en kreeg van hen een memorandum, onder de titel *Recherches sur l'état des Juifs en Hollande et moyens provisoires de le reformer*<sup>7</sup>. Daarin werd ook het onderwijs aan de joodse scholen, vooral in Amsterdam geëvalueerd. Het was er een miserabele toestand. Het peil van het onderwijs was bedroevend laag. Het onderwijs werd er door aan Nederland vreemde onderwijzers, met name Polen, gegeven. Het waren godsdienstonderwijzers die les gaven in het Jiddisch en niet in staat waren

---

7. Over de politiek van Lodewijk Napoleon ten aanzien van de joden: Bloemgarten, “Gelijke rechten”, 331-333.

om het gewone lager onderwijs te geven noch de leerlingen in te leiden in de geldende waarden en normen. Die vreemde onderwijzers maakten van hun leerlingen geen Nederlanders, maar ‘petits Polonais ou Allemands’.<sup>8</sup> Dergelijk onderwijs zou nooit leiden tot de gelijkheid van alle burgers. Het onderwijs aan joodse kinderen moest zich daarom in het Nederlandse systeem inpassen en de beste maatregel was om te beginnen met het Jiddisch als schooltaal af te schaffen. De bestuurders van de joodse gemeenten waren het uiteraard met deze conclusies oneens, maar ontweken elke discussie erover. Ondertussen veranderde er niets.

Verlichte joden rond Lodewijk Napoleon bleven daarom aandringen op steviger ingrijpen, zodat aan het onderscheid tussen joden en christenen als burgers van de ene natie een einde zou komen. In 1808 nam de Koning daartoe een aantal besluiten. Hij stelde een ‘Opperconsistorie’ in voor de joden, in het bijzonder de asjkenasische, waarin de verlichten de grootste vertegenwoordiging hadden. Alle joodse gemeenten waren aan de besluiten van dit orgaan onderworpen. Het Opperconsistorie beschouwde zichzelf als een vijand op leven en dood van het Jiddisch, de spreektaal en de taal van het onderwijs, in de ogen van de verlichten een barbaars jargon. Er moest een einde komen aan het optreden van al die ‘vreemde’ onderwijzers en rabbijnen. Zelfs de in Nederland opgegroeide Amsterdamse opperrabbijn Mozes Saul Löwenstam sprak en schreef geen woord Nederlands. Daarom decreteerde de Koning dat de onderwijzers voortaan op de scholen Nederlands in plaats van Jiddisch zouden spreken. Om dit doel te bereiken werd begonnen met het maken van Nederlandstalige leerboeken en met een Nederlandse vertaling van het Oude Testament. Bij decreet van 9 juli 1809 werd het gebruik van deze vertaling voor rabbijnen en godsdienstonderwijzers verplicht gesteld.<sup>9</sup>

Vanwege de verwarrende politieke constellatie die spoedig volgde en een krachtig beleid verhinderde, slaagden de joodse bestuurders erin de bestaande situatie te handhaven en de pogingen tot verandering zoveel mogelijk te saboteren. Veel haalde deze eerste aanval op de bestaande situatie daarom niet uit.

---

8. Dodde, “Joodse opvoeding”, 356.

9. Michman, e.a., Pinkas, 69-73.



## 1.5 Maatregelen van Koning Willem I

Een tweede poging werd al snel na het ontstaan van het Koninkrijk in 1815 ondernomen. Koning Willem I besloot het door Lodewijk Napoleon begonnen, maar nog weinig succesvolle beleid ten aanzien van de joden voort te zetten.<sup>10</sup> Om greep op de joodse gemeenschap te krijgen installeerde hij een zogenaamde ‘voorlopige’ Commissie, die de regering moest adviseren over een landelijke organisatie van de joodse gemeenten. Vervolgens, zette hij, bij KB van 16 juni 1817, die ‘voorlopige’ commissie om in een vaste organisatie, de ‘Hoofdcommissie tot de Zaken der Israëlieten’, die de gemeenten ging controleren op het naleven van overheidsmaatregelen. De commissie moest de joodse belangen gaan behartigen en daarover rapporteren en adviseren aan het Departement van Erediensten. Ook op het gebied van het onderwijs trof de Koning maatregelen. De hoofdinspecteur van het onderwijs had hem gerapporteerd, dat het joodse onderwijs nog steeds een zootje was: de onderwijstaal bleef het Jiddisch, de onderwijzers waren nog steeds incompetent en het maatschappelijk onderwijs bleef verwaarloosd. Een groot deel van de joodse kinderen uit de brede, arme massa kreeg helemaal geen onderwijs. Wie dat wel kregen, volgden vooral godsdienstonderwijs.

Alleen een radicale ingreep kon verandering brengen. In een KB van 10 mei 1817 verordende de Koning, dat de bestaande joodse scholen gesloten moesten worden. De volgende onderwijsstructuur kwam er voor in de plaats:

- In de grotere joodse gemeenschappen zou een aparte inrichting voor godsdienstonderwijs worden gesticht.
- Voor het maatschappelijk onderwijs zouden de joodse kinderen de bestaande openbare lagere armenscholen gaan bezoeken.
- Alleen waar die niet beschikbaar waren of waar joodse kinderen van de ‘christelijke’ armenscholen werden geweerd, was het toegestaan aan de joodse godsdienstschool ook het maatschappelijk onderwijs te verbinden. Godsdienst - en maatschappelijk onderwijs kregen ieder de helft van de lestijd. Deze gecombineerde onderwijsinrichtingen kwamen na een positief advies van de Hoofdcommissie voor overheidssubsidiëring in aanmerking. Een essentiële voorwaarde was, dat alle leerkrachten Nederlands kenden en

---

10. Nader over de politiek van koning Willem I: Ibid., 84-85.

in die taal ook onderwezen. Rabbijnen die meewerkten werden materiële bonussen in het vooruitzicht gesteld, Bij weigering hing hen ontslag boven het hoofd.

Het beleid van de overheid bleef er derhalve op gericht om de joodse kinderen uit het isolement te halen en hen samen met de anderen een Nederlandse maatschappelijke opvoeding te geven. Dat lukte voornamelijk slechts ten dele. Wat bedoeld was als regel werd namelijk uitzondering. Succesvol was, dat joodse kinderen nu maatschappelijk onderwijs kregen in het Nederlands, maar ze trokken daarvoor nauwelijks naar de openbare school. In 1835 waren bijna overal joodse gesubsidieerde scholen met twee afdelingen, resp. voor de godsdienstige en voor de maatschappelijke vakken.<sup>11</sup>

De oorzaak van dit tegenvallend resultaat ligt zowel bij de joden als bij de christenen. Aan christelijke kant bleven nog grote aarzelingen bestaan om samen op te trekken. Er was zelfs sprake van openlijke tegenwerking van onderwijzers aan de openbare scholen bij de toelating van joodse kinderen tot hun school, zonder dat daar van hogerhand tegen werd opgetreden. Men was wel met de uitzonderlijke positie van de joden in het onderwijs ingenomen, omdat hierdoor een discussie over de aard van het openbaar lager onderwijs werd vermeden. Het was al moeilijk genoeg om de aanval van katholieke zijde op de protestantse invulling van het christelijke onderwijs enigszins onder controle te houden. Aan joodse kant voelde men ook weinig voor het zenden van kinderen naar het openbaar onderwijs, zolang dat vanuit christelijke beginselen werd gegeven. Het deelnemen aan het maatschappelijk onderwijs onder joden bleef daarom nog lange tijd minder vanzelfsprekend dan bij andere bevolkingsgroepen.

Al met al moet de conclusie luiden, dat het uitgangspunt van 1817 om de joodse kinderen via de gemeenschappelijke openbare school een opvoeding tot Nederlandse staatsburger te geven niet direct een overweldigend succes werd. Integendeel, zowel van christelijke, als van joodse kant werd de doelstelling van 'samen naar school' in de praktijk ernstig tegengewerkt. Wat wel werd gerealiseerd, was dat een steeds groter deel van de joodse kinderen in de eigen joodse scholen met het gewone maatschappelijk lager onderwijs en dus met de Nederlandse cultuur kennismaakte. Voor dat maatschappelijk onderwijs werden in

---

11. Vgl. de ontwikkelingen in de provincie Gelderland: P.Th.F.M. Boekholt, *Het lager onderwijs in Gelderland 1795-1858*. (Zutphen, 1978) 174-179.

snel tempo nieuwe leerboeken in het Nederlands gemaakt. Tussen 1833 en 1848 kwamen er 59 joodse schoolboeken uit. Het leidde er ook toe, dat het gebruik van het Jiddisch op school met rasse schreven achteruitging, al is geconstateerd, dat er in 1862 nog leerkrachten waren, die in die taal lesgaven.<sup>12</sup>

In het volstreekte isolement was nu wel een stevige bres geslagen, maar de inburgering in de Nederlandse samenleving was nog lang niet bereikt. De openbare, algemeen christelijke school was in theorie voor de massa van de joodse kinderen de aangewezen onderwijsinrichting maar in feite accepteerde de overheid dat de joden grotendeels in een uitzonderingspositie in het onderwijsbestel bleven verkeren. Joden waren de enige religieuze minderheid, aan wie zij toestond om lagere scholen van de eigen denominatie te hebben die bovendien van overheidswege financiële steun kregen. Aan de rooms-katholieken en de orthodox-protestanten die er in de eerste helft van de negentiende eeuw ook om vroegen, stond zij dat niet toe.

### **1.6 De consequenties van de Grondwet van 1848 en de onderwijswet van 1857**

De Grondwet van 1848 luidde de laatste fase van het proces van inburgering van de joden via het onderwijs in. Daarin werden twee belangrijke uitgangspunten vastgelegd. De meest bekende was de afkondiging van de vrijheid van onderwijs, die het ontstaan van bijzondere, merendeels confessionele scholen mogelijk maakte. In verband met ons onderwerp is echter een precisering van de definitie van het openbaar onderwijs van meer belang. In artikel 194 werd vastgelegd, dat de inrichting van het openbaar onderwijs ‘met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen’ door de wet zou worden geregeld en dat er overal in het Rijk van overheidswege voldoende openbaar onderwijs moest worden gegeven.<sup>13</sup>

De uitwerking ervan vond in de wet voor het lager onderwijs van 1857 plaats.<sup>14</sup> In de onderwijsgeschiedenis is deze wet vooral beschreven in het licht van de ‘vrijheid van onderwijs’. Er is veel minder aan-

---

12. Michman, e.a., Pinkas, 85.

13. De tekst van artikel 194 van de Grondwet van 1848 in: I. van Hoorn, *De Nederlandse schoolwetgeving voor het lager onderwijs 1796-1907*. (Groningen, 1907) 327-328.

14. De tekst van de wet in 1857 in: *Ibid.*, 331-353.

dacht uitgegaan naar de inrichting van het openbaar onderwijs, in het bijzonder naar de herdefiniëring van de oude doelstelling, dat de school moest opleiden 'tot alle maatschappelijke en christelijke deugden'. Over de interpretatie van de 'christelijke deugden' vond een principiële debat plaats en de uitkomst daarvan is van cruciaal belang geweest voor de definitieve, gelijkwaardige opname van de niet-christelijke, joodse burgers in de Nederlandse samenleving.

De wet schreef voor, dat kinderen van alle godsdienstige richtingen gelijk recht op onderwijs aan de van staatswege bekostigde openbare volksschool hadden. Als die ook voor de joodse kinderen acceptabel moest zijn, dan was de overheid verplicht een doelstelling te formuleren, die voor allen gold en ook voor joden bruikbaar was. Daarom werd bepaald, dat alle kerkelijk leerstellig onderwijs buiten de school moest worden gehouden en dat de onderwijzer zich moest onthouden 'van iets te leren, te doen of toe te laten, wat strijdig was met den eerbied, verschuldigd aan de godsdienstige begrippen van andersdenkenden'<sup>15</sup>. Hoewel de onderwijswet van 1806 al had voorgeschreven dat 'het leerstellige van het kerkgenootschap waartoe de kinderen behoorden' niet door de onderwijzer mocht worden gegeven, was daar weinig van terechtgekomen<sup>16</sup>. Om de openbare school voor alle kinderen zonder onderscheid toegankelijk te maken, moest derhalve aan de bestaande praktijk een einde komen.

Uitgangspunt voor de samenleving bleef dat het christendom niet vreemd was aan de Staat en aan hetgeen van staatswege geschiedde.<sup>17</sup> Bij de behandeling van de schoolwet van 1857 in het parlement vond over de betekenis hiervan voor het onderwijs een debat plaats, waarin de opsteller van de grondwet van 1848, J.R. Thorbecke, een hoofdrol speelde. Hij formuleerde het belang van het christendom voor de natie als volgt:

---

15. Wet 1857: artikel 23.

16. Over de interpretatie van de christelijke deugden heeft zich in de jaren 1844-1846 een interessante discussie afgespeeld in het Maas en Waalse Appeltern, die uiteindelijk tot het ontslag van de protestantse onderwijzer leidde. Zie: H.J. Carpay, *Schoolstrijd te Appeltern*. Zutphen, 1985.

17. Naar aanleiding van het ontslag van Hofstede de Groot verschenen diverse publicaties, waarvan de belangrijkste - ook om de uitvoerige, documentatie - zijn:

- B.D.H. Tellegen, *Vrees en hoop aangaande het openbaar lager schoolwezen*. Groningen, 1862.

- S. Blaupot ten Cate, *Wet, regering en Tweede Kamer in betrekking tot den hoogleraar Dr. P. Hofstede de Groot, als schoolopziener*. Groningen, 1862.

‘Het Christendom heeft onze wetgeving en ons bestuur, onze samenleving en onze zeden doortrokken. (...) Het Christendom is niet gebleven binnen de Kerk; het is een burgerlijke kracht geworden; de ziel onzer beschaving; een stroom die zich door alle aderen der maatschappij heeft uitgestort. Het is deze invloed van het Christendom, die zich van zelve (...) in het volksonderwijs zal doen gevoelen’.<sup>18</sup>

Dat was, aldus Thorbecke, niet het christendom van een bepaalde Kerk, maar een christendom boven geloofsverdeeldheid. Daarom kon het niet langer, dat in de praktijk het onderwijs in de sfeer van het geloof van een bepaalde kerk werd gegeven. De openbare school was daarmee geen volksschool voor allen. De wetgeving sprak bovendien niet over godsdienstonderwijs, maar over christelijke deugden, dat wil zeggen de zedenleer die in het christendom geworteld was. Die leerden, volgens Thorbecke, de beginselen, waardoor de levenswandel van de Nederlander werd bepaald. In een land dat geheel van christelijke noties doortrokken was, konden die niet anders dan christelijk genoemd worden, maar wel met beperkingen, namelijk zo, ‘dat alle leerstellige en dogmatische bestanddelen, alles met één woord wat tot het begrip des Christendoms, van zijne waarheden, van zijne feiten, van zijne geschiedenis behoort, van de gemengde school verwijderd moet blijven’.<sup>19</sup> De ‘christelijke deugden’ aldus uitgelegd, betekende het einde van de eenzijdig protestantse invulling van het onderwijs.

De regering achtte het ‘verkieslijk, dat de toekomstige staatsburgers te zamen opgroeiende, ook te zamen in de volksschool onderwezen [worden], opdat hierdoor de band van eenheid en onderling welwillend verkeer reeds vroeg worde gelegd.’<sup>20</sup>

De regering viel Thorbeckes interpretatie die dat mogelijk maakte, als de enig juiste lezing bij.<sup>21</sup> Deze zou als er moeilijkheden zouden ontstaan in de toekomst als leidraad worden gehanteerd. Een volksvertegenwoordiger van joodse afkomst liet weten dit een bevredigende uitkomst van de discussie te vinden, voor joden acceptabel. De wet (van 1857) zal ‘hoogst belangrijk blijven in de geschiedenis der Israëlitische Nederlanders’, schreef het *Weekblad voor Israëlieten* op 23 juli 1858.

---

18. Blaupot ten Cate, Wet, regering en Tweede Kamer, 45.

19. Tellegen, Vrees en hoop, 48.

20. Ibid., 15.

21. Ibid., 28.

De erkenning dat de joden een gelijke behandeling als alle anderen behoorden te krijgen, had als consequentie, dat aan hun aparte status in het onderwijs een einde kwam. De overheid financierde niet langer scholen, waar ook godsdienstonderwijs werd gegeven. De gecombineerde maatschappelijk-godsdienstige joodse scholen werden dus opgeheven. Evenals de katholieken en protestanten konden de joden na 1857 kiezen uit twee mogelijkheden: of de kinderen toevertrouwen aan de openbare school of op eigen kosten confessionele bijzondere scholen oprichten. De joden deden het eerste: de overgrote meerderheid van de joodse kinderen ging naar de openbare school. In 1870 waren er 13 bijzondere joodse scholen, in 1915 waren er nog maar 3 van over.<sup>22</sup> Het maatschappelijk onderwijs kreeg binnen de joodse gemeenschap bovendien prioriteit, ten koste van het eens zo dominante godsdienstonderwijs.<sup>23</sup>

Voor de positie van de joden in de Nederlandse samenleving is de onderwijswet van 1857 inderdaad van doorslaggevende betekenis geweest.

### 1.7 Professor Hofstede de Groot ontslagen als schoolopziener

De praktijk zou moeten gaan uitwijzen of er na 1857 in de openbare school werkelijk iets veranderde. De regering vertrouwde erop, dat onderwijzers en de schoolinspectie de wet nauwgezet zouden gaan naleven. Van joodse zijde was men daar al direct niet helemaal gerust op. In 1860 bond de joodse rechtsgeleerde, mr. A. de Pinto, de kat de bel aan, door in een artikel in een gerenommeerd tijdschrift te eisen, dat de wet strikt moest worden uitgevoerd en in het bijzonder, dat het oude vak Bijbelse geschiedenis niet langer kon worden gegeven.<sup>24</sup> Dat wekte de nodige opwinding bij diegenen in het protestants-christelijke kamp, die alles zoveel mogelijk bij het oude wilden laten. Men hoopte daar dat de inspectie, nagenoeg geheel protestants, onder wie vele predikanten, er wel voor zouden waken, dat het bestaande onderwijs al te zeer veranderde. Zij konden zich niet voorstellen dat aan het protestantse natie-idee definitief een einde kwam.

---

22. Dodde, "Joods onderwijs in Nederland", 75.

23. Ibid., 76-77.

24. A. de Pinto, "De openbare school en de Bijbelsche geschiedenis". In: Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Provinciaal- en Gemeentebestuur in Nederland. (IV, 1860) 347-352.

De overheid hield zich onder alle publicitaire onrust aanvankelijk stil. Zij greep echter in, toen een van de schoolopzieners in het openbaar ging verklaren, dat hij de officiële interpretatie van de ‘christelijke deugden’ in het onderwijs niet wenste te accepteren. De zaak mondde uit in wat is gaan heten: de kwestie Hofstede de Groot.

In oktober 1860 hield deze als schoolopziener een toespraak bij de opening van een nieuwe school in zijn schooldistrict.<sup>25</sup> De aanwezige ouders hield hij toen voor, dat zij zich het recht op onderwijs met een ruime christelijke inbreng niet aan hun kinderen mochten laten ontnemen. Voor de dreigende afbraak daarvan, legde De Groot de schuld volledig bij de joden. Hun gelijkstelling had alle ellende in het onderwijs veroorzaakt. Aan de geschriften van De Pinto en zijn geloofsgenoten was te merken, dat men er op uit was om aan de christelijke samenleving een einde te maken. Een eeuwenlange traditie, grondslag van de samenleving, dreigde zo verloren te gaan. Aan de joden moest daarom de aparte status weer worden teruggegeven en als de overheid dat niet wilde, dan moesten de joodse kinderen als ‘overklare minderheid’ zich maar schikken naar de ‘overgrote meerderheid’. De Groot liet zijn toespraak uitgeven en dat zette de zaak op scherp.

Over wat De Groot had gezegd, brak na publicatie, zoals verwacht kon worden, een stevige discussie in de lande los. Van joodse zijde kwam de minister van Binnenlandse Zaken stevig onder vuur te liggen. De Minister sprak vooreerst geruststellende woorden: De Groot vertolkte niet de mening van de regering. Tegelijk gaf hij De Groot te kennen, dat hij met deze rede de regering allerm minst een dienst had bewezen en drong hij aan op ‘getrouwe en onpartijdige toepassing van de wet.’<sup>26</sup> De Groot boog het hoofd niet. De Minister stelde hem toen voor de keus: voortaan zijn mond houden of ontslagen worden. Wat De Groot deed, was doorgaan met oppositie te voeren. In een volgende toespraak, nu bij de sluiting van de Nutskweekschool in Groningen op 15 november 1861, onderstreepte hij nog eens wat hij bij de opening van de nieuwe school al had gezegd.<sup>27</sup> ‘Natuurlijk’, zei hij, waren joodse kinderen op de openbare school welkom, maar dan wel ‘als gasten’ die het christelijk onderwijs niet mochten frustreren.

---

25. P. Hofstede de Groot, Over de licht- en schaduwzijde van ons tegenwoordig lager schoolwezen. Groningen, 1861.

26. Langendijk, De schoolstrijd, 24.

27. P. Hofstede de Groot, Hoop en vrees voor het lager schoolwezen. Groningen, 1862.

Daarmee was voor de Minister de maat vol. Een overheidsdienaar die zich publiekelijk tegen de wet bleef verzetten, kon niet langer aanblijven. Hij gaf De Groot nog een kans om ontslag te nemen, anders zou hij het hem geven, wegens ‘het openbaar maken van beschouwingen en opmerkingen, welke (...) in lijnrechte strijd met de zienswijze der regering’ waren. De Groot besloot tenslotte tot het eerste. Op 28 november nam hij ontslag, omdat hij, zo liet hij de Minister provocerend weten, als burger meer dan als schoolopziener ‘voor de goede zaak kon doen’.<sup>28</sup> Hij voegde onmiddellijk de daad bij het woord. Als burger nodigde hij alle onderwijzers van zijn vroegere district uit voor een bijeenkomst, waarin hij de achtergronden van zijn terugtreden uitvoerig uiteenzette.

Het ontslag van een van de meest prominente schoolopzieners, bekend theoloog en spilfiguur in de protestantse wereld, sloot een periode in de geschiedenis af, waarin een groep inwoners met een niet christelijke achtergrond niet langer vreemdelingen waren, maar definitief op gelijke voet als alle andere, christelijke burgers werden behandeld. De overheid zorgde via de wetgeving en een consistent gevoerd beleid ervoor, dat de beletselen voor de inburgering van de joden steeds meer en tenslotte definitief werden weggenomen. Tegelijkertijd betekende dit een doorbraak in de nog altijd officieus bestaande verbinding tussen een van de kerken en de Staat. Hofstede de Groot had een wanhopige poging gedaan om althans nog iets van de oude bevoorrechte positie van de christelijke, in het bijzonder de protestantse Kerk in de Nederlandse samenleving en in de van de staat uitgaande openbare, gemengde school te behouden. Hij werd hardhandig terechtgewezen. De politieke discussie over de herinrichting van het onderwijs in het midden van de negentiende eeuw had een duidelijke richting aan het onderwijs gegeven, die maatgevend voor de toekomst was.

## 1.8 Van het verleden naar het heden

Kunnen we van dit verhaal over inburgering in het verleden iets leren? De titel van het symposium vraagt van mij, U nog enige wijze lessen mee te geven. Dat stelt de historicus die ik ben, voor een probleem. Het

---

28. Langendijk, *De Schoolstrijd*, 26-27.



leggen van verbanden tussen vroeger en nu is een hachelijke onderneming. Nog groter wordt de terughoudendheid, wanneer van de historicus wordt verwacht, dat hij op basis van het verleden de toekomst kan voorspellen. Het behoort niet tot het *métier* van de historicus om een blauwdruk op te stellen over de wijze, waarop in de huidige tijd het inburgeringsproces snel en zonder veel problemen kan plaatsvinden.

Niettemin zal ik, tot slot, een paar opmerkingen maken over enkele opvallende kenmerken van het inburgeringsproces van de joden, die ons wellicht iets kunnen 'leren'. Een van de belangrijkste conclusies van mijn onderzoek is, dat nieuwkomers met een verwante godsdienstige en culturele achtergrond vrij snel in de bestaande samenleving werden opgenomen. Voor hen die hier met een vreemde godsdienst en een afwijkende cultuur binnenkwamen - en dat waren de joden - verliep de inburgering trager, maar tenslotte wel met succes. De manier, waarop dit positieve resultaat werd bereikt levert zeker enige stof tot nadenken in deze verwarrende tijden. Ik wijs op enkele kenmerkende aspecten van het proces.

Het eerste is, dat de rol van de overheid van cruciale betekenis was. De overheid stelde de norm voor het burgerschap vast, voerde op basis daarvan een beleid dat op integratie van alle burgers was gericht, trof daartoe passende en consequente maatregelen en bestreed weerstanden van hen die de uitgezette lijn niet wilden volgen. Het tweede aspect is, dat de stem van hen die de inburgering voorstonden, werd gehoord en in bescherming genomen. Het isolement van de joden werd niet verbroken door het geluid, dat de joodse leiders lieten horen. Integendeel, de overheid liet zich in zijn handelen uitsluitend leiden door een aantal voortrekkers, die in eigen kring lange tijd weinig steun kregen. Door systematisch gemene zaak met hen te maken, heeft ze duidelijk gemaakt dat het haar ernst was om aan de *status aparte* van de joden een einde te maken. Het onderwijs tenslotte speelde als instrument voor integratie een cruciale rol. Dat is een derde opvallend aspect van de inburgering van de joden. Bij de opbouw van de Nederlandse Staat in het begin van de negentiende eeuw formuleerde de overheid het ideaal van een school, waar alle kinderen een 'nationale' opvoeding moesten krijgen. Dat ideaal werd niet direct voor iedereen werkelijkheid, maar wel op termijn. In het midden van die eeuw werd een interessant 'waarden en normen'-debat gevoerd, waarna de overheid nauwkeurig en verplichtend onder woorden bracht op welke wijze de school moest worden ingericht zodat er voor niemand een beletsel zou zijn, om van het daar gegeven onder-

wijs gebruik te maken. Het komt mij voor, dat we weer dringend toe zijn aan het vaststellen van een ideaal, dat duidelijkheid verschaft.



## **2. Arbeidseducatie in historisch perspectief:**

### **Op zoek naar sporen van arbeidsgerichte scholing**

### **bij het streven naar onderwijsvernieuwing 1778-**

**1863.**

### **Afscheidscollege door**

**J.G.L. Thijssen**

#### **2.1 Inleiding**

Het Zeeuwsch Genootschap der Wetenschappen schreef in 1778 een prijsvraag uit waarnaar in publicaties over onderwijsvernieuwing nog vaak is verwezen. De vraag was op welke wijze het onderwijs, in het bijzonder het lager onderwijs, kon worden verbeterd “ter meerdere beschaving onzer Natie” (De Bree, 1952, p. 9). Prijswinnaar werd Kornelis van der Palm, kostschoolhouder te Delft en vader van de toen 15-jarige Johannes Hendrikus van der Palm, degene die in 1799 tot Agent van Nationale Opvoeding zou worden benoemd en die zich als zodanig heeft ingezet voor het ontwerp van de eerste nationale onderwijswet, de wet op het lager onderwijs van 1801 (Ditzhuyzen, 1977, p. 23 ev.).

Zo’n 85 jaar na het uitschrijven van genoemde prijsvraag, in 1863, werd de door Johan Rudolf Thorbecke voorbereide wet op het middelbaar onderwijs in het staatsblad gepubliceerd. Daarmee werd in Nederland een onderwijswetgeving gecompleteerd op drie niveaus: lager, middelbaar en hoger onderwijs.

Dit driedelig onderwijsbestel was bepaald niet bedoeld als een doorlopend stelsel van leerlijnen aan de hand waarvan iemand een route kon uitstippelen naar een zo hoog mogelijk scholingsniveau. Evenmin was

dit onderwijsbestel een behulpzaam instrument bij het vinden van een toegangsweg naar het arbeidsleven. De weg van school naar arbeidsleven moest men zelf proberen te vinden, voor zover de weg naar het arbeidsleven niet reeds gevonden was zonder enige school te hebben bezocht. Want kinderarbeid was gedurende een groot deel van de negentiende eeuw de belangrijkste oorzaak van gebrekkig of dan wel geheel ontbrekend schoolbezoek (Knippenberg, 1986; Vleggeert, 1967).

In het jaar 1809 werd een bijzonder boek gepubliceerd met op de titelpagina een vrouwenfiguur, een allegorische voorstelling van de “Rede”, die aan jongeren de weg wijst naar een beroep dat bij hen past (zie Figuur 1).

De titel van dit boek luidt:

**DE WEGEN DES LEVENS, OF DE VRAAG: WELK BEROEP WILT  
GIJ KIEZEN?**

**GEDAAN AAN ALLE AANKOMENDE JONGELINGEN EN TOE-  
GEWIJD AAN ALLE OUDERS EN VOOGDEN.**

Auteur is Arend Fokke Simonsz. (1755-1812), een in zijn tijd bekend Amsterdams intellectueel, behorend tot de eerste generatie aanvoerders van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen (Helsloot, & Dodde, 1993, p.14), een maatschappelijke organisatie waarbij de educatie van de onderste lagen van het volk hoog in het vaandel stond (Mijnhardt, & Wichers, 1984).



**Figuur 1 Welk beroep wilt gij kiezen?**

Het boek van Fokke Simonsz. lijkt, ondanks de pretentieuze titel, toch niet direct geschikt te zijn voor “alle jongelingen” en evenmin voor “al-

le ouders en voogden”. Zijn beschrijving van geclassificeerde beroepen start bij de belangrijkste hoofdklasse met “verstandelijke beroepen” in de godgeleerdheid, rechtsgeleerdheid en geneeskunde om langzaam af te dalen naar de hoofdklasse der “werktuigelijke beroepen”, met binnen die hoofdklasse op de laatste trap: de subcategorie van fabrieken en ambachten. Om misverstanden te voorkomen is het nodig hierbij te vermelden dat met beroepen in fabrieken bedoeld wordt op jongelingen die zich ertoe aangetrokken voelen “om eenmaal als eigenaar het bestuur eener fabriek op zich te nemen” (Fokke Simonsz., 1808, p. 275). Een dergelijk beroepsbeoefenaar kan natuurlijk bezwaarlijk als identificatiemodel dienen voor de paupers die helemaal onderaan de maatschappelijke ladder staan. Maar de aan het begin van de 19<sup>e</sup> eeuw zo vaak benadrukte verheffing van het volk had zo zijn beperkingen: het was allerm minst de bedoeling boven de eigen klasse uit te stijgen en binnen de brede onderklasse werd de onderste laag van het gewone volk vaak niet bereikt.

Echter, het boek van Fokke Simonsz. bevat ook diverse denkbeelden die wat dichterbij ons staan. Zo zet hij bij voorbeeld uiteen, dat het onverstandig is blindelings het beroep van de vader te kiezen, of alleen maar een beroep kiezen vanwege het geld dat ermee kan worden verdiend. Hij wijst erop dat het veel belangrijker is rationeel en weloverwogen een beroep te kiezen waarvan de inhoud past bij iemands aanleg en voorkeur, vandaar de allegorische voorstelling van de “Rede” op de titelpagina. Bovendien gaat hij uitgebreid in op de “voorbereidende kundigheden” die geleerd moeten worden. Daarbij valt op dat hij naast lezen, schrijven en rekenen, de “drie steunpijlaren des levens, welke ook de minst vermogenden niet behoeven te ontberen” (Fokke Simonsz., 1808, p. 23) nog enkele algemeen vormende vakken noemt. Voor het verkrijgen van arbeidsspecifieke kundigheden dienen jongelingen zich naar zijn mening juist *niet* te richten tot professoren en meesters: een vak leren is vooral een kwestie van vallen en opstaan en van veel volharding.

Volksverheffing nastreven binnen de eigen klasse, schoolse educatie richten op zaken van algemene aard en arbeidsgerichte kundigheden leren met vallen en opstaan in de beroepspraktijk: dat was de visie van Fokke Simonsz. En die visie werd door veel van zijn verlichte medeburgers gedeeld.

Het einde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1795) en de opkomst van onze nationale eenheidsstaat vormden het decor voor veel veranderingen, met name ook voor veranderingen in onderwijs en arbeid die in deze bijdrage centraal staan. In deze bijdrage gaan wij op zoek naar sporen van arbeidsgerichte scholing in de periode 1778-1863. In het navolgende deel wordt begonnen met een globale schets van de ambachtsgilden en hun leerlingstelsels zoals die aan tegen het einde van de achttiende eeuw nog bestonden. Vervolgens wordt een beknopt historisch overzicht gegeven van de belangrijkste veranderingen in het onderwijs tot 1863, althans voor zover van belang voor arbeidsgerichte scholing. Deze bijdrage wordt afgerond met enkele reflectieve opmerkingen.

## **2.2 Ondergang van de ambachtsgilden en hun leerlingstelsels**

In de loop van de vorige eeuw is in heel wat historische studies ingegaan op de betekenis van ambachtsgilden en op de wijze waarop hun leerlingstelsels waren opgezet (Van Eeghen, 1965; Goudszwaard, 1981; Keulemans, 1941; Timmer, 1913).

Ambachtsgilden dienen te worden beschouwd als corporaties van vakgenoten die per stad waren georganiseerd en waarvan de reglementen, de zogenaamde “keuren”, konden variëren van gilde tot gilde en van stad tot stad, maar die op hoofdlijnen zeker de nodige verwantschap vertoonden. Gildegenoten of meesters waren tot de middenklasse behorende ambachtslieden met een eigen bedrijf, die aan deze “keuren” waren onderworpen, evenals de bij hen in dienst zijnde knechten en leerlingen die overigens niet als leden golden.

In zijn algemeenheid werd er door gilden naar gestreefd om beunhazen te weren, om de concurrentie tussen gildegenoten tegen te gaan, om de gelijkheid tussen gildegenoten te bevorderen (door meer dan een werkplaats te verbieden) en tenslotte om de vakbekwaamheid van beroepsbeoefenaars en de kwaliteit van hun producten te waarborgen door de inrichting van een leerlingstelsel.

Beslist niet iedereen werd tot dit leerlingstelsel toegelaten: een leerling was doorgaans een zoon of een familielid van de meester, of een kind van ouders die voor de opleiding en opvoeding konden betalen. De leer-



ling werd door een meester opgeleid en werd doorgaans opgenomen in zijn huishouding. Na een jarenlange opleiding in de volle breedte van het ambacht maakte de leerling een proefstuk, dat werd beoordeeld door beëdigde overliden van het gilde. Na goedkeuring ontving de leerling een leerbrief en werd hij gezet. Daarna kon hij als knecht bij dezelfde baas blijven of bij een andere baas in dienst treden, maar steeds tegen een in de “keuren” vastgesteld loon.

De gezet die meester wilde worden diende een opdracht voor een meesterproefstuk uit te voeren, een opdracht van een aanmerkelijk hogere moeilijkheidsgraad dan het proefstuk dat hij als leerling had moeten maken. Voor alle gilden waren de eisen van deze proeven nauwkeurig in de reglementen omschreven.

De aan het eind van de achttiende eeuw plaatsvindende veranderingen op onder meer industrieel en bestuurlijk gebied bewerkstelligden de ondergang van de gilden. Deze veranderingen stonden op gespannen voet met de statische verhoudingen die de gilden nastreefden via lokaal protectionisme en monopolievorming. In 1798 werden de ambachtsgilden door de regering opgeheven, maar zij gaven zich niet zonder slag of stoot gewonnen. Herhaaldelijk werd geprobeerd oude privileges te herkrijgen, maar uiteindelijk werd door een koninklijk besluit in 1818 definitief bepaald dat van herstel geen sprake kon zijn.

Het wegvallen van de geprivilegieerde gilden impliceerde de terugval van een klasse van ambachtslieden die een maatschappelijke middenlaag representeerde. Dat daardoor een tweedeling in de maatschappij zou ontstaan met slechts armen en rijken, was een herhaaldelijk te horen kritisch geluid. (Goudszwaard, 1981; MacLean, 1977).

Het betekende ook het definitieve einde van een arbeidseducatief stelsel, waarbinnen een langdurige, brede beroepsopleiding werd geboden en waarbinnen een deskundige begeleiding op de werkplek was gewaarborgd. Het leerlingstelsel had ook minder positieve kanten. Lang niet altijd drongen arbeidsrelevante vernieuwingen die in de nadagen der gilden plaatsvonden door tot de besloten kring van gildemeesters waardoor deze ook buiten het bereik van hun jonge leerlingen bleven. Ook de eenzijdige gerichtheid op het leren van praktische vaardigheden en de daarbij passende cultuur bracht voor de leerlingen zekere beperkingen met zich mee. MacLean (1977, p. 4) zegt over de leerling in het gildenstelsel: “Op de leeftijd van 10 à 12 jaar ging hij bij een baas of

patroon werken; hij leerde dan echter alleen praktische regels en legde een gildeproef af. Als begaafde knapen blijken van leergierigheid gaven, werden zij bespot en veracht.” Als iemand voor hij begon met werken op school lezen, schrijven en zelfs rekenen had geleerd, kon dat als een prima algemene vorming worden beschouwd, maar dat stond verder los van het arbeidsleven, zo valt uit de studie van MacLean te concluderen. De algemeen vormende school en de praktijk van het werk waren gescheiden werelden.

### **2.3 Veranderingen in de eerste helft van de negentiende eeuw**

#### *2.3.1 Volksscholen en de boekenlijst van 1810*

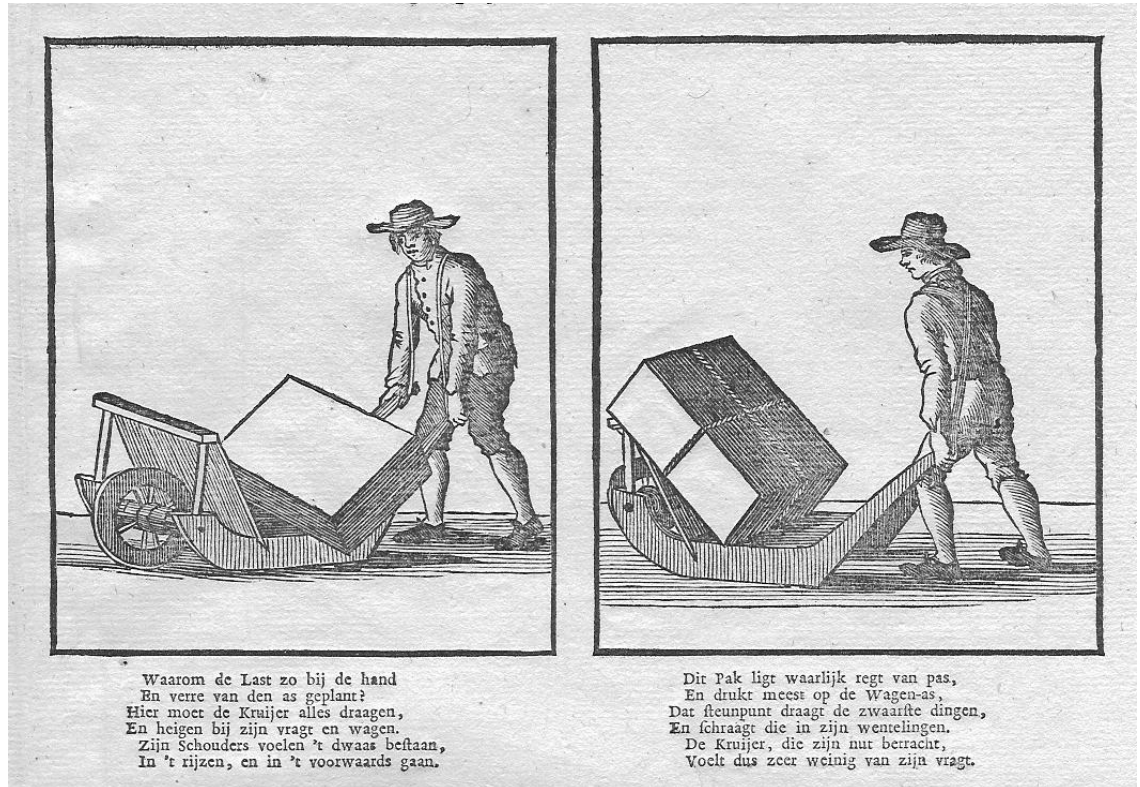
Als uitvloeisel van de Verlichting ontstonden aan het eind 18<sup>e</sup> eeuw allerlei genootschappen van welgestelde leden die zich verdiepten in de veranderende kunsten en wetenschappen, ofschoon de vaak pretentieuze educatieve ambities niet altijd werden waargemaakt (De Quay, 2000; Visser, 2002). Enkele van deze genootschappen maakten zich, incidenteel dan wel structureel, sterk voor beter onderwijs, zoals onder meer het eerdergenoemde Zeeuwsch Genootschap der Wetenschappen en de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel (toen nog onder de naam Oeconomische Tak van de Hollandsche Maatschappij van Wetenschappen). Het meest belangrijkste genootschap dat zich richtte op educatieve vernieuwingen is zonder enige twijfel de in 1784 opgerichte Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, kortweg 't Nut genoemd (Mijnhardt, & Wichers, 1984).

De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, die door haar voorspoedige groei en omvattende educatieve activiteiten (binnen- en buitenschools) snel aan gezag won, werkte samen met de overheid van de nog jonge Nederlandse eenheidsstaat om tot de eerste nationale onderwijswetgeving voor lagere scholen te komen. Bovendien heeft 't Nut zich bijzonder ingespannen om voor die tijd moderne leermiddelen voor volkscholen te doen uitgeven, uitgaven die – volgens een recente studie van Boekholt (2000a) – via schoolkinderen ook bij hun ouders terecht kwamen.

Het succes van deze inspanningen blijkt onder meer uit de dominante positie die Nutpublicaties innamen op de eerste “Algemeene Boekenlijst ten dienste der Lagere Scholen in Holland” (Van den Ende, 1810)

die door het ministerie werd goedgekeurd en verspreid. Deze lijst bevatte naast rubrieken met gewone schoolboeken ook een rubriek met lectuur die geschikt was om op school als prijzen uit te reiken bij een goede prestatie of deugdzaam gedrag. Dit onderdeel van de ministerieel goedgekeurde lijst moet “van minstens even groot belang” geacht worden als de andere rubrieken.(Boekholt, 2000a, p. 97).

Bovenaan in deze rubriek met prijzen prijkte de eerste serie door 't Nut uitgegeven schoolprenten, die educatief gezien een enorme verbetering betekenden van de tot dan toe op volksscholen als prijzen gebruikelijke volksprenten met platvloerse afbeeldingen en onderschriften die bij het gewone volk bijzonder populair waren. In tegenstelling daarmee paste deze eerste serie goedgekeurde schoolprenten van 't Nut uitstekend in het beschavingsoffensief dat gericht was op de opvoeding tot kennis en deugd van het gewone volk, terwijl deze prenten bovendien vaak modelvoorbeelden waren van aanschouwelijk onderwijs. Deze schoolprenten kregen hun navolging en werden langzamerhand, geheel overeenkomstig de oorspronkelijke bedoeling van 't Nut (Hazelzet, 1995; Thijsen, 2000), niet alleen als schoolprijs maar ook als lesmateriaal gebruikt. Voorbeelden van gerichte arbeidseducatie zijn binnen deze eerste serie van schoolprenten beperkt tot zo'n twintig procent van het totaal. Geconstateerd kan worden dat deze arbeidseducatieve prenten goed aansloten bij de wereld van de gewone burger: ze waren zelfs voor beperkt geletterde kinderen en volwassenen begrijpelijk en de afbeeldingen betroffen geen “verstandelijke” maar juist “werktuigelijke” arbeid. Zie Figuur 2.



**Figuur 2 Prent met instructie voor plaatsing van de last bij het kruien**

Het zijn, voor zover tot dusverre bekend is, de oudste sporen van gelegitimeerd arbeidseducatief materiaal voor het nieuwe lager onderwijs. Ofschoon het arbeidseducatieve aandeel binnen de eerste serie schoolprenten beperkt was (een/vijfde deel der prenten), gold die beperking in nog sterkere mate voor het moderne volksonderwijs als geheel.

Ergo, de voorbereiding van de volksschool op het leven was voor de “mindere klasse” nagenoeg gelijk aan de voorbereiding op het arbeidsleven: de volksschool beperkte zich tot algemene vorming gericht op kennis en deugd. “Het opleiden tot kundigheden en vereisten nodig om tot bijzondere betrekkingen te geraken kon aan particulieren worden overgelaten”, zoals De Bree concludeert (De Bree, 1952, p. 12). De grote groep van burgers die ongeschoolde arbeid moest verrichten, leerde dat in de regel al doende tijdens het werk.

### 2.3.2 *Industriescholen als diffuus fenomeen*

Een bescheiden maar niet onbelangrijke uitzondering op deze regel vormde de industrie-school die als een mogelijkheid binnen de wetgeving van het lager onderwijs was opgenomen voor zover er lokale middelen voor handen waren ( Boekholt, 1976; Boekholt, & De Booy, 1987; De Bree, 1952; Helsloot, 1984). In de praktijk betekende dit, dat het van incidentele particuliere initiatieven afhing of er industriescholen ontstonden. De aldus ontstane varianten in industriescholen waren niet goed onder één noemer te brengen, ofschoon wel vaak sprake was van een mengeling van functie-specifiek, zo niet taak-specifiek, onderwijs, en productieve arbeid. Doorgaans betrof het een combinatie van veel arbeid en weinig onderricht. Met beperkt en wisselend succes werden industriescholen gesticht door maatschappelijke organisaties als de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, de Maatschappij tot Nijverheid en Handel, en/of door kerkelijke instanties, soms ten dele gesubsidieerd door lokale overheden. Over het belang ervan werd zeer verschillend gedacht. De motieven liepen dan ook nogal uiteen. Bevordering van het sociaal-economische welzijn, streven naar een stelsel van vandalisme-bestrijdende armenzorg en benutting van goedkope arbeidskrachten vormden uiteenlopende redenen voor de oprichting van industriescholen (Boekholt, 1976; Duijnhouwer, 1997 en 2001; van den Eerenbeemt, 1963; Lans, 2002).

Het is typerend voor het vage wettelijk kader en de onduidelijke identiteit van de industriescholen dat de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, geheel in overeenstemming met het gebruik in die tijd, een prijsvraag uitschreef voor het antwoord op de vraag wat industriescholen nu eigenlijk waren en wat er geleerd moest worden (MacLean, 1977; Mijnhardt, & Wichers, 1984). Het resultaat van deze prijsvraag voldeed niet aan de verwachtingen van 't Nut en de prijsvraag werd daarom voor een tweede keer uitgeschreven. Ook in tweede instantie kon 't Nut niet tot een positief oordeel komen en opnieuw bleef een bekroning uit.

Toch bleven de ingediende denkbeelden niet onopgemerkt. Dat kwam mede doordat herhaald inzender Jacob Hendrik Floh in 1813 het besluit nam zijn verhandeling buiten 't Nut om te publiceren. Zijn voorstellen werden op diverse plaatsen daadwerkelijk gerealiseerd. Voor Floh mocht de industrie-school geenszins gelijken op de wel als arbeids- of werkschool betitelde inrichtingen waar goedkope fabrieksarbeid werd

verricht als werkverschaffing voor paupers in de 18<sup>e</sup> en 19<sup>e</sup> eeuw, waarbij kinderarbeid primair gezien werd als een vorm van armenzorg die potentiële vandalen van de straat hield en waarbij het leren gereduceerd was tot arbeidend routiniseren. Floh zag de industrieschool als een onderdeel van de lagere school waarbij een combinatie en afwisseling van leren en werken (met name textiel-arbeid) plaatsvond en waarbij zowel algemeen vormend onderwijs (lezen, schrijven, rekenen), alsook beroepsspecifiek onderwijs (met een textiel-industrieel karakter) werd gegeven.

De prijsvraag over industriescholen die in 1807 was begonnen, kende een lange echo. Uiteindelijk voerde 't Nut dit onderwerp in 1817 van de agenda af. Echter, de verhouding tussen algemene en beroepsspecifieke educatie, alsook tussen leren en werken, zou nog lange tijd stof voor discussies blijven bieden, discussies die bepaald niet beperkt bleven tot Nutskringen.

### *2.3.3 Initiatieven voor tekenscholen en academische industrie-opleidingen*

Zoals algemeen bekend is, kwam de industrialisatie in Nederland veel trager op gang dan in ons omringende landen. En vroege sporen van daarmee samenhangende innovaties in het onderwijs zijn bepaald niet als indrukwekkend of succesvol te typeren. Een tweetal activiteiten mag evenwel in dit overzicht niet ontbreken: de tekenscholen en de academische industrie-opleidingen.

Tekenonderwijs is te beschouwen als een vorm van arbeidsgerichte scholing met een niet geringe voorgeschiedenis alvorens het een aandachtsveld van de nationale overheid werd. De vroegere activiteiten op dit gebied waren een kwestie van particuliere initiatieven, waarbij de reeds vaker genoemde Maatschappij tot Nut van 't Algemeen een belangrijke rol vervulde. (Knolle, & Martis, 1984). Uiteindelijk nam de overheid in 1817 de beslissing om in veel steden tekenscholen op te richten. Tekenscholen werden van belang geacht voor de “bloei van kunsten en wetenschappen”. Het tekenonderwijs diende niet alleen te worden beschouwd als van belang voor degenen die zich bezighielden met de schone kunsten, maar ook voor degenen die in de veranderende economie hun werk zochten in de zogeheten nuttige kunsten, met name binnen sectoren als kunstnijverheid en bouwkunde.

Het betrof hier doorgaans (gratis) avondonderwijs dat vooral graag werd bezocht door jongelui uit minder bemiddelde kringen. Het aangeboden onderwijs sloot echter, zeker in de beginjaren, slecht aan bij het werk in de nijverheid, omdat de vakken waarin werd lesgegeven eenzijdig gericht waren op de schone kunsten en niet zo zeer op de nuttige kunsten. De effecten die dit type onderwijs voor de opkomende industrie bleven daarmee nogal beperkt, ofschoon na enige tijd langzamerhand door enige accentverschuiving in het onderwijs de betekenis voor de nuttige kunsten wel toenam (Goudswaard, 1981; Knolle, & Martis, 1984).

Reeds bij het begin van de nationale eenwording waren de gewestelijke universiteiten tot staatseigendom verklaard en daardoor vielen zij onder het gezag van de regering. Dit type onderwijs was in de eerste decennia van de negentiende eeuw louter en alleen gericht op de klassieke wetenschappen als godgeleerdheid, rechtsgeleerdheid en geneeskunde, studies waar slechts studenten uit de hoogste kringen, met een vooropleiding op een particuliere Latijnse school (het latere gymnasium) toegang toe hadden.

Toen de overheid zich begon te realiseren dat onderwijs in natuurwetenschappelijke toepassingen van belang zou kunnen zijn voor de opleiding van deskundige beroepsbeoefenaars in de nijverheid, werd nadenkend over een goede aanpak daarvoor, het voorstel ontwikkeld om een opdracht daartoe te geven aan universiteiten als een soort bijzondere neventaak. In 1825 werden de universiteiten verplicht tot het geven van “geregeld onderwijs over de toepassing der schei- en werktuigkunde op de nuttige kunsten” aan belangstellenden uit lagere klassen, variërend van leerjongens tot fabrikanten, met als doelstelling “meerdere verspreiding der nuttige wetenschappen om een heilzame invloed uit te oefenen ter bevordering van de nationale nijverheid” (Goudswaard, 1981, p. 35). Eenmaal goed op gang zijnde, zou dit type onderwijs ook elders in het land tot ontwikkeling gebracht kunnen worden, zo was de bedoeling.

De realisatie verliep niet direct soepel. De culturele verschillen tussen de hoogste standen die de universiteiten bevolkten en de laagste standen die als nieuwe doelgroep industrie-onderwijs dienden te krijgen, vormden een belangrijke belemmering voor succes, ofschoon er met enige vertraging toch diverse opleidingen van de grond kwamen. De denkbeelden over academisch industrie-onderwijs waren echter nog maar in beperkte mate geëffectueerd, toen vanwege de economische teruggang

en de daaruit voortvloeiende bezuiniging in 1843 universiteiten van deze opgelegde verplichting werden ontheven, een bezuiniging die mede werd gemotiveerd (MacLean, 1977) door te verwijzen naar het technologisch onderwijs dat verzorgd werd door de een jaar eerder (1842) opgerichte Delftsche Academie, een opleiding die twintig jaar later onder de wet op het middelbaar onderwijs zou komen te vallen.

## 2.4 Wet middelbaar onderwijs en opkomst beroepsonderwijs

In de tot dusverre besproken periode van onderwijsvernieuwing in de negentiende eeuw zijn slechts in bescheiden mate sporen van arbeidse-  
ducatie te vinden. Het publieke onderwijsbestel kende grofweg een ver-  
deling in lager en hoger onderwijs, beide nagenoeg uitsluitend van al-  
gemene aard. In tegenstelling tot diverse ons omringende landen ont-  
brak een wettelijk kader voor de tussenlaag van het middelbaar onder-  
wijs.

Na een langdurige aanloop van indrukwekkende commissies en rappor-  
ten was het de liberaal Johan Rudolf Thorbecke die in zeer korte tijd de  
eerste wet op het middelbaar onderwijs tot stand bracht (Boekholt,  
2000b). Deze in 1863 van kracht geworden wet omvatte een nogal di-  
vers cluster van vervolgonderwijs. Vooral een tweetal in het wetsont-  
werp opgenomen nieuwe schooltypen werden door Thorbecke als be-  
langrijke hervormingen gepresenteerd, namelijk:

- Burgerscholen (dag- en avondschole) voor agrariërs en ambachts-  
lieden, afkomstig uit de lagere, zogeheten “talrijke” burgerij, die in  
vroegere decennia als het gewone volk werd aangeduid.
- Hogere burgerscholen met driejarige en vijfjarige cursussen (HBS)  
voor toekomstige leidinggevendenden, afkomstig uit de meer gegoede  
burgerij.

Door toedoen van het parlement werd aan dit wetsontwerp nog een der-  
de nieuw schooltype toegevoegd, namelijk de Middelbare Meisjes-  
Scholen (MMS), bedoeld voor meisjes uit de meer gegoede burgerij.

Tenslotte omvatte de wet ook nog opleidingen met een zeker beroepsge-  
richt karakter: met name diverse landbouwscholen en één school die  
was bedoeld voor het hogere kader in de moderne nijverheid: de zoge-



heten Polytechnische School te Delft, een voortzetting van de in 1842 opgerichte Delftsche academie, die zich in de toekomst vooral zou gaan richten op instromers vanuit de HBS.

Een definitie van middelbaar onderwijs werd niet gegeven: voor Thorbecke was het eenvoudigweg alle door de overheid erkend onderwijs dat niet tot hoger of lager onderwijs behoorde. Doelstelling en vakkenpakket bepaalden derhalve het middelbaar onderwijs: het was bedoeld als eindonderwijs en betrof alleen algemeen vormende vakken. Op de beroepspraktijk gericht onderwijs onbrak, ook binnen de opleidingen die toch op een bepaald beroepsperspectief waren gericht in de landbouw of in de nijverheid. Dit beroepsonderwijs moest beperkt blijven tot algemeen theoretische onderdelen. Praktijkgericht beroepsonderwijs werd als een particuliere zaak beschouwd.

Zoals eerder aangegeven, zag Thorbecke middelbare scholen als eindonderwijs en hij maakte een strikte scheiding tussen middelbaar en hoger onderwijs: het was geenszins zijn bedoeling dat voltooiing van een der scholen voor voortgezet onderwijs toegang zou geven tot het hoger onderwijs. De Latijnse school, het latere gymnasium, werd als voorbereidingschool voor de universiteiten ingedeeld bij het hoger onderwijs, hetgeen de nodige vragen opriep. Thorbecke wilde echter expliciet aansluiten bij de bestaande indeling in standen en daarbij paste het dat het hoger onderwijs werd afgegrensd en uitsluitend bestemd was voor de hoogste lagen van de bevolking.

De toekomst zou uitwijzen dat – gelet op de toestroom van leerlingen – slechts één der schooltypen snel een groot succes werd: de hogere burgerscholen. Er werden spoedig tientallen hogere burgerscholen opgericht, waarbij de vijfjarige scholen nog meer aftrek vonden dan de driejarige opleidingen. Het succes pakte echter anders uit dan bij het indienen van de wet was beoogd: de doelstelling van de HBS als eindonderwijs stond al gauw ter discussie. Boekholt zegt daarover: “Burgers wilden door een hogere opleiding vooruitzichten op hoge functies in een zich snel ontwikkelende maatschappij. De HBS-ers stonden te dringen om langs sluikwegen de universiteit binnen te gaan” (Boekholt, 2000, p. 42). De grote meerderheid van HBS-ers bleek die sluikwegen inderdaad spoedig te gaan benutten.

Het andere door Thorbecke als belangrijk gepresenteerde schooltype, de gewone burgerschool, werd eenvoudigweg een mislukking. De gewone man taalde niet naar algemeen vormend vervolgonderwijs. Inmiddels waren er diverse particuliere initiatieven genomen om tot op de beroepspraktijk gericht vervolgonderwijs te komen voor de lagere bevolgingsklasse.

In 1857 schreef de Maatschappij tot Bevordering der Bouwkunst een prijsvraag uit met als vraagstelling: hoe aan een ambachtsschool kon worden vormgegeven waarvan het onderwijs was gericht op theorie en praktijk. En in 1861 werd door de Maatschappij van de Werkende Stand het initiatief genomen tot oprichting van de eerste ambachtsschool te Amsterdam waar dagonderwijs voor lagere beroepen in de nijverheid werd gegeven, een initiatief waarbij organisaties van fabrikanten en werklieden samenwerkten (Brugmans, & De Bree, 1961). Elders werden soortgelijke activiteiten ontplooid, maar het ging steeds weer om particuliere initiatieven, die soms deels gesubsidieerd werden door lokale overheden. Werkgevers en werknemers die zich hiervoor inzetten, behoorden echter tot een kleine minderheid. De meerderheid was terughoudend en dat zou nog lang zo blijven. Toen de industriële innovatie uiteindelijk ook in Nederland leek door te zetten en de economische situatie begon te verbeteren, ontstond een gebrek aan geschoolde arbeiders hetgeen rond 1875 leidde tot initiatieven om allerlei vakopleidingen weer te gaan aanpakken volgens het vroegere, geheel in onbruik geraakte, leerlingstelsel (Boekholt, & De Booy, 2000a, p. 203). Het zou tot de twintigste eeuw duren voor de overheid vakopleidingen voor arbeidskrachten van zodanig belang achtte, dat er over een wettelijk kader werd gesproken (Schmidt, 1900). Een en ander valt echter buiten het bestek van de hier aan de orde zijnde periode.

## **2.5 De balans opgemaakt**

De hiervoor gegeven globale historische schets laat zien dat de opkomst van de nationale eenheidsstaat gepaard ging met de opbouw van een nieuw onderwijsbestel dat in 1863 zijn afronding kreeg, althans indien de overheidsordening in lager, middelbaar en hoger onderwijs als criterium wordt genomen.

De opheffing van de gilden in 1798 betekende het einde voor een ambachtelijk leerlingstelsel waarin brede, zij het eenzijdig praktijkgerichte,

arbeidseducatie werd gewaarborgd. Daarvoor kwam in de nieuwe natie vooralsnog weinig in de plaats. Ambachtelijke en ook andere beroepsbeoefenaars moesten hun vak leren in de praktijk, hetgeen bepaald geen garantie was voor een brede beroepsvorming: het betekende maar al te vaak dat scholing beperkt bleef tot al doende specifieke taken leren, hetgeen de kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt vergrootte. Ofschoon in de loop van de negentiende eeuw hieromtrent enige nuanceringen zijn waar te nemen, blijft dit toch het overheersende patroon tot aan het einde van de hier bestudeerde periode en zelfs nog de nodige tijd daarna.

De reeks van vernieuwingen in het nationale onderwijsbestel was vooral gericht op algemene vorming en voor zover er arbeidseducatieve componenten aan de periferie van het bestel ontstonden, zijn die met name van een algemeen, theoretisch karakter. Praktijkgericht beroeps onderwijs hoorde niet thuis in het onderwijsbestel. Dat was een particuliere zaak, zo was de heersende opvatting van de overheid.

Voorts is het van belang op te merken hoe belangrijk de rol van maatschappelijke organisaties bij onderwijsvernieuwingen in Nederland is geweest: in vele opzichten vervulden zij de rol van voortrekker of ontplooiden zij activiteiten op terreinen die de overheid niet als haar taak zag, zowel betreffende burgerschapseducatie alsook betreffende arbeidseducatie.

Zeker ook in vergelijking met omringende landen is het opvallend, hoe laat en hoe weinig prioriteit gegeven werd aan de industriële innovatie en de betekenis van beroepsgericht onderwijs daarvoor. Economische stagnatie en teruggang was voor de overheid een motief om op het toch al beperkte industrie-onderwijs te bezuinigen. Investeren in (beroeps)onderwijs werd niet als een belangrijke investeringsprioriteit gezien die de nationale economie moest stimuleren. Ook veel burgers bleken terughoudend te staan tegenover industriële innovatie, met name vanwege de angst voor het verlies aan banen die dat zou kosten, hetgeen betekende dat zij weinig oog hadden voor de nieuwe banen die daarvoor in de plaats zouden komen. Ondanks deze terughoudendheid tegenover innovaties gaven burgers vaak de voorkeur aan buitenlandse producten vanwege een betere prijs/kwaliteit-verhouding die het expliciete gevolg was van industriële innovatie. Als vervolgens bij enig economisch herstel bleek dat de vraag naar geschoolde arbeidskrachten het aanbod

overtrof, gingen bedrijven ertoe over goed geschoolde arbeidskrachten uit het buitenland te rekruteren. (MacLean, 1977).

Een in dit kader belangrijke afsluitende vraag is waarom de nogal eenzijdige gerichtheid op algemeen vormend onderwijs in ons land zo sterk is geweest. Die vraag is niet eenvoudig te beantwoorden omdat ongetwijfeld meerdere elkaar beïnvloedende factoren een rol hebben gespeeld. Een mogelijke belangrijke verklaring zou gezocht kunnen worden in bepaalde elkaar versterkende belangen van de overheid en van bepaalde maatschappelijke organisaties.

Diverse maatschappelijke organisaties huldigden door de Verlichting geïnspireerde ideële denkbeelden over volkseducatie: de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen is in Nederland ongetwijfeld als hun belangrijkste representant te beschouwen. Het Nutsideaal was om ook de onderste lagen van de bevolking algemeen vormende kennis en deugdzzaamheid bij te brengen en hen daarmee tot nuttige leden van de samenleving te maken. De herinrichting van de volksschool was een zeer belangrijk middel om dit Verlichtingsideaal te kunnen realiseren. Beroepsgericht onderwijs paste veel minder bij deze ideële educatieve doelstelling (Goudswaard, 1981, p. 96). Een en ander zou mede kunnen verklaren waarom bij de oprichting van de eerste ambachtsscholen "nieuwe" maatschappelijke organisaties, die meer sociaal-economisch dan sociaal cultureel gericht waren, een voortrekkersrol hebben gespeeld, terwijl 't Nut pas in tweede instantie activiteiten op dit gebied ondernam.

De overheid van de nieuwe Nederlandse staat koesterde een ander ideaal, het ideaal om van het zo langdurig verbrokkelde stelsel van steden en gewesten tot een nationale eenheidsstaat te maken met een sterk nationaal bewustzijn, waartoe alle standen van de bevolking, ook de onderste lagen ervan, bepaalde waarden en normen, feiten, vaardigheden en inzichten dienden te leren die van belang werden geacht. In de meer gevestigde natiestaten om ons heen speelde deze thematiek geen rol, of althans in veel mindere mate. Om dit Nederlands ideaal te realiseren vormde een adequaat ingerichte volksschool een uitstekend vormingsinstrument. Het was voor de overheid een goede reden om in te haken op reeds in voorbereiding zijnde maatschappelijke initiatieven. Dit streven naar een nationaal bewustzijn zou niet slechts kunnen verklaren waarom

de Nederlandse overheid zo sterk de nadruk heeft gelegd op het algemeen vormend karakter van het onderwijsbestel, maar eveneens waarom de onderwijsvernieuwing in ons land - in tegenstelling tot omliggende landen - begonnen is bij de onderste trap: juist het lager onderwijs was een mogelijkheid om ook dat deel van de bevolking te bereiken waar dit nationaal bewustzijn het minst was ontwikkeld.

Ten slotte kunnen we terugkijkend op de geschetste ontwikkelingen concluderen dat, ondanks alle waargenomen veranderingen, bepaalde educatieve opvattingen een taai leven hebben geleid. In onze inleiding omschreven we enkele uitgangspunten van Fokke Simonsz. als volgt: "Volksverheffing nastreven binnen de eigen klasse, schoolse educatie richten op zaken van algemene aard en arbeidsgerichte kundigheden leren met vallen en opstaan in de beroepspraktijk." Dat was de visie van Fokke Simonsz. en veel van zijn medeburgers in 1809. Meer dan een halve eeuw later, in 1863, toen Thorbecke in het staatsblad zijn wet op het middelbaar onderwijs publiceerde, was die visie nog duidelijk herkenbaar.

### Literatuur

- Boekholt, P. Th. F. M. (2000b). De lange weg van een onderwijs hervorming. In: K. Stokking, G. Erkens, B. Versloot, & L. van Wessum (Eds.), *Van onderwijs naar leren* (pp. 33-46). Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Boekholt, P. Th. F.M. (2000a). Op zoek naar de kinderlectuur van rond 1800. In: B. Dongelmans et al (Eds.), *Tot volle waschdom. Bijdragen aan de geschiedenis van de kinder- en jeugdliteratuur* (pp. 87-100). Den Haag: Biblion Uitgeverij.
- Boekholt, P. Th. F.M., & Booy, E.P. de (1987). *Geschiedenis van de School in Nederland*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Bree, L.W. de (1952). *Het platteland leert lezen en schrijven*. Amsterdam: P.N. van Kampen.
- Brugmans, I.J., & Bree, L.W. de (Eds.), (1961). *Honderd vijftwintig jaren arbeid op het onderwijsterrein, 1836-1961*. Groningen: J.B. Wolters
- Ditzhuyzen, R. (1977). *Onderwijs als opdracht. Leven en werk van de eerste vijftien ministers belast met het onderwijs in de periode 1798-1830*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

- Duijnhouwer, J.A. (1997). *Het Nutsonderwijs bezuiden de grote rivieren*. Utrecht: Universiteit Utrecht (dissertatie).
- Duijnhouwer, J.A. (2001). *Nutsonderwijs: Nutsscholen van 1792 tot 2001*. Paper Congres "Twee eeuwen onderwijs en de zorg van de staat". Utrecht: Universiteit Utrecht (oktober 2001).
- Eeghen, I.H. van (1965). *De Gilden: theorie en praktijk*. Bussum: Van Dishoeck.
- Eerenbeemt, H.F.J.M.van den (1963). *Streven naar sociale verheffing in een statische stad. Een kwart eeuw arbeid van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen in Bergen op Zoom 1791-1816*. Nijmegen: NV Centrale drukkerij..
- Ende, A. van den (1810). *Algemeene Boekenlijst ten dienste der Lagere Scholen in Holland*. Leyden: Du Mortier & Zoon.
- Fokke Simonsz, A. (1809). *De wegen des levens, of de vraag: welk beroep wilt gij kiezen?*  
*Gedaan aan alle aankomende jongelingen en toegewijd aan alle ouders en voogden*. Amsterdam: J.van der Heij.
- Goudszwaard, N.B. (1981). *Vijfenzestig jaren nijverheidsonderwijs*. Assen: Van Gorcum. (dissertatie).
- Hazelzet, K. (1995). *Prenten tot Nut van 't Algemeen*. Bilthoven: ongepubliceerd manuscript.
- Helsloot, P.N. (1984). De Nutsbeweging. In: W.W Mijnhardt, & A.J. Wichers (Eds.), *Om het algemeen volksgeluk. Twee eeuwen particulier initiatief 1784-1984*. (pp. 3-185). Edam: Maatschappij tot Nut van 't Algemeen.
- Helsloot, P.N., & Dodde, N.L. (1993). *Martinus Nieuwenhuyzen 1759-1793: Pionier van Onderwijs en Volksontwikkeling*. Amsterdam: De Bataafsche Leeuw.
- Keulemans, Th. (1941). *Het gildewezen, opkomst, bloei en verval*. Den Haag: Leopolds Uitgeversmaatschappij.
- Knippenberg, H. (1986). *Deelname aan het lager onderwijs gedurende de negentiende eeuw*. Amsterdam: Selecta Offset Amsterdam (dissertatie).
- Knolle, P., & Martis, A.P. (1984). De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen en het tekenonderwijs. In: W.W Mijnhardt, & A.J. Wichers (Eds.), *Om het algemeen volksgeluk. Twee eeuwen particulier initiatief 1784-1984*. (pp. 263-296). Edam: Maatschappij tot Nut van 't Algemeen.

- Lans, N. (2002). *225 jaar Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel. Per traditie vernieuwend*. Schiedam/Rotterdam: Plantijn/Casparie.
- MacLean, J. (1977). Het handels- en nijverheids-onderwijs van 1800 – 1850. In: *Kleio*, 18 (1), 3-30.
- Mijnhardt, W.W., & Wichers, A.J. (Eds.) (1984). *Om het algemeen volksgeluk. Twee eeuwen particulier initiatief 1784-1984*. Edam: Maatschappij tot Nut van 't Algemeen.
- Quay, P.P. de (2000). *De genoegzaamheid van het natuurlijk verstand*. De Haag: SDU.
- Schmidt, F.U. (1900). *De Lagere School en de Vakopleiding*. Amsterdam: L.J. Vermeer.
- Thijssen, J.G.L. (2000). Ter lering en vermaak. Nutsinvloeden op volksprenten voor (buitenschoolse) educatie. In: K. Stokking, G. Erkens, B. Versloot, & L. van Wessum (Eds.), *Van onderwijs naar leren* (pp. 47-60). Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Timmer, E.M.A. (1913). *Knechtsgilden en knechtsbossen in Nederland*. Haarlem: Kleynenberg & Co (dissertatie).
- Visser, R. (2002). De prijsvragen van de Hollandse Maatschappij 1840 – 1880. In: R. Aerts et al (Eds.), *Geleerden en leken* (pp. 47-57). Rotterdam: Werkgroep 19<sup>e</sup> eeuw.
- Vleggeert, J.C. (1967). *Kinderarbeid in de negentiende eeuw*. Bussum: Van Dishoeck.

## 2.6 NAWOORD

### bij “Arbeidseducatie in historisch perspectief”

(afscheidsrede J. Thijssen)

#### Leren uit het verleden?

Het is in zijn algemeenheid een heikele zaak om uit het verleden lessen te trekken voor het heden, zeker als het gaat om lessen uit een periode van meer dan een eeuw geleden.

Historici manen tot voorzichtigheid. Het lijkt mij hooguit mogelijk om geïnspireerd door het verleden verder te denken en enkele aandachtspunten te formuleren in de vorm van stellingen waaraan nog wel eens een discussie gewijd zou kunnen worden.

In dit verband beperk ik me tot drie aandachtspunten die voorzichtigheidshalve buiten de gedrukte tekst van mijn afscheidsrede zijn gelaten.

1. De geringe aandacht voor economische innovatie en arbeidseducatie in de negentiende eeuw lijken niet los van elkaar te staan. Ook toen eenmaal het inzicht was gerezen dat arbeidseducatie een stimulerende invloed zou kunnen hebben op industriële innovatie, werd de rijksbegroting veilig gesteld door te bezuinigen op de toch al zo beperkte arbeidseducatieve activiteiten van de overheid. Dit aandachtspunt leidt tot stelling 1.

*Arbeidsgerichte scholing dient niet gezien te worden als een kostenpost die de nationale overheid zich slechts in tijden van voorspoed mag veroorloven.*

*Bezuinigen op arbeidseducatie in tijden van stagnatie is bezuinigen op een investering waardoor economisch herstel en innovatie worden afgeremd.*

2. De negentiende eeuw heeft ons laten zien hoe gretig bepaalde educatieve omwegen werden aangegrepen als instrument voor sociale mobiliteit, met name door degenen die in hun jeugd niet de luxueuze scholingsstart kenden van jongelingen uit de hoogste klassen. Dit aandachtspunt leidt tot stelling 2 die luidt:

*Een opleidingsbestel met een diversiteit van omwegen vormt een gunstig klimaat voor de maatschappelijke integratie van jongeren, omdat zo'n bestel herkansingen biedt voor gemiste leerwegen en daarmee herkansingen voor arbeidsmarktsucces en sociale mobiliteit.*



3. De herkomst van arbeidsgerichte scholing in onze Nederlandse eenheidsstaat ligt buiten het onderwijsbestel. Het is van een volstrekt particuliere zaak langzaam maar zeker tot een perifere factor in het nationale onderwijsbestel geworden, een onderwijsbestel waarin de vooropleiding een milieukeurmerk was waarop geselecteerd werd in de standenmaatschappij. Arbeidsgerichte scholing heeft, zowel binnenschools als buitenschools, allengs meer een eigen identiteit gekregen. Beroeps- en bedrijfsopleidingen staan tegenwoordig evident op de onderwijskundige kaart. Niettemin zijn er ook tegenwoordig nog opvattingen waar te nemen die arbeidsgerichte scholing beschouwen als tweede keus of van minder belang

De stelling die ik hieromtrent wil poneren, stelling 3, is:

***Arbeidseducatie wordt ook heden ten dage door velen nog beschouwd als tweederangs educatie: dat is een anachronisme uit de negentiende eeuw.***

Ik realiseer me dat op dit laatste punt uit het verleden weinig nieuws valt te leren, hooguit wat af te leren, maar afleren is in mijn ogen bepaald geen minder soort leren.

### **3. De vrijheid van onderwijs in artikel 23**

#### **Grondwet:**

#### **niet meer van deze tijd?**

**door**

**B.P. Vermeulen<sup>1</sup>**

#### **3.1 Inleiding**

In deze bijdrage<sup>2</sup> worden de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken geschetst die samenhangen met de vrijheid van onderwijs zoals geformuleerd in artikel 23 Grondwet. Daarbij wordt onderzocht of die vrijheid en dit grondwetsartikel 'niet meer van deze tijd' zijn. Bezien wordt dus of de grondwettelijke onderwijsvrijheid niet (meer) in staat is een zinvol kader te bieden voor de oplossing van de problemen waar het onderwijs mee geconfronteerd wordt, of zelfs die problemen in zekere zin oproept. Kernvraag zal daarbij zijn in hoeverre artikel 23 Grondwet niet meer een onderwijsstelsel oplevert dat - in de woorden van Boekholt<sup>3</sup> - gekenmerkt wordt door 'eenheid in verscheidenheid', maar in toenemende mate leidt tot een systeem waarin de verscheidenheid ten koste van de zo noodzakelijke eenheid gaat.

---

<sup>1</sup> Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam, hoogleraar onderwijsrecht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en de Vrije Universiteit Amsterdam en lid van de Onderwijsraad.

<sup>2</sup> Deze tekst is ten dele ontleend aan B.P. Vermeulen, *Onderwijs: pluriformiteit en/of integratie?*, in N.F. van Manen, *De multiculturele samenleving en het recht*, Nijmegen 2002, p. 159-173.

<sup>3</sup> P.Th.F.M. Boekholt, *Het ongeregelde verleden. Over eenheid en verscheidenheid van het Nederlandse onderwijs*, Assen 1998.

Benadrukt zij dat de vrijheid van onderwijs vooral van belang is voor de fase van het leerplichtig onderwijs, grofweg het primair en voortgezet onderwijs. Daarop zal ik mij hier concentreren; het post-leerplichtig onderwijs laat ik dan ook onbesproken.

Aangevangen wordt met een korte aanduiding van de inhoud van de vrijheid van onderwijs, en de wijzen waarop dit recht in verschillende westerse staten is gewaarborgd (par. 2). Dan volgt een schets van drie alternatieve, in deze staten voorkomende modellen van juridische ordening van de verhouding van staat en kerk (de relatie van overheid ten opzichte van godsdienst), een en ander nader toegespitst op het onderwijs. Het Nederlandse onderwijsbestel wordt gekarakteriseerd in het licht van deze drie modellen (par. 3). Vervolgens wordt meer specifiek de betekenis van de vrijheid van onderwijs in het Nederlandse bestel geschetst (par. 4). Daarna volgt een bespreking van de meest relevante punten van discussie en afweging. Aan bod komen de positie van de nieuwe minderheden en de problematiek van de discrepantie tussen vraag en aanbod (par. 5), de gespannen verhouding tussen onderwijsvrijheid en sociale cohesie/integratie (par. 6) en het mogelijke verband tussen onderwijsvrijheid en de tweedeling in 'witte' en 'zwarte' scholen (par. 7). Afgesloten wordt met een beantwoording van de in de titel van deze bijdrage gestelde vraag (par. 8).

### **3.2 Waarborgen voor (de twee aspecten van) de vrijheid van onderwijs**

De vrijheid van onderwijs in juridische zin omvat – naast de vrijheid van de leerkracht om onderwijs te geven, welke ik hier onbesproken zal laten – eigenlijk *twee* vrijheden. Enerzijds is er de vrijheid van onderwijsinstellingen om een eigen visie in het binnen die instellingen verzorgde onderwijs tot uitdrukking te brengen, en anderzijds is er het recht van ouders en leerlingen om te opteren voor de onderwijsinstelling en het onderwijs van hun keuze. Beide vrijheden, de autonomie van onderwijsorganisaties en de keuzevrijheid van individuen, worden in de westerse staten binnen zekere marges geëerbiedigd.

Soms worden deze vrijheden expliciet in de nationale Grondwet gegaarandeerd. Zo waarborgt de Belgische Grondwet enerzijds de vrijheid om onderwijs naar eigen inzicht te geven en te doen geven; anderzijds ga-

randeert deze bepaling aan ouders het recht van vrije keuze.<sup>4</sup> Veelal echter bevat de grondwet alleen uitdrukkelijke waarborgen ten behoeve van de vrijheid van stichting en inrichting van onderwijsinstellingen. Zo kent artikel 23 van de Nederlandse Grondwet in lid 5 aan schoolbesturen voor bijzonder onderwijs de vrijheid van richting toe (welke in lid 6 een nadere specificatie krijgt ter zake van de leermiddelen en het aanstellingsbeleid), en waarborgt de Duitse Grondwet enkel het recht van schoolstichting.<sup>5</sup>

Veelal worden waarborgen voor de vrijheid van onderwijs echter niet zozeer uit de *tekst* van de grondwet, als wel uit de '*geest*' of het *stelsel* van de betreffende grondwet afgeleid. Zo heeft het Duitse Bundesverfassungsgericht aan het in artikel 6 lid 2 Grundgesetz neergelegde ouderlijke opvoedingsrecht in samenhang met artikel 7 Grundgesetz een zeker schoolkeuzerecht ontleend.<sup>6</sup> En het Amerikaanse Supreme Court leidde uit dit opvoedingsrecht de vrijheid van schoolstichting en schoolkeuze (ook buiten het publieke stelsel) af, in een standaarduitspraak uit 1925: 'The fundamental theory of liberty upon which all governments of this Union repose excludes any general power of the state to standardize its children by forcing them to accept instruction from public teachers only. The child is not the mere creature of the state; those who nurture him and direct his destiny have the right, coupled with the high duty, to recognize and prepare him for additional obligations'.<sup>7</sup>

Vaak worden deze vrijheden niet door de Grondwet gewaarborgd, maar in *gewone wetgeving*, zoals in Engeland & Wales en in Frankrijk. Ook voor Nederland geldt, dat aspecten van de ouderlijke keuzevrijheid vooral gegarandeerd zijn in specifieke wetten. Meer in het algemeen moet overigens vastgesteld worden, dat de vrijheid van onderwijs, zowel in de vorm van de autonomie van scholen als in de vorm van het ouderlijk keuzerecht, een nadere uitwerking in wetgeving behoeft om in praktische zin, en niet louter als theoretisch principe, betekenis te hebben.

---

<sup>4</sup> Artikel 24 lid 1 van de Belgische Grondwet luidt, voor zover hier relevant: '1. Het onderwijs is vrij; elke preventieve maatregel is verboden; de bestraffing van de misdrijven wordt alleen door de wet of het decreet geregeld. De Gemeenschap waarborgt de keuzevrijheid van de ouders.'

<sup>5</sup> Artikel 7 lid 4 van het Grundgesetz luidt, voor zover van belang: '4. Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet.'

<sup>6</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 34, 165 (182 e.v.).

<sup>7</sup> *Pierce v. Society of Sisters*, 268 U.S. 510 (1925).

Ten slotte zijn de meeste westerse staten aan *mensenrechtenverdragen* gebonden die garanties ter zake bevatten. Te denken valt aan artikel 2 Protocol 1 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), dat de ouderlijke opvoedings- en keuzevrijheid beschermt;<sup>8</sup> of aan artikel 13 lid 4 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), dat de vrijheid van de onderwijsinstellingen garandeert.<sup>9</sup>

### 3.3 Drie modellen<sup>10</sup>

Ondanks het gegeven, dat de meeste Westerse stelsels zich er toe hebben verplicht om de onderwijsvrijheid in haar beide aspecten (de vrijheid van inrichting van onderwijsinstellingen en het keuzerecht van ouders) in acht te nemen, zijn de verschillen in de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven zeer groot. Ten aanzien van die invulling zijn grofweg drie ideaaltypen te onderscheiden, waarbij twee ideaaltypen de uitersten van een spectrum vormen, en het derde ideaaltype zich ophoudt tussen beide 'polen'.

(I) Aan de ene kant van het spectrum staan stelsels waarbinnen geen sprake is van een scherpe scheiding van kerk en staat. In dergelijke stelsels heeft een bepaalde religie de positie van staatsgodsdienst, of hebben een of meer specifieke religies ten minste - formeel of in feite - de status van heersende, door de staat bevoorrechte godsdienst(en). In een dergelijk stelsel zullen de door de overheid bestuurde en door de overheid bekostigde scholen uitgaan van (de basiswaarden van) de staatsgodsdienst of heersende godsdienst(en), en zullen scholen die van een andere

---

<sup>8</sup> Deze bepaling stelt: 'Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd. Bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen.'

<sup>9</sup> Luidend, voor zover in casu van belang: 'Geen onderdeel van dit artikel mag zodanig worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van individuele personen of rechtspersonen inrichtingen voor onderwijs op te richten en daaraan leiding te geven [...]'.  
<sup>10</sup>

Zie voor een uitgebreide karakterisering van deze modellen: S.V. Monsma en J.C. Soper, *The Challenge of Pluralism. Church and State in Five Democracies*, Lanham/New York 1997.

religie of levensbeschouwing uitgaan niet door de overheid geduld en uiteraard niet bekostigd worden. In zijn zuivere vorm komt dit stelsel - dat in zekere mate in de eerste helft van het negentiende eeuwse Nederland dominant was - in West-europese landen niet meer voor. Het Griekse systeem, met de overheersende status van de Grieks-orthodoxe Kerk, komt er nog het dichtste bij, gevolgd door het Engelse stelsel, met de Anglicaanse Kerk als 'established church', en het Duitse systeem, met de Evangelische Kirche en de Rooms-Katholieke Kerk in een bevoorrechte positie. In deze stelsels zijn de meeste scholen openbaar, in de zin dat ze direct of indirect van de overheid uitgaan; tegelijkertijd zijn ze veelal niet levensbeschouwelijk neutraal, maar gaan ze vaak uit van een algemeen-christelijke grondslag - Duitsland<sup>11</sup>, Engeland<sup>12</sup> - of van een specifieke religie (Griekenland).

(II) Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich de stelsels die uitgaan van een strikte scheiding van kerk en staat. Deze stelsels kenmerken zich door een scherp onderscheid tussen enerzijds de door de overheid bestuurde en bekostigde scholen, die uitdrukkelijk levensbeschouwelijk-neutraal zijn, en anderzijds de door particulieren bestuurde en bekostigde scholen, die veelal levensbeschouwelijk gefundeerd zijn. Het standaardvoorbeeld van zo een stelsel is de Verenigde Staten, waar uitgegaan wordt van een 'wall of separation between Church and State' (Jefferson). Met een beroep op de Grondwet<sup>13</sup> wordt elke vorm van directe overheidsfinanciering van scholen op religieuze grondslag afgevoerd<sup>14</sup>, en wordt elke vorm van invloed van religie op het onderwijs in door de overheid gefinancierde scholen uit den boze geacht.<sup>15</sup> Ook het

---

<sup>11</sup> G.-J. Leenknecht, *Vrijheid van onderwijs in vijf Europese landen*, Zwolle 1997, p. 211: 'In de meeste deelstaten is de normale vorm van de openbare school (de zogenaamde 'Regelschule') een school met een algemeen-christelijk karakter zonder gebonden te zijn aan één confessionele grondslag.'

<sup>12</sup> Leenknecht, a.w., p. 215; Ch. Glenn/J. de Groof, *Freedom, Autonomy and Accountability in Education*, vol. I, Utrecht 2002, p. 229-230.

<sup>13</sup> De relevante passus uit artikel 1 van het First Amendment luidt: 'Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof'.

<sup>14</sup> Standaard-uitspraak in deze zin is het arrest van het Supreme Court in *Lemon v. Kurtzman*, 403 U.S. 602 (1971).

<sup>15</sup> Aldus bijvoorbeeld de arresten van het Supreme Court inzake *Engel v. Vitale*, 370 U.S. 421 (1962) en *School District of Abington Township v. Schempp*, 374 U.S. 203 (1963).

Franse onderwijsbestel bevindt zich meer aan deze kant van het spectrum. Weliswaar is partiële overheidssubsidiëring van private scholen op confessionele grondslag mogelijk, maar daaraan zijn ingrijpende condities verbonden die de mogelijkheid om de religieuze grondslag van de school in het onderwijs tot uiting te brengen aanzienlijk inperken.<sup>16</sup>

(III) Min of meer in het midden tussen deze ideaaltypische polen bevinden zich onder meer het Nederlandse en het Belgische onderwijsstelsel. In deze stelsels is geen sprake van een heersende, door de overheid bevoorrechte religie, en een daarmee corresponderende dominantie van die religie in het overheidsonderwijs. Het openbaar (door of vanwege de overheid bestuurde) onderwijs is levensbeschouwelijk neutraal. Anderzijds wordt de scheiding van staat en kerk niet zo stringent opgevat dat de overheid zich heeft te onthouden van subsidiëring van scholen op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag. In Nederland worden dergelijke scholen, indien zij voldoen aan dezelfde of gelijkwaardige deugdelijkheidseisen als het openbaar onderwijs, voor 100% gefinancierd. In België worden de huisvestingskosten van dergelijke scholen die voldoen aan de subsidievoorwaarden voor meer dan de helft door de overheid vergoed; de salarissen worden in principe voor 100% vergoed.

Onderwijsstelsels kunnen evenwel ook vanuit de optiek van pluriformiteit versus uniformiteit gezien worden. Alsdan vormen het Nederlandse en Belgische stelsel de ene pool, en de onderwijsmodellen die uitgaan van uitdrukkelijke neutraliteit resp. (een) dominante religie(s) de andere pool. In het Nederlandse en Belgische stelsel is er een grote ruimte voor pluriformiteit, en daarmee samenhangende schoolkeuzevrijheid. In de andere stelsels ligt de nadruk juist op uniformiteit, dient het onderwijs vooral de homogeniteit - hetzij in de vorm van de 'common school' en de 'école laïque', hetzij in de vorm van een nationale school op christelijke grondslag - en is er beduidend minder schoolkeuzevrijheid.

---

<sup>16</sup> Zie Leenknecht, a.w., p. 75 e.v.

### 3.4 De vrijheid van onderwijs in het Nederlandse model

De grondstructuur van het Nederlandse onderwijs is vastgelegd in artikel 23 Grondwet. Deze bepaling luidt als volgt:

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 wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepalingen worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven.
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 van 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.

Globaal geschetst ziet het uit deze bepaling voortvloeiende onderwijsstelsel er als volgt uit.



(1) Het hele onderwijssysteem staat onder de hoede van de centrale overheid (de rijksoverheid). Niet alleen het eerste lid, waarin de regering een pars pro toto is voor de rijksoverheid, maar ook het achtste lid - dat de regering opdraagt jaarlijks aan de Staten-Generaal verslag uit te brengen - getuigt hiervan.

(2) Het onderwijssysteem is een duaal bestel. Het bestaat uit twee elkaar completerende 'takken': het van de overheid uitgaande openbaar onderwijs, en het van individuen en particuliere organisaties uitgaande bijzonder onderwijs.

(3) Het openbare (overheids)onderwijs wordt door de wet geregeld. Het dient levensbeschouwelijk-neutraal te zijn en voor een ieder open te staan (artikel 23 lid 3 Grondwet); het moet gegeven worden door leraren die niet op levensbeschouwelijke criteria geselecteerd zijn (artikel 23 lid 3 Grondwet, ook gewaarborgd via artikel 3 Grondwet (algemeen-toegankelijkheid van de openbare dienst)). Het openbaar basisonderwijs - en naar mijn mening ook het openbaar voortgezet onderwijs in de leerplichtige fase - moet voor een ieder toegankelijk en bereikbaar zijn (artikel 23 lid 4 Grondwet).

(4) Als een spiegelbeeld tegenover het openbaar onderwijs staat het bijzonder onderwijs. Dit onderwijs, dat niet uitgaat van de overheid maar van individuen en particuliere organisaties, wordt door eigen voorschriften en statuten geregeld (artikel 23 lid 2 Grondwet). Dit onderwijs kan godsdienstig of levensbeschouwelijk gekleurd zijn, met het oog waarop de leermiddelen en de leraren gekozen kunnen worden, en leerlingen geselecteerd kunnen worden (artikel 23 lid 5 en 6 Grondwet); ook overigens heeft dit onderwijs een zekere vrijheid van inrichting (artikel 23 lid 6 Grondwet).

(5) De overheid staat garant voor een minimumniveau. Alle onderwijs staat onder overheidstoezicht, en voor alle aangewezen onderwijs worden voorschriften gegeven met het oog op de kwaliteit van de leraren (artikel 23 lid 2 Grondwet).

Voor zover het gaat om openbaar onderwijs en bekostigd bijzonder onderwijs kan de wetgever nadere eisen stellen, die echter niet zover mogen gaan dat ze de vrijheid van het bijzonder onderwijs aantasten. Die eisen hoeven weliswaar niet voor beide takken volledig identiek te zijn; ze moeten wel gelijkwaardig zijn (artikel 23 lid 5 en 6 Grondwet).

(6) Het bijzonder basisonderwijs dat aan de vorengenoemde gelijkwaardige kwaliteitseisen voldoet wordt op voet van gelijkheid met het

openbaar basisonderwijs (geheel) door de overheid gefinancierd (artikel 23 lid 6 en 7 Grondwet).

Artikel 23 Grondwet omvat derhalve meerdere grondrechtelijke waarborgen. Enerzijds bevat het een *klassiek grondrecht* (een aanspraak op een vrijheidssfeer tegenover de overheid), de vrijheid van onderwijs, waarvan de grondslag te vinden is in het tweede lid: 'Het geven van onderwijs is vrij.' Deze vrijheid – hoewel naar de letterlijke tekst alleen betrekking hebbend op de individuele leerkracht - omvat ook de vrijheid van collectiviteiten, onderwijsinstellingen, om onderwijs naar eigen inzichten te *doen* geven.<sup>17</sup> Deze vrijheid van collectiviteiten, onderwijsorganisaties - waar het in deze bijdrage om gaat – is opgebouwd uit een samenstel van drie *deelvrijheden*: de vrijheid van richting, de vrijheid van inrichting en de vrijheid van stichting of oprichting.

De vrijheid van *richting* houdt in de vrijheid om in het onderwijs een bepaalde levensbeschouwelijke - religieuze of niet-religieuze - visie op mens en samenleving tot uitdrukking te brengen (voor het bekostigd leerplichtig bijzonder onderwijs uitgewerkt in leden 5 en 6). Daarnaast is er de vrijheid van *inrichting*, de vrijheid om de inhoud en organisatie van het onderwijs, van de school en van de rechtspersoon waarvan de school uitgaat, te bepalen (voor het bekostigd leerplichtig bijzonder onderwijs uitgewerkt in lid 6). Ten slotte is er de in het tweede lid besloten vrijheid van *stichting* of *oprichting*, de vrijheid om scholen te stichten.

Verder omvat artikel 23 Grondwet een drietal expliciet geformuleerde *sociale grondrechten*, in de vorm van fundamentele aanspraken op overheidshandelen. Allereerst is er de plicht van de overheid om de minimumkwaliteit van het stelsel te verzekeren. Deze zorgplicht wordt globaal geformuleerd in het eerste en achtste lid, wordt voor het bekostigd en niet-bekostigd onderwijs uitgewerkt in het tweede lid, wordt voor het openbaar onderwijs nader gespecificeerd in het derde lid, en voor het bekostigd bijzonder leerplichtig onderwijs in het vijfde en zes-

---

<sup>17</sup> Dat dat het geval is blijkt vooral uit de tweede volzin van het zesde lid, dat stelt: 'Bij die regeling [van de deugdelijkheidseisen] wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze van leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.' Het moge duidelijk zijn dat gezien deze volzin de primaire drager van de onderwijsvrijheid voor zover het gaat om het bekostigd bijzonder onderwijs niet de individuele leraar is, maar de instantie die de leraar benoemt (en ontslaat), dus de collectiviteit, vertegenwoordigd door het schoolbestuur.

de lid. Daarnaast is de overheid op grond van het derde en vierde lid verplicht zorg te dragen voor de aanwezigheid van alomtegenwoordig en beschikbaar openbaar leerplichtig onderwijs, d.w.z. onderwijs dat niet uitgaat van een specifieke levensbeschouwelijke visie. Ten slotte is de overheid op grond van lid 7 gehouden het bijzonder leerplichtig onderwijs dat aan minimumkwaliteitseisen voldoet volledig te financieren.

De sociaal-grondrechtelijke aanspraken en de klassiek-grondrechtelijke vrijheden zijn nauw met elkaar vervlochten, en beogen te zamen niet alleen de autonomie van onderwijsinstellingen te garanderen, maar ook een pluriform onderwijsstelsel op te leveren waarin het *keuzerecht* van leerlingen en/of ouders werkelijk 'tot zijn recht kan komen'. Door de garantieplicht ter zake van het openbaar onderwijs wordt verzekerd dat voor een ieder die dat wenst in de leerplichtige fase onderwijs beschikbaar is dat niet levensbeschouwelijk gekleurd is. En door de combinatie van vrijheid van stichting enerzijds en financiële gelijkstelling en kwaliteitszorg (met inachtneming van de vrijheid van het bijzonder onderwijs) anderzijds is gewaarborgd dat er gelijkwaardige alternatieven zijn voor degene die wel levensbeschouwelijk gekleurd onderwijs wenst.

Het is deze balans van sociale en klassieke grondrechten, waardoor het Nederlandse onderwijsbestel zijn middenpositie tussen de twee in paragraaf 3 geschetste uitersten van levensbeschouwelijk eenheidsdenken en volstreekte scheiding van bekostigd onderwijs en godsdienst/levensbeschouwing inneemt.

Uitgangspunt van dit stelsel is kortom de vrijheid om gestalte te geven aan en te kiezen voor onderwijs dat al dan niet uitgaat van een bepaalde inhoudelijke mens- en maatschappijvisie. Binnen de marges van openbare orde, minimale deugdelijkheid en basaal respect voor anderen dient aan een ieder de mogelijkheid gegund te worden in het (bijzonder) onderwijs aan zijn eigen idealen gestalte te geven. Of deze idealen nu uiting zijn van een humanistische of van een religieuze visie, berusten op een specifieke pedagogische leer of uitgaan van algemene principes als tolerantie en respect, daar laat de overheid zich, voorzover men maar binnen genoemde marges blijft, niet mee in. Met dit bestel stelsel lijkt een aanvaardbaar evenwicht te zijn gevonden waardoor binnen een samenhangend systeem grote ruimte voor verscheidenheid gelaten wordt. Door een aantal maatschappelijke en politieke ontwikkelingen is dit

evenwicht evenwel onder kritiek komen te staan. Deze ontwikkelingen komen in de volgende paragrafen aan bod.

### **3.5 Onderwijsvrijheid: onvoldoende ruimte voor de nieuwe minderheden?**

Een onderwijsbestel als het Nederlandse lijkt zeer geschikt voor het accommoderen van religieuze en culturele minderheden. Voor zover zij dat wensen kunnen ze hun eigen scholen stichten en kiezen; zo niet dan staat voor hen het openbaar onderwijs ter beschikking. Aldus worden ze in staat gesteld om hun religieuze en culturele identiteit in het onderwijs te handhaven. Daarnaast waarborgt de overheid dat al het onderwijs aan basiseisen van kwaliteit voldoet, zodat ook de leden van deze groeperingen uitgerust worden met de noodzakelijke kennis en vaardigheden om op de arbeids- en vervolgonderwijsmarkt mee te kunnen concurreren.

Toch kunnen er vragen gesteld worden bij de feitelijke uitwerking van dit stelsel. Is dit stelsel werkelijk zo geschikt om de uitdagingen van het multiculturalisme aan te gaan? Heeft het zelfs hier en daar geen negatieve effecten? Leidt het thans niet te veel tot verscheidenheid, ten koste van de vereiste eenheid en cohesie? In het navolgende beperk ik mij tot drie punten: de (te?) beperkte ruimte die religieuze en culturele minderheden geboden wordt om scholen te stichten (par. 5); de problematiek van de ideologische segregatie door het toelaten van eigen, 'aparte' scholen (par. 6); en het risico van de etnische segregatie (par. 7).

Een eerste kwestie betreft dus de vraag of het bestaande stelsel wel voldoende daadwerkelijke onderwijsvrijheid biedt aan de 'nieuwe minderheden', aan de islamitische en hindoeïstische richtingen, maar ook aan de kleinere christelijke stromingen en de pedagogische vernieuwingsbewegingen. Biedt het stelsel wel voldoende ruimte aan die stromingen? Door twee factoren zijn op dit moment de kansen voor deze minderheden om eigen scholen te stichten namelijk gering. Weliswaar kunnen zij vrijelijk scholen oprichten, maar de mogelijkheden om voor overheidsbekostiging - in de praktijk een noodzakelijke voorwaarde - in aanmerking te komen zijn de afgelopen tien jaar aanzienlijk beperkt. Voorheen golden tamelijk lage stichtingsnormen, terwijl op grond van de (zeldzaamheid van de) richting - het feit dat het de eerste resp. de

laatste school van de (religieuze of levensbeschouwelijke) richting binnen de regio betrof - soms met nog lagere prognoses volstaan kon worden om voor bekostiging in aanmerking te kunnen komen. Sinds 1992 is het feit dat de school de 'eerste school van de richting' in een bepaald gebied is evenwel niet meer relevant, en wordt de stichtingsnorm gerefereerd aan de leerlingdichtheid in de betreffende gemeente<sup>18</sup> met een minimum van 200 leerlingen (artikel 77 lid 2 Wet op het primair onderwijs (Wpo)). En alleen voor de laatste school van de richting binnen een straal van 5 kilometer geldt nog een lagere opheffingsnorm van 50 leerlingen (artikel 153 lid 4 Wpo). Feitelijk komt deze verhoging, in combinatie met de aan de richting gekoppelde criteria, er op neer dat stichting van nieuwe scholen - behalve in nieuwbouwwijken - zo goed als onmogelijk is geworden. Hetzelfde geldt ook voor het voortgezet onderwijs, dat al langer moet voldoen aan hoge stichtingsnormen.

Een tweede factor is gelegen in de huidige rol van het richtingsbegrip als bekostigingsfactor. In het bestaande stelsel worden de prognoses grotendeels gegrond op extrapolaties op basis van de historisch gegroeide verdeling naar erkende richtingen. Zo gaat de stichtingsmethodiek in het basisonderwijs (artikel 76 lid 2 Wpo) en in het voortgezet onderwijs (huidige praktijk) vooral uit van prognoses gebaseerd op de verdeling van richtingen onder de bestaande basisscholen.<sup>19</sup>

Een dergelijk stelsel functioneerde adequaat in een verzuilde samenleving, opgedeeld in duidelijk naar godsdienst en levensovertuiging onderscheiden bevolkingsgroepen, voor wie de richting een bepalend schoolkeuzemotief vormde. Maar die verzuilde samenleving is grotendeels verleden tijd. De toenemende religieuze en culturele pluriformiteit (en de secularisatie) brengen met zich dat er niet meer uitgegaan kan worden van op basis van een gedeelde levensbeschouwing georganiseerde bevolkingsgroepen. De toegepaste planningsmethodieken beoordelen in deze situatie de traditionele confessionele richtingen ten opzichte van de 'kleine' en 'nieuwe' richtingen. Een en ander leidt, zo stelt men, tot een discrepantie tussen vraag en aanbod, meer concreet: tot een oververtegenwoordiging van het traditionele katholieke en protestants-christelijke onderwijs, en een ondervertegenwoordiging van

---

<sup>18</sup> In de meeste grote steden ligt de stichtingsnorm rond de 300 leerlingen.

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 3 juli 1997, Administratiefrechtelijke Beslissingen 1998, 63.

scholen op islamitische, hindoeïstische, en evangelische grondslag, en ook van scholen uitgaande van een specifieke pedagogische visie.

Een ander probleem dat toepassing van het richtingsbegrip als bekostigingsfactor oplevert is dat de overheid genoodzaakt wordt bij de beoordeling of een (nieuwe) school voor bekostiging in aanmerking komt genoodzaakt wordt zich te mengen in complexe theologische interpretatiekwesies. De toegenomen differentiatie op religieus en cultureel gebied maakt het de overheid echter steeds moeilijker om met inachtneming van de vereiste – uit de scheiding van kerk en staat voortvloeiende – neutraliteit<sup>20</sup> tot een aanvaardbaar oordeel te komen met betrekking tot de vraag of sprake is van een te onderscheiden richting. Met name wanneer het om 'nieuwe' richtingen gaat zal de overheid het lastig hebben een fair oordeel ter zake te geven.<sup>21</sup>

Verlaging van de stichtingsnormen zit er op dit moment niet in. De oorspronkelijk als tijdelijk bedoelde verhoging is door de wetgever voor onbepaalde duur verlengd. Het alternatief om het aan de aanvragende organisatie over te laten te bepalen of de grondslag van de gewenste school te beschouwen is als een (van die van de omliggende scholen) onderscheiden richting maakt het richtingsbegrip onhanteerbaar. Uitgaande van het huidige beperkte budget kan het niet zo zijn dat de overheid de aanvang en voortzetting van de financiering van scholen mede laat afhangen van de alsdan nauwelijks meer door haar te weerleggen uitleg die de betreffende organisatie/school van haar grondslag geeft. Als elke school zich kan (her)definiëren als eerste/laatste school van een richting is dit begrip niet meer als bekostigingsmaatstaf te gebruiken.

Een beter alternatief om meer ruimte voor schoolstichting door minderheden te bieden zou gelegen kunnen zijn in het elimineren van de beperkingen die voortvloeien uit het hanteren van het richtingsbegrip als bekostigingsfactor. In zijn advies 'Richtingvrij en richtingbepalend'<sup>22</sup> heeft de Onderwijsraad met het oog hierop dan ook voorgesteld terug te keren naar de richtingvrije planning zoals deze gold onder de Lager-Onderwijswet 1920. Dat zou inhouden dat bij schoolstichting enkel en alleen voldaan hoeft te worden aan het vereiste van een minimum aantal

---

<sup>20</sup> Hoge Raad 15 februari 1957, Nederlandse Jurisprudentie 1957, 201.

<sup>21</sup> Voor een beknopt overzicht van de jurisprudentie ter zake zie mijn Constitutioneel onderwijsrecht, Den Haag 1999, p. 44-45.

<sup>22</sup> Den Haag 1996.

ouderverklaringen, zonder dat bezien wordt of de op te richten school uitgaat van een bepaalde richting. In de beleidsnotitie 'De identiteit van de school in een pluriforme samenleving'<sup>23</sup> heeft het kabinet-Kok I naar aanleiding van eerdergenoemd advies van de Onderwijsraad het voornemen uitgesproken om hiertoe over te gaan. De belangstelling voor een nieuwe school zou in de toekomst louter moeten worden bepaald aan de hand van ouderverklaringen, die dienen te worden ondertekend ten overstaan van een ambtenaar van de gemeente, die de gegevens van de ondertekenaar controleert in het bevolkingsregister.<sup>24</sup>

Meer recent (eind 2000) heeft het kabinet-Kok II in de beleidsnotitie 'Naar een flexibeler scholenbestand'<sup>25</sup> overigens niet radicaal voor richtingvrije planning gekozen, maar een soort tussenweg voorgesteld. Deze komt er op neer dat het huidige stelsel van planning, gebaseerd op indirecte meting, *aangevuld* wordt met de mogelijkheid van ouderverklaringen. Met andere woorden, de aanvrager heeft in dit voorstel de keuze: hij kan proberen hetzij via het klassieke stelsel, hetzij op basis van ouderverklaringen proberen aan te tonen dat hij aan de stichtingsnorm voldoet. In het laatstgenoemde geval is niet vereist dat de aangevraagde school van een erkende richting uitgaat, en worden de bestaande verhoudingen niet als uitgangspunt genomen; voldoende is dat het vereiste aantal ouderverklaringen wordt overgelegd, ongeacht de achterliggende motivatie ervan. Krijgt dit voorstel - dat de instemming had van de toenmalige Tweede Kamer<sup>26</sup> - kracht van wet, dan wordt aan de 'kleine' en 'nieuwe' richtingen ongetwijfeld meer vrijheid gegeven om eigen scholen te stichten. Indiening van het wetsvoorstel ter zake is op korte termijn te verwachten.

Overigens wordt aan deze richtingen thans reeds enig soelaas geboden door naast het hanteren van prognoses op basis van extrapolaties vanuit de huidige situatie - de indirecte meting - onder omstandigheden ook de resultaten van een directe meting in de vorm van een verlangde onderwijsenquête onder potentiële vragers (ouders) in ogenschouw te nemen. Artikel 75 lid 3 Wpo biedt daartoe voor het basisonderwijs al een grondslag. Naar aanleiding van de discussies in de Tweede Kamer over het plaatsen op het Plan van Scholen van een islamitische school voor

---

<sup>23</sup> Kamerstukken II 1996-1997, 25167, nr. 1.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 1996-1997, 25167, nr. 1, p. 10-12.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2000-2001, 25167, nr. 5.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2000-2001, 25167, nr. 6.

voortgezet onderwijs in Rotterdam<sup>27</sup> heeft de staatssecretaris zich bereid verklaard ook in het voortgezet onderwijs enige ruimte voor directe metingsresultaten te geven.<sup>28</sup> Op basis hiervan is in 2000 in Rotterdam de eerste islamitische school voor voortgezet onderwijs van start gaan; een tweede school van deze richting is in 2001 in Amsterdam gestart.

Afrondend dient vastgesteld te worden dat beperkingen ter zake van schoolstichting door de 'nieuwe minderheden', niet door artikel 23 Grondwet opgeworpen worden, en dat deze bepaling ook niet verhindert dat de huidige – uit de onderwijswetgeving voortvloeiende – belemmeringen opgeheven worden.

### **3.6 Onderwijsvrijheid: belemmering van integratie en aantasting van rechtsstatelijke waarden?**

Ongeacht op welke wijze een zekere flexibiliteit in de scholenplanning gebracht zal worden - richtingvrije planning, directe meting, verlaging van stichtingsnormen e.d. – elk van deze methodes zal er in resulteren dat er de komende jaren, gegeven de vrijheid van onderwijs (waaronder begrepen de vrijheid van stichting), heel wat scholen bij zullen komen die uitgaan van een minderheidsreligie of -levensovertuiging die op bepaalde punten wezenlijk afwijkt van de heersende opvattingen en inzichten. Maar ook los van een stelselwijziging zullen er, vanwege demografische ontwikkelingen, nogal wat van dat soort scholen, in het bijzonder islamitische, bij komen. Voorshands gaat het weliswaar nog om een beperkt aantal. Er zijn op dit moment 35 islamitische basisscholen, en er zijn twee islamitische scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs (in Rotterdam en Amsterdam). Een aanzienlijke uitbreiding valt evenwel te verwachten.

Voor het eerst bij de bespreking van het ontwerp-Plan van scholen 1999-2001 is de (on)wenselijkheid van dergelijke scholen als consequentie van de vrijheid van onderwijs, gezien in het licht van sociale cohesie en integratie, fundamenteel in de Tweede Kamer aan de orde

---

<sup>27</sup> Kamerstukken II 1998-1999, 26134, nr. 11; Handelingen II 1998-1999, p. 284-291.

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld het Toetsingskader Plan van Scholen 2004-2006, Uitleg Gele Katern 30 oktober 2002, par. 2.1.3 (directe meting).



gesteld.<sup>29</sup> Met name door de VVD (Cornielje) en de SP (Van Bommel) werden met het oog hierop vraagtekens geplaatst. En inderdaad zijn er de afgelopen jaren wel enige incidenten geweest. Zo zijn zeven docenten op de El Inkade school te Ede in zo een ernstige conflictsituatie geraakt met het schoolbestuur, dat zij zich genoodzaakt achtten de rechter ontbinding van hun arbeidsovereenkomst te vragen. De oorzaken voor deze conflictsituatie waren gelegen in het autoritaire optreden van het bestuur, dat met een beroep op de islamitische grondslag van de school steeds strengere eisen ging stellen aan kleding, gedrag en lessen van de docenten.<sup>30</sup> Een vergelijkbare situatie lijkt te zijn ontstaan op de Amsterdamse basisschool As Siddieq.<sup>31</sup> Een motie van het kamerlid Van Bommel,<sup>32</sup> waarin de regering opgeroepen werd een onderzoek te laten verrichten naar de mate waarin het volgen van islamitisch onderwijs invloed heeft op de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving en hun latere schoolprestaties, werd evenwel verworpen.

Meer recente discussies zijn ontstaan naar aanleiding van een rapport van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD, thans Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)), waarin verslag gedaan wordt over mogelijke buitenlandse inmenging en anti-integratieve tendensen in het islamitisch onderwijs.<sup>33</sup> Dit rapport heeft in de politiek en in de media voor nogal wat beroering gezorgd. Bij een grote meerderheid van de islamitische basisscholen doen zich blijkens dit rapport weliswaar nauwelijks problemen voor in verband met de democratische rechtsorde.<sup>34</sup> Bij vijf islamitische basisscholen zijn echter personen betrokken die in verband kunnen worden gebracht met een radicaal politiek-islamitisch gedachtegoed. Deze scholen hebben met name (financiële) steun ontvangen van de orthodoxe politiek-islamitische stichting Al Waqf al-Islami en/of hebben leden in het schoolbestuur die sympathie

---

<sup>29</sup> Kamerstukken II 1998-1999, 26134, nr. 11; Handelingen II 1998-1999, p. 284 e.v.

<sup>30</sup> Kantongerecht Wageningen 23 december 1996, AB 1997, 218. Zie de Volkskrant van 28 juni 1997.

<sup>31</sup> De Volkskrant 5 december 1998. Zie ook NRC Handelsblad 23 mei 2001: As Siddieq ontvangt geld uit Saoedi-Arabië.

<sup>32</sup> Kamerstukken II 1998-1999, 26134, nr. 4.

<sup>33</sup> BVD-rapport De democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs, februari 2002.

<sup>34</sup> Aldus de minister van Binnenlandse Zaken, Kamerstukken II 2001-2002, 28006, nr. 7, p. 1.

koesteren voor of zelfs banden hebben met radicaal-islamitische organisaties. De laatste jaren is de financiering vanuit het buitenland overigens sterk verminderd. Geconcludeerd wordt dat een beperkt aantal personen en organisaties in het islamitisch onderwijs in Nederland activiteiten ontplooiën die er doelbewust op gericht zijn of als effect hebben dat het integratieproces van moslims in de Nederlandse samenleving wordt belemmerd.

De inspectie heeft vervolgens nader onderzocht of de islamitische scholen gunstige condities creëren om de sociale cohesie te bevorderen. Zij kwam tot de conclusie dat 'bijna alle islamitische scholen kiezen voor een open houding naar de Nederlandse samenleving en een positieve rol bij het bevorderen van de condities waaronder sociale cohesie tot stand kan komen. Deelname aan het islamitisch onderwijs staat integratie in onze samenleving zeker niet in de weg. Eén school kiest, met inachtneming van de vrijheid van onderwijs, voor een opvoedingsklimaat dat, naar het oordeel van de inspectie, de leerlingen te afzijdig houdt van de Nederlandse samenleving'.<sup>35</sup> De minister van Onderwijs heeft zich bij deze conclusies aangesloten.<sup>36</sup>

Daarna heeft zich met name in de media een merkwaardige discussie ontsponnen, waarin het vooral ging om de vraag of de inspectie wel toegang zou hebben tot de godsdienstlessen op islamitische scholen, en of aan die lessen door de onderwijswetgeving grenzen gesteld zouden kunnen worden. De minister reageerde daarop als volgt: 'Het godsdienstonderwijs op bekostigde bijzonder scholen dient eveneens te voldoen aan de algemene wettelijke uitgangspunten voor het primair onderwijs. In artikel 8 van de Wet op het primair onderwijs staat bijvoorbeeld dat het onderwijs er mede vanuitgaat dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. Dit wordt verder uitgewerkt in het Besluit kerndoelen primair onderwijs, dat onder meer voorschrijft dat het onderwijs- en leerstofaanbod erop gericht moet zijn de kinderen een respectvolle omgang met elkaar te leren. Zij moeten leren om verschil in levensbeschouwing en cultuur te respecteren. Dit verschaft de inspectie juridische grond om zich op de hoogte te stellen van het godsdienston-

---

<sup>35</sup> Inspectie van het onderwijs, *Islamitische scholen en sociale cohesie*, Utrecht oktober 2002, p. 5.

<sup>36</sup> Zie de brief van de minister van 25 oktober 2002 (stuk ocw0200837) waarbij het inspectie-rapport aan de Tweede Kamer werd aangeboden: 'Ten aanzien van een meerderheid van de islamitische scholen kan vastgesteld worden dat ze de integratie niet belemmeren'.

derwijs, wanneer zij reden ziet te veronderstellen dat de wettelijke norm niet in acht wordt genomen.<sup>37</sup>

Samenvattend: het beeld van ‘misbruik’ van het grondwetsartikel kan vooralsnog vergaand genuanceerd worden. Uit de beschikbare gegevens is niet gebleken dat er sprake is van duidelijk anti-integratieve tendensen of van stelselmatige overtredingen door bepaalde groepen binnen het islamitisch onderwijs. Meer in het algemeen kan overigens gesteld worden dat niet empirisch is onderbouwd dat het bijzonder, levensbeschouwelijk georiënteerd, onderwijs van negatieve invloed is op bijvoorbeeld de integratie van allochtone leerlingen in de samenleving.<sup>38</sup>

Niettemin kan de vraag rijzen of het – mede gezien het vooruitzicht dat het aantal bijzondere scholen met een pregnante religieuze signatuur fors zal kunnen toenemen - toch niet nodig is om de kernwaarden van de democratische rechtsstaat en de algemene maatschappelijke basisnormen die (mede) aan het Nederlandse onderwijsbestel ten grondslag liggen nader in te scherpen.

Benadrukt moet worden dat deze kernwaarden en basisnormen (ook) binnen het bijzonder onderwijs gelden. De vrijheid van onderwijs creëert – dat bleek onder meer in de hierboven gememoreerde discussie over het islamitisch godsdienstonderwijs - geen onaantastbare vrijplaats. Zo verbiedt de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) het maken van onderscheid ten aanzien van (aspirant-)leerkrachten en (aspirant-)leerlingen op grond van het enkele feit van politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat (artikelen 5 en 7 Awgb). Ook internationale normen verbieden discriminerend handelen in onder meer het onderwijs. En als de werkzaamheid of het doel van een rechtspersoon, bevoegd gezag van bijzondere onderwijsinstellingen, in strijd is met de openbare orde, dan wordt deze door de rechter ontbonden (artikel 2:20 BW).

Algemene en onderwijsspecifieke normen stellen ook grenzen en eisen aan de *inhoud* van het onderwijs. Bepaalde discriminerende uitingen zijn ook in het onderwijs strafrechtelijk ongeoorloofd (artikelen 137c e.v. Sr). Het onderwijs dient er mede van uit te gaan dat leerlingen op-

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2002-2003, 28600 VIII, nr. 115, p. 9.

<sup>38</sup> A.B. Dijkstra, Opbrengsten van onderwijsvrijheid. Over de effecten van verzuimd onderwijs, in T.J. van der Ploeg e.a. (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*, Utrecht 2000, p. 243 e.v.

groeien in een multiculturele samenleving (aldus het eerder genoemde artikel 8 lid 3 Wpo), terwijl in de kerndoelen eisen van respect, tolerantie e.d. geformuleerd worden.<sup>39</sup> Artikel 8 lid 3 Wpo en kerndoelvoorschriften zijn deugdelijkheidseisen. De inspectie heeft toe te zien op de naleving ervan; bij overtreding ervan kunnen bevestigingssancties volgen.

Er zijn dus al heel wat voorschriften die aangeven dat algemene democratisch-rechtsstatelijke principes ook hun weerslag hebben in het onderwijs. Niettemin zou een nadere concretisering van die principes mogelijk beargumenteerd kunnen worden vanuit de gedachte, dat het een primaire taak van het onderwijs is om sociale cohesie, integratie, burgerschap etc. te bevorderen. Het zou in ieder geval van symbolische betekenis zijn wanneer in de onderwijswetgeving, of misschien zelfs in artikel 23 Grondwet zelf, een basisnorm opgenomen zou worden waaruit blijkt dat het onderwijs dient te blijven binnen de minimumgrenzen voortvloeiend uit de democratische rechtsstaat. Zelfs kan gedacht worden aan een positieve doelformulering, bijvoorbeeld inhoudend dat het onderwijs (mede) gericht is op burgerschapsvorming.<sup>40</sup> Over enkele maanden zal de Onderwijsraad hierover een advies uitbrengen. Wat hier van zij: de grondstructuren van het door artikel 23 Grondwet in het leven geroepen stelsel staan mijns inziens niet in de weg aan het stellen

---

<sup>39</sup> Zie bijvoorbeeld het kerndoel Sociaal gedrag in het Besluit kerndoelen basis-onderwijs 1998, Staatsblad 1998, 354: 'De leerlingen leveren een positieve bijdrage in een groep:

- a. ze gaan respectvol met anderen om;
- b. ze handelen naar algemeen geaccepteerde normen en waarden;
- c. ze respecteren verschillen in levensbeschouwing en cultuur;
- d. ze durven in een groep voor hun eigen standpunt uit te komen;
- e. ze houden rekening met gevoelens en wensen van anderen;
- f. ze durven in de groep steun te geven aan iemand met een afwijkend standpunt;
- g. ze nemen verantwoordelijkheid voor te verrichten taken.

<sup>40</sup> In deze richting gaat bijvoorbeeld De Vries (CDA): 'scholen dienen net zoals andere maatschappelijke instellingen met een publieke taak bij te dragen aan de overdracht van kernwaarden van de Nederlandse rechtsstaat'. Evenzo stelt Rijpstra (VVD): 'Het kerncurriculum moet voorts zekerstellen dat scholen hun leerlingen vertrouwd maken met de kernwaarden van Nederland'. En Vergeer-Mudde (SP) 'pleit voor toezicht van de inspectie op de inachtneming van democratische waarden' (Kamerstukken II 2002-2003, 28600 VIII, nr. 115, resp. p. 1, 3 en 5).

van regels die de waarden van de democratische rechtsstaat benadrukken.

### 3.7 Onderwijsvrijheid: oorzaak van tweedeling in 'witte' en 'zwarte' scholen?<sup>41</sup>

Een ander bezwaar dat tegen de vrijheid van onderwijs aangevoerd kan worden is dat deze vrijheid onder de huidige omstandigheden een opdeling in het onderwijs langs etnische en sociaal-economische scheidslijnen met zich brengt. Veelal wordt dit fenomeen aangeduid met termen als 'witte en zwarte scholen', 'segregatie' en 'tweedeling'. Een dergelijke tweedeling wordt geacht de integratie van allochtone leerlingen te bemoeilijken, en schadelijk te zijn voor de sociale cohesie.

Voor een deel vloeit deze tweedeling voort uit de stichting van islamitische en hindoe-scholen, die bijna per definitie 'zwart' zijn.<sup>42</sup> Deze ontwikkeling vloeit echter voor een belangrijker deel voort uit een wijziging van schoolkeuzemotieven.<sup>43</sup> De vrijheid van onderwijs, de vrijheid om een eigen school te stichten en aan het onderwijs in die school een bepaalde levensbeschouwelijke visie ten grondslag te leggen, is altijd begrepen als een vrijheid van de aanbieder van onderwijs. Met deze aanbodsvrijheid is evenwel altijd ook de schoolkeuzevrijheid van de ouders geïmpliceerd. De vrijheid om bijzonder onderwijs te geven is als het ware het middel om het doel - de vrijheid van ouders om het door hen voor hun kinderen gewenste onderwijs te kiezen - te realiseren. Deze schoolkeuzevrijheid werd tot in de jaren zeventig gedomineerd door richtingsmotieven.

Geleidelijk aan is de richting als schoolkeuzemotief evenwel naar de achtergrond gedrongen, en is in toenemende mate de pedagogische en

---

<sup>41</sup> Zie hierover onder meer H.G. Dors e.a., *Etnische segregatie in het onderwijs: beleidsaspecten*, Amsterdam 1991; C.A. Tazelaar, *Kleur van de school. Etnische segregatie in het onderwijs*, Lelystad 1996; B.P. Vermeulen, *Witte en zwarte scholen*, Den Haag 2001.

<sup>42</sup> Zo bijvoorbeeld Kamerstukken II 2002-20-03, 28600 VIII, nr. 115, p. 5: 'De grondslag van islamitische scholen valt grotendeels samen met etnische apartheid en onderwijsachterstanden. Islamitische scholen zijn automatisch zwarte scholen. Met het oog op de maatschappelijke samenhang acht mevrouw Vergeer [SP] zwarte scholen niet wenselijk.'

<sup>43</sup> Vgl. S. Blom, *De vrijheid tot segregatie*, *Pedagogisch Tijdschrift* 1999, nr. 1, p. 67-79.

onderwijsinhoudelijke kwaliteit van de school als dominante factor naar voren gekomen. De laatste jaren is deze factor alleen maar versterkt, doordat vergelijkende schoolgegevens publiek zijn geworden. Te denken valt in dit verband aan de publicaties in Trouw, de door de inspectie gepubliceerde kwaliteitskaarten voortgezet onderwijs en de resultaten van het integraal schooltoezicht basisonderwijs, alsmede aan de door de Volkskrant op basis van de resultaten van het integraal schooltoezicht gepubliceerde overzichten van 'goede' en 'slechte' basisscholen.

Vanuit overwegingen van (gepercipieerde) kwaliteit - en mogelijk ook uit andere overwegingen - zijn 'witte', hoogopgeleide ouders in toenemende mate gaan kiezen voor 'witte scholen'. Zodra een bepaalde school een zeker minimum-aantal leerlingen uit etnische en culturele minderheidsgroeperingen overstijgt, ontstaat een zogenaamde 'witte vlucht' naar scholen in de omgeving met minder van dergelijke leerlingen. In reactie op dit op niveau en sociale compositie van de leerlingpopulatie gebaseerd keuzegedrag van ouders kunnen overwegend witte scholen met het oog op het handhaven van het niveau via indirecte methoden kansarme leerlingen weren, onder meer door een hoge - in theorie vrijwillige - ouderbijdrage te vragen, door selectie op postcode, en door het eisen van hoge cito-scores.

De hieruit voortvloeiende tweedeling in het scholenbestand naar etnische en sociaal-economische criteria is vermoedelijk nadelig voor de allochtone leerlingen met onderwijsachterstanden: een heterogene of overwegend 'witte' klas vormt waarschijnlijk een gunstiger milieu om deze achterstanden te verminderen.<sup>44</sup> Om deze reden boycotten Turkse ouders hun zwarte school, met als resultaat opheffing van de vestiging en spreiding van de leerlingen over 'wittere' scholen.<sup>45</sup>

Bovendien - mede met het voorgaande samenhangend - is het lastiger om in een gesegregeerd bestel van scholen integratie van minderheden en bevordering van sociale cohesie te bewerkstelligen. Zo is het evident dat het leren van de Nederlandse taal (minimumvoorwaarde voor inte-

---

<sup>44</sup> J. Dronkers, W. Meijnen, Zwarte en witte scholen: cohesie of uitsluiting?, in K. Schuyt (red.), *Het sociaal tekort*, Amsterdam 1997, p. 150; P. Jungbluth, *Verzuiling, segregatie en schoolprestaties*, Ubbergen 1997; K. Westerbeek, *The colours of my classroom*, Delft 1999, p. 215; M.-J. de Jong, *Etnische segregatie in het onderwijs. Omvang en effecten*, Rotterdam 1999; Kamerstukken 2000-2001, 27400 VIII, nr. 10, p. 56 (vraag en antwoord 160); Inspectie, *Onderwijsverslag over het jaar 2000*, Utrecht 2001, p. 19-20.

<sup>45</sup> Aanhangsel Handelingen II 1999-2000, 1707.

gratie) voor een allochtone leerling makkelijker is in een schoolsituatie waarin de meerderheid van de leerlingen van huis uit Nederlands spreekt, en waarin het Nederlands de dominante taal op het schoolplein is. Evenzo ligt het voor de hand dat autochtone en allochtone leerlingen uit de verschillende groepen eerder vriendschappen sluiten en waardering voor elkaar krijgen wanneer zij elkaar op school tegenkomen, dan wanneer zij naar verschillende scholen gaan.

De vraag is evenwel of deze tweedeling door de overheid met juridische middelen terug te dringen is.<sup>46</sup> Voorzover dergelijke maatregelen gebaseerd zijn op vrijwilligheid is er niets op tegen. Dergelijke maatregelen, veelal geïnitieerd door gemeenten, blijken op de langere termijn evenwel niet te werken.<sup>47</sup>

Dwingende maatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van door een gemeente opgelegde spreidingsmaatregelen, zijn echter veel minder goed denkbaar. Bedacht dient te worden dat voor een niet belangrijk deel de vorming van witte en zwarte scholen samenhangt met de bevolkingssamenstelling in met name de grote steden. Het tegengaan van de geschetste tendensen door dwingend opleggen van quota's, het toewijzen van leerlingen aan een bepaalde (school)wijk e.d. vormt vermoedelijk naar algemeen gevoelen een te grote inbreuk op de keuzevrijheid van ouders. Bovendien zou een dwingend spreidingsbeleid niet te verenigen zijn met de eis van algemeen-toegankelijkheid van het openbaar onderwijs (artikel 23 lid 3 en 4 Grondwet; artikel 1 Grondwet): een openbare school moet in principe elke leerling toelaten. Weliswaar maakt artikel 65 Wpo een gemeentelijk spreidingsbeleid mogelijk. Als de ouders echter schriftelijk te kennen geven dat zij toelating van hun kind tot een openbare school in een andere schoolwijk wensen kan dat niet op grond van het spreidingsbeleid geweigerd worden (artikel 65 lid 3 Wpo).<sup>48</sup> Ten slotte zou een op etnische en culturele kenmerken gebaseerd spreidingsbeleid vermoedelijk neerkomen op direct onderscheid naar ras, dat niet door de beugel kan in het licht van de Algemene wet

---

<sup>46</sup> Zie uitgebreider hierover B.P. Vermeulen, Witte en zwarte scholen, Den Haag 2001.

<sup>47</sup> NRC Handelsblad 15 februari 2003: 'Spreiding van leerlingen stopt segregatie niet'.

<sup>48</sup> Aldus Afdeling rechtspraak Raad van State 25 mei 1987, Jurisprudentie Onderwijs wetten 4821.

gelijke behandeling<sup>49</sup>, het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR) en EG-richtlijn 2000/43/EG. Weliswaar laten Verdrag en richtlijn een uitzondering voor onderscheid naar ras toe dat ten doel heeft maatschappelijke achterstand en achterstelling op te heffen (artikel 1 lid 4 IVUR, artikel 5 EG-richtlijn). Met het oog hierop is evenwel slechts positieve actie geoorloofd, het tijdelijk toekennen van een bevoorrechte positie voor achterstandsleerlingen, en niet het middels minimum- en maximumpercentages bij de toelating van zulke leerlingen opwerpen van drempels en het opleggen van verplichtingen.<sup>50</sup>

Een op etnische afstamming gebaseerd dwingend spreidingsbeleid, met quota, percentages e.d. is derhalve in strijd met nationaal-rechtelijke en internationaal-rechtelijke gelijkheidsnormen. In de politieke discussie omtrent witte en 'zwarte' scholen is de invoering van een dergelijk beleid dan ook geen serieus issue. Deze discussie slaat veeleer een richting in die haaks staat op een dwingend spreidingsbeleid. De laatste tijd worden door politici uitspraken gedaan die er op neerkomen dat de vrijheid die het bijzonder onderwijs heeft om leerlingen te selecteren beperkt moet worden, omdat deze vrijheid door het bijzonder onderwijs gebruikt (misbruikt) zou worden om middels quoteringsregelingen e.d. 'zwarte' leerlingen te weren opdat de eigen scholen voldoende 'wit' blijven. Dit zou een oververtegenwoordiging van allochtone leerlingen in het openbaar onderwijs en dus van openbare 'zwarte' scholen met zich brengen. Als remedie hiervoor wordt voorgesteld ouders/leerlingen in

---

<sup>49</sup> Aldus Commissie gelijke behandeling 6 november 2001, Administratiefrechtelijke Beslissingen 2002, 48.

<sup>50</sup> In deze zin C.A. Tazelaar, *De school in de wijk. Een juridische verhandeling over zwarte en witte scholen*, in C.A. Tazelaar e.a., *Kleur van de school*, Lelystad 1996, p. 89; Vermeulen 2001, a.w., p. 27 e.v.; de Vlaamse regering in de Memorie van toelichting (p. 8-9) bij het Decreet betreffende gelijke onderwijskansen-I ('het dwingend karakter van de spreiding ten aanzien van leerlingen is [...] juridisch betwistbaar. De internationaalrechtelijke bepalingen inzake non-discriminatie gaan voor eerst uit van een zeer formele, individuele benadering. Hoe lovenswaardig de motieven van een spreidingsbeleid ook mogen zijn, als dit beleid feitelijk ten gevolge heeft dat de uitoefening, op gelijke voet, van fundamentele rechten en vrijheden aangetast wordt, dan kan er (onder meer) sprake zijn van schending van artikel 2 lid 1 sub a en artikel 5 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie'); Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten*, Den Haag 2002, p. 61-62.



principe het recht te geven om tot de school van hun keuze toegelaten te worden. Eind 2001 is met het oog hierop een motie-Lambrechts c.s.<sup>51</sup> aangenomen. Daarin wordt gesteld 'dat kinderen die extra aandacht en zorg nodig hebben (o.a. gehandicapte leerlingen, zorgleerlingen, allochtone leerlingen) steeds vaker op wachtlijsten komen, worden geweigerd dan wel via discriminerende quoteringsregelingen over scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs worden verdeeld', en waarin de regering opgeroepen wordt te onderzoeken of het mogelijk is een algemene toelatingsplicht voor (alle) scholen in te voeren. Ik zou bij dit voorstel tot introductie van een in beginsel ongeclausuleerd keuzerecht de volgende kanttekeningen willen maken.

Allereerst zou een consequente doorvoering van het primaat van het ouderlijke keuzerecht in strijd komen met de vrijheid van richting als neergelegd in artikel 23 lid 5 en 6 Grondwet en onder meer uitgewerkt in artikel 7 lid 2 AWGB. Die vrijheid brengt met zich dat het een confessionele onderwijsinstelling geoorloofd is om op aan de grondslag van de instelling (de richting) ontleende gronden leerlingen te weigeren die volgens de door deze instelling gehanteerde toelatingsnormen van religieuze aard niet voor toelating in aanmerking komen.<sup>52</sup> [Wel dient benadrukt te worden dat deze bevoegdheid er slechts is indien sprake is van een consistent, consequent beleid.<sup>53</sup> Maar een zeer beperkte categorie van 'strengere' scholen voldoet hier aan. De grote stromingen in het confessioneel onderwijs hebben er in het algemeen van afgezien om bij de toelating op grond van de richting te selecteren.]

Verder lijkt het er op dat in de politiek de gedachte leeft dat een versterking van het ouderlijk keuzerecht en als complement daarvan de invoering van een principe-aanvaardingsplicht van scholen tot een evenwichtiger spreiding zal leiden. Dat is echter een illusie. Een belangrijke oorzaak van de tweedeling in witte en 'zwarte' scholen is niet zozeer het toelatingsbeleid van witte scholen maar de tweedeling in de huisvesting.

---

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2001-2002, 28000 VIII, nr. 71; zie ook Handelingen II 2001-2002, p. 2260.

<sup>52</sup> HR 22 januari 1988, AB 1988, 96, NJ 1988, 981 (Maimonides). Uiteraard mogen daaronder niet begrepen worden criteria die zien op ras; alleen het al dan niet onderschrijven van de religieuze of levensbeschouwelijke grondslag (richting) kan als criterium dienen.

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2000-2001, 27083, nr. 13; Aanhangsel Handelingen II 2000-2001, 171.

Scholen zijn meestal een afspiegeling van de wijk: veelal zijn er 'zwarte' scholen omdat er 'zwarte' wijken zijn.<sup>54</sup> Het is zeer de vraag of deze factor door een versterkt keuzerecht opgeheven kan worden.

Daarnaast zou ik willen aantekenen dat een belangrijk deel van de segregatie in 'witte' en 'zwarte' scholen juist is te verklaren uit de uitoefening van het keuzerecht. De belangrijkste groepen allochtonen kiezen vooral voor openbaar en voor islamitisch onderwijs.<sup>55</sup> Verder valt te wijzen op het verschijnsel van de 'witte vlucht', dat een factor vormt bij het ontstaan van 'zwarte' school, en evenzeer voortkomt uit door ouders gemaakte keuzen. Anders gezegd: het ontstaan van witte en 'zwarte' scholen is deels juist veroorzaakt door de uitoefening van het ouderlijk keuzerecht!

Buitengewoon interessant voor de hier aangesneden thematiek zijn de ontwikkelingen in Vlaanderen.<sup>56</sup> De Vlaamse wetgever [beter: decreetgever] heeft onlangs het *Decreet betreffende gelijke onderwijskansen-I* tot stand gebracht, waarin het principe van het ouderlijk keuzerecht en daarmee de toelatingsplicht van scholen vastgelegd is.<sup>57</sup> Artikel III.1 § 1

---

<sup>54</sup> Aldus ook staatssecretaris Adelmund: 'De meeste bijzondere scholen hanteren in de praktijk een open toelatingsbeleid. je kunt dit ook heel goed zien onder de grote rivieren; de zwarte scholen zijn rooms-katholieke scholen, omdat die in het centrum staan, terwijl de openbare scholen zich aan de rand van de gemeente bevinden' (Handelingen II 2000-2001, p. 23-1847).

<sup>55</sup> Zie voor de cijfers inzake Amsterdam: P.J. Gramberg, *Achterstandsleerlingen in het r.k. basisonderwijs*, VBKO, Den Haag 2000, p. 5.

<sup>56</sup> Vlaanderen is juist zo interessant voor de Nederlandse discussie nu de onderwijsstelsels en de maatschappelijke ontwikkelingen en verhoudingen sterk op elkaar gelijken. Dat is niet het geval met de veelal als voorbeeld voor Nederland opgevoerde situatie in de Verenigde Staten. De daar sinds het vermaarde arrest *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954) ontwikkelde politiek en jurisprudentie gericht op gedwongen desegregatie fungeert in een maatschappelijke context en in een onderwijsbestel welke zeer van de Nederlandse situatie afwijken (overgrote deel van de scholen valt onder publiek gezag en is strikt neutraal; 10% confessioneel onderwijs, zuiver privaat gefinancierd; districtenstelsel; geen ouderlijke keuzevrijheid; historie van slavernij en institutioneel racisme). De verschillen zijn zo groot dat het niet zinvol is om daarmee te vergelijken (aldus mijn *Waarom wij het Supreme Court niet (altijd) hoeven te volgen*, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Grensverleggend staatsrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer 2001, p. 323 e.v.) Anders De Winter, *Themis* 2001, p. 268, die echter niet bij machte lijkt om de zin van zo een vergelijking aan te tonen.

<sup>57</sup> Belgisch Staatsblad 14 september 2002. Dit decreet vormde een inspiratiebron voor de eerdergenoemde motie-Lambrechts (Kamerstukken II 2001-2002, 28000

luit: 'Elke leerling heeft vanaf het schooljaar 2003-2004 een recht op inschrijving in de school, gekozen door zijn ouders. Is de leerling 12 jaar of ouder, dan gebeurt de schoolkeuze in samenspraak met de leerling.' Om nu evenwel te voorkomen dat de uitoefening van dit keuzerecht leidt tot datgene wat men juist met het decreet wil voorkomen – het ontstaan en toenemen van 'zwarte' scholen – wordt tevens aan schoolbesturen het recht gegeven om binnen bepaalde procentuele marges leerlingen waarvan de thuistaal niet het Nederlands is naar een andere school door te verwijzen. Artikel III.4 van het decreet luidt voorzover relevant: 'Een inrichtende macht van een school [= schoolbestuur] voor gewoon onderwijs kan bij inschrijving van elke bijkomende leerling waarvan de thuistaal niet of – afhankelijk van het geval – wél het Nederlands is, doorverwijzen om de vooropgestelde verhouding tussen beide leerlingengroepen te waarborgen. [...] Als voorwaarde voor de doorverwijzing geldt dat: [...] de relatieve aanwezigheid in de school ten minste 20% bedraagt en 10% hoger ligt dan de relatieve aanwezigheid in het werkingsgebied.' Simpel gezegd: een schoolbestuur kan leerlingen met een anderstalige achtergrond weigeren wanneer het percentage van deze leerlingen op de school ten opzichte van het gemiddelde percentage op de scholen in het betreffende gebied 10% of meer hoger ligt. Aldus beoogt het decreet een evenwicht te realiseren tussen enerzijds een sterk schoolkeuzerecht, en anderzijds het belang van het tegengaan van zwarte scholen. Daarbij is – juist vanwege de internationale gelijkheidsnormen - doelbewust niet gekozen voor de etnische afstemming, maar voor de thuistaal als onderscheidend criterium. Het thuistaal-criterium is veel minder suspect dan het afstammingscriterium, en geeft veel beter aan waar het om moet gaan: het bestrijden van onderwijsachterstanden. Ik sluit dan ook niet uit dat – onder voorwaarde van de inachtneming van de vrijheid van richting van de streng-confessionele scholen – zo een etnisch-neutraal spreidingsbeleid, ook als dat elementen van gedwongen spreading bevat, juridisch door de beugel kan.<sup>58</sup> Dat

---

VIII, nr. 171). Zo riep deze motie op 'advies te vragen of het mogelijk is (en zo ja, hoe) ook in Nederland een aanvaardingsplicht "naar Vlaams model" in te voeren voor met publieke middelen bekostigde scholen'.

<sup>58</sup> Zie in deze richting Th. Storimans, *Spreidingsbeleid, vrijheid van onderwijs en sociale cohesie*, School en Wet 2001, p. 135-140. De Onderwijsraad sluit onder bepaalde condities een – op de opleiding van de ouders georiënteerd - dwingend spreidingsbeleid, ingebed in het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid, niet uit: *Vaste grond onder de voeten*, Den Haag 2002, p. 64-65.

betekent overigens nog niet dat zo een beleid ook werkelijk het effect zal hebben dat er mee beoogd wordt: het tegengaan van een verdere opsplitsing van het Nederlandse onderwijsbestel in witte en 'zwarte' scholen. Zo zal de preciese formulering en uitvoering ervan nogal wat voeten in aarde hebben. Er zal veel weerstand tegen zijn, ook en met name onder allochtone ouders.<sup>59</sup> Daarnaast kan een aldus opgezet beleid leiden tot een grote bureaucratie. Ten slotte zal een der hoofdoorzaken, te weten het gegeven dat er 'witte' en 'zwarte' wijken zijn, er niet door weggenomen worden. Maar het is wel een interessante optie, waarover nagedacht zal moeten worden.

Kortom: het ligt niet zo voor de hand dat de vrijheid van onderwijs in de Nederlandse situatie heeft geleid tot de toenemende tweedeling in witte en zwarte scholen. Dat blijkt ook wel uit de cijfers.<sup>60</sup> Weliswaar is het zo dat het openbaar onderwijs relatief meer allochtone achterstandskinderen opvangt; in absolute zin heeft het bijzonder onderwijs meer van deze kinderen. Bovendien zijn de autochtone achterstandskinderen evenwichtig over openbaar en bijzonder onderwijs gespreid. Karsten c.s. schrijven dan ook: 'We hebben wel een paar, maar niet veel voorbeelden gevonden van scholen die trachten bepaalde groepen ouders en kinderen 'buiten de deur te houden'.<sup>61</sup> Ik wijs er verder op dat zich ook binnen het openbaar onderwijs een tweedeling aftekent, evenals in de onderwijsstelsels van andere landen, waarin de vrijheid van onderwijs veel minder hoog in het vaandel staat, zoals Frankrijk en de Verenigde Staten. Ten slotte constateer ik dat artikel 23 Grondwet het treffen van maatregelen ter bestrijding van genoemde tweedeling niet op onaanvaardbare wijze belemmert.

### **3.8 De vrijheid van onderwijs: achterhaald door secularisatie en convergentie van openbaar en bijzonder onderwijs?**

In de vorige paragrafen zijn de meeste bezwaren tegen de vrijheid van onderwijs zoals deze in artikel 23 Grondwet is gewaarborgd weerlegd. Zo

---

<sup>59</sup> Karsten, Roeleveld e.a., a.w.; Karsten, Roeleveld e.a., Witte en zwarte scholen; de mening van directeuren en ouders over enkele beleidsaspecten, *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* 2002, p. 105 e.v.

<sup>60</sup> Onderwijsraad, a.w., p. 53-56.

<sup>61</sup> S. Karsten, J. Roeleveld e.a., *Schoolkeuze in een multi-etnische samenleving*, Amsterdam 2002, p. 105.

op het eerste gezicht lijkt de in artikel 23 Grondwet neergelegde vrijheid van onderwijs en het daaruit voortvloeiende duale bestel zo gek nog niet. Het heeft toch wel wat, om (groepen van) burgers de vrijheid te geven zichzelf in schoolbesturen te organiseren, en daarbinnen bijzonder onderwijs naar eigen inzichten en overtuigingen – uiteraard binnen de marges van door de overheid gestelde eisen van minimumkwaliteit - te doen geven. En tegelijkertijd lijkt het een vanzelfsprekende zaak, dat er zoiets is als algemeen-toegankelijk, neutraal onderwijs waar de overheid garant voor staat: het openbaar onderwijs.

Geconstateerd moet evenwel worden, dat het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs al lang aan het vervagen is.<sup>62</sup> Enerzijds hebben grote delen van het bijzonder onderwijs de verbinding met een bepaalde geloofsovertuiging losgelaten. De invloed van de oorspronkelijke richting op het onderwijs en het personeelsbeleid is veelal vergaand afgezwakt, en soms zelfs helemaal weg. Leerlingselectie op basis van de richting vindt binnen de grote confessionele stromingen al veel langer nauwelijks plaats. Anderzijds is het openbaar onderwijs aan het 'verbijzonderen'. Al lang is dit onderwijs niet meer anti-religieus en 'secularistisch': de meeste openbare scholen zijn veeleer pluriform, proberen zonder partijdigheid de veelheid aan overtuigingen te laten zien zonder daarin een standpunt te kiezen. Bovendien is het sinds enkele jaren mogelijk dat het gemeentebestuur zijn openbare scholen 'op afstand zet', wat bijvoorbeeld kan gebeuren door het bestuur van deze scholen over te dragen aan een privaatrechtelijke stichting. In zo een stichting is aanzienlijke ouderinvloed op de samenstelling van het bestuur gewaarborgd.

De voorlopige 'kroon' op deze ontwikkeling wordt gevormd door de introductie van organisatievormen waarbij openbaar en bijzonder onderwijs onder één bestuur gaan ressorteren. Sinds enkele jaren is het zogenaamde samenwerkings*bestuur* mogelijk, een bestuur dat zowel openbare als bijzonder scholen onder zich heeft. Op termijn zal de Grondwet mogelijk ook expliciet de ruimte bieden voor de 'samenwerkingsschool', waarbij binnen het verband van één en dezelfde school zowel openbaar als bijzonder onderwijs aangeboden wordt.<sup>63</sup> Overigens fungeren in de praktijk al enkele tientallen samenwerkingsscholen.

<sup>62</sup> Zie uitgebreid hierover P.W.A. Huisman, *De samenwerkingsschool: conflicterende convergentie*, Den Haag 2002.

<sup>63</sup> Onlangs is het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 23 Grondwet in tweede lezing ingediend: Kamerstukken II 2002-2003, 28726, nrs. 1-3.

Dit vervagen van de grenzen tussen openbaar en bijzonder onderwijs, dit naar elkaar toe groeien van de beide 'takken', roept ook los van de in de vorige paragrafen opgeworpen kanttekeningen de vraag op waarom eigenlijk nog aan de vrijheid van onderwijs en het daarmee verbonden duale bestel vastgehouden zou moeten worden. Waarom zou het niet zo kunnen zijn, dat alle leerlingen naar een zelfde soort gemeenschappelijke school (vergelijkbaar met de 'common school' in de VS) gaan, waarin de verschillende overtuigingen op voet van gelijkheid en zonder vooringenomenheid aan bod komen? Is dat niet veel beter met het oog op bijvoorbeeld integratie?

De eerste tegenvraag is dan echter, hoe zo een gemeenschappelijke school er uit zou moeten zien. Als die school de school voor allen is, zal het dan niet noodzakelijkerwijs zo moeten zijn dat het bestuur ervan bij de overheid moet berusten, die daarbij heeft toe te zien op het algemene karakter van school en onderwijs? En betekent dat dan niet dat de invloed van anderen, zoals ouders en maatschappelijke organisaties, noodzakelijkerwijs teruggedrongen zal moeten worden?

En een tweede tegenwerping luidt: wat te doen met die groep ouders – niet zo groot, maar ook niet verwaarloosbaar klein – die voor hun kinderen juist onderwijs wensen met een uitgesproken religieus profiel? Gaat het wel aan om hen de mogelijkheid van een door de overheid bekostigde school met een specifieke godsdienstige richting te onthouden? Is het wel fair om daartoe als argument aan te voeren, dat ze die school dan maar zélf moeten betalen, omdat godsdienst een privé-zaak is waaraan de overheid geen belastinggeld dient uit te geven, terwijl zij evengoed als alle anderen belasting betalen, en door die overheid middels de leerplicht genoodzaakt zijn hun kinderen naar school te sturen? Komt het streven naar slechts één type school voor allen dus niet neer op aantasting van vrijheden en keuzemogelijkheden?

Een indicatie voor de levensvatbaarheid van het Nederlandse model is, dat een aantal stelsels waarin tot voor kort sprake was van een dominant stelsel van staatsscholen waaraan leerlingen op basis van woonplaats toegedeeld werden, zich ontwikkelen in de richting van een systeem dat gelijkenissen vertoont met het Nederlandse. Zo is Nieuw-Zeeland het afgelopen decennium overgegaan van zulk een centralistisch-dirigistisch stelsel naar een systeem met veel private, overheidsgefinancierde scho-

len en schoolkeuzevrijheid.<sup>64</sup> En in de Verenigde Staten is door het arrest van 27 juni 2002 van het Supreme Court inzake *Zelman v. Simmons-Harris*<sup>65</sup> beduidend meer ruimte ontstaan voor indirecte overheidsfinanciering van het bijzonder onderwijs. In dit arrest oordeelde het Hoogerechtshof dat een overheidsgefinancierd voucherprogramma, dat het mogelijk maakt dat ouders/leerlingen – zelfs in meerderheid – hun vouchers uitgeven aan private scholen die op een godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag geschoeid zijn, 'entirely neutral with respect to religion' is, en derhalve 'does not offend the Establishment Clause'.<sup>66</sup>

Samenvattend. De veelal aan artikel 23 Grondwet geweten problemen (te weinig ruimte voor nieuwkomers; aantasting van sociale cohesie; tweedeling in witte en zwarte scholen) zijn niet aan deze bepaling te wijten, doch aan de gewone wetgeving (scholenplanning; te weinig regulering met het oog op democratisch-rechtsstatelijke waarden) dan wel aan maatschappelijke ontwikkelingen (vorming van 'zwarte wijken'). Bovendien is de grondwetsbepaling niet zo lastig als men het vaak doet voorkomen: de ruimte voor de wetgever om eventuele problemen aan te pakken lijkt voldoende te zijn.

Daarnaast bevat deze bepaling naar mijn oordeel nogal wat positieve elementen. Het is bijvoorbeeld een goede zaak dat er zoiets als bijzonder onderwijs is, dat in bestuurlijke en organisatorische zin toch vooral door burgers (ouders, maatschappelijke groeperingen) 'gerund' wordt. Een voordeel is bovendien, dat het duale bestel nog steeds een grote variëteit aan scholen oplevert, zowel in levensbeschouwelijke als in didactische zin, zowel in onderwijsinhoudelijke als in bestuurlijke zin. Zo valt er in ons systeem heel wat meer te kiezen dan in een stelsel dat van één type school, een nationale of gemeenschappelijke school uitgaat. Deze keuzevrijheid lijkt mij met name van groot belang voor minderheden, die onderwijs wensen dat op bepaalde punten afwijkt van de meerderheidsvisie. Ten slotte lijkt het me van groot belang dat de Grondwet waarborgt dat voor een ieder die geen levensbeschouwelijk gekleurd onderwijs wenst het

---

<sup>64</sup> Zie Ch. Glenn en J. de Groof, *Freedom, Autonomy and Accountability in Education*, Utrecht 2002, Vol. I, p. 377-400 en Vol. II, p. 438-442. Zie voor een (te?) kritische schets S. Waslander, *Koopmanschap & burgerschap. Marktwerking in het onderwijs*, Assen 1999.

<sup>65</sup> 536 U.S. 21 (2002).

<sup>66</sup> Zie over deze uitspraak Glenn/De Groof, a.w. Vol. II, p. 191 e.v.

algemeen toegankelijke, neutrale onderwijs in een openbare school beschikbaar is.

Al met al lijkt artikel 23 Grondwet nog wel een tijdje mee te kunnen. Juist door de openheid die het biedt is het zowel in staat om ruimte te bieden voor een verzuild stelsel als voor een pluriform stelsel met dominant seculiere trekken. En juist door de tweedeling in een private en een publieke tak, welke beiden aan algemene kwaliteitsmaatstaven en rechtsstatelijke eisen moeten voldoen, is sprake van een beheerste concurrentie binnen de door de overheidszorg getrokken bandbreedtes. Daarmee is nog niet gezegd dat er geen spanning zit tussen de pluriformiteit die dit stelsel genereert en de maatschappelijke eisen van eenheid en cohesie. Naar mijn oordeel staat het grondwetsartikel evenwel niet in de weg aan maatregelen die die eenheid en cohesie versterken. Voor zover die maatregelen onverhoopt niet werken, ligt dat aan maatschappelijke ontwikkelingen, waar het grondwetsartikel geen invloed op heeft. Kortom: artikel 23 Grondwet is nog steeds van deze tijd.