

Sociologen in zakformaat? Burgerschapsvorming en het schoolvak maatschappijleer in Nederland (1945-2020)

W. de Jong

Samenvatting

Deze bijdrage analyseert de ontwikkeling van de vakinhoudelijke, pedagogische en politieke strijd rondom het burgerschapsonderwijs in Nederland. De nieuwe pleidooien voor burgerschapsonderwijs zouden bijna doen vergeten dat er binnen het onderwijs al lange tijd aandacht is voor burgerschapsvorming. Daarbij concentreren we ons op een belangrijke voorganger van het burgerschapsonderwijs, namelijk het vak “maatschappijleer” in de naoorlogse periode. Bij de analyse van het vak maatschappijleer kijken we niet alleen naar discussies binnen het vakgebied, maar ook naar de achterliggende politieke en parlementaire debatten. De bronnen die we voor dit artikel gebruikten, bestaan onder andere uit leerplannen, gepubliceerde interviews met betrokkenen, secundaire literatuur, gedrukte media en de neerslag van parlementaire debatten. Aan de hand van dit bronnenmateriaal laten we zien wat de inzet was van de politiek-pedagogische strijd die woedde rond het vak “maatschappijleer”. De jaren zestig van de twintigste eeuw waren daarin een scharnierpunt. Toen werd de gedachte van een op kennis van de staatsinstellingen gericht vak vervangen door die van een veel bredere sociologische en staatkundige introductie in het schoolvak ‘maatschappijleer’.

Kernwoorden: Burgerschapsvorming; Nederland; geschiedenis; curriculum; culturele dementia

1. Inleiding

‘Achterdocht is de basis van democratie. Je kunt toch niemand vertrouwen? En jezelf wel het laatst’, aldus de maatschappijkritische zanger Joop Visser in een interview (Het

Vrije Volk, 12-03-1990). Na een succesvolle carrière als liedjeszanger in de jaren zestig onder het pseudoniem Jaap Fischer, was Visser uitgekomen bij een baan als leraar maatschappijleer aan een Middelbare Technische School (MTS) in Santpoort. Met zijn dwarse blik lijkt hij de belichaming van de stereotiepe docent maatschappijleer: anti-autoritair en systeemkritisch, de ‘geitenwollen sok’. Visser keerde zich echter tegelijk tegen de ‘vrijgestelden’, progressieve onderwijskundigen die slechts in de weg zaten bij waar het werkelijk om ging, namelijk lesgeven (*Algemeen Dagblad*, 27-01-1990). Geheel tegen het imago van ‘zwamvak’ in, preeks Visser in 1991 ook het eindexamen maatschappijleer: ‘als je dit weet, dan weet je wat’ (*Nieuwsblad van het Noorden*, 25-05-1991). Joop Visser bemoeide zich zo met politieke discussies, precies datgene waar hij als docent maatschappijleer jongeren ook in moest inleiden. In verleden en heden blijkt onderwijs in democratie, ‘burgerschapsvorming’ zoals het tegenwoordig wordt genoemd, een omstreden activiteit. Of het nu gaat om staatsinrichting, zoals sinds de negentiende eeuw gedoceerd aan de Hogere Burger Scholen (HBS), of om wat vanaf de jaren zestig maatschappijleer ging heten, er is een permanente strijd gaande over of en wat voor schoolvak er zou moeten zijn dat leerlingen politiek onderwijst en vormt.

Deze bijdrage analyseert de ontwikkeling van de vakinhoudelijke, pedagogische en politieke strijd rondom het burgerschapsonderwijs, en hoe die terugkomt in de recente discussies over de versterking daarvan. Door een recent wetsvoorstel is die discussie weer opgelaaaid. Bij de analyse van de ontwikkeling van het onderwijs in maatschappijleer kijken we steeds naar discussies binnen het vakgebied, maar ook naar de achterliggende politieke en parlementaire debatten. De bron-

nen voor dit artikel zijn onder andere leerplannen, gepubliceerde interviews met betrokkenen, secundaire literatuur, gedrukte media en parlementaire bronnen.

De literatuur over de geschiedenis van maatschappijleer en burgerschapsvorming in Nederland is betrekkelijk beperkt. In standaardwerken wordt wel aandacht besteed aan de burgerschapsvormende functie van de school in de moderne natiestaat, maar worden nauwelijks specifieke vakken behandeld (Boekholt & de Booy, 1987, p. 96; Bakker et al., 2008, p. 31). In handboeken maatschappijleer wordt de geschiedenis hiervan slechts kort behandeld (Olgers et al., 2014, pp. 35-50; Wilschut & Pauw, 2012, pp. 33-59). Net als in de oudere studie van Toebe (1981) is er hierbij weinig aandacht voor de historische context. De internationale literatuur is sterker ontwikkeld en gaat soms zelfs terug tot de oudheid, om de traditie van politiek opvoeden te laten zien (Heater, 2004). De Duitse literatuur heeft daarnaast veel aandacht voor de ontwikkeling van vakdidactische theorieën over *politische Bildung*, met name in de jaren zestig en zeventig (Sander, 2010; Gagel, 2005). Ze laat zien dat burgerschapsvorming, net als andere vormende vakken, sterk wordt beïnvloed door politieke debatten over democratie en burgerschap (Mambour, 2007; Kerr, 2003, pp. 1-10). Mijn proefschrift sluit aan bij die contextuele benadering. Het analyseert de naoorlogse strijd over het begrip ‘democratie’, aan de hand van discussies over democratische vorming tot aan de jaren tachtig (De Jong, 2014). Recent heb ik de analyse doorgetrokken tot het heden (De Jong, 2020).

In dit artikel volg ik de *Werdegang* van deze schoolvakken. Ik laat zien wat de inzet was van de politiek-pedagogische strijd die daaromheen woedde. De jaren zestig van de twintigste eeuw waren daarin een scharnierpunt. Toen werd de gedachte van een op kennis van de staatsinstellingen gericht vak vervangen door die van een veel bredere sociologische en staatkundige introductie in het schoolvak ‘maatschappijleer’. Dit moest een voorhoedevak worden voor de gewenste onderwijsvernieuwing. In plaats daarvan

werd het in de jaren zeventig echter inzet van politieke strijd, toen het werd vereenzelvigd met een cultuurpolitiek die sociaaldemocraten zouden willen voeren. Dit gevecht over de vraag wat de inhoud van maatschappijleer zou moeten zijn, en wie het mocht doceren, verlamde het schoolvak in zijn beginfase. Vervolgens behandel ik hoe het schoolvak werd gered van marginalisering en afschaffing, en de pedagogische discussies die daarbij naar voren kwamen. Tenslotte reflecteer ik op de recente periode, waarin er een ware burgerschapshausse is ontstaan. De nieuwe pleidooien voor burgerschapsonderwijs zouden bijna doen vergeten dat deze thema’s al werden gedoceerd. Er is jarenlang ervaring opgedaan met maatschappijleer en maatschappijwetenschappen.

De blijvende interesse in maatschappijleer verklaar ik door te verwijzen naar de maatschappelijke problemen die beleidsmakers verontrusten. Ze willen die tackelen met een nieuw schoolvak, dat gekoppeld wordt aan een retoriek van ‘eindelijk eens beginnen met burgerschapsonderwijs’. Uiteindelijk valt de vraag of politiek in de school thuishoort, en zo ja hoe dan, nooit definitief op te lossen. Hetzelfde geldt voor de vraag of de docent, zoals de conservatieve geschiedenisleraar E.M. Janssen Perio in de jaren zeventig stelde, afstand moet nemen tot de ‘opgewondenheden van het ogenblik’ (Janssen Perio, 1970, p. 24), of juist zijn of haar persoonlijke voorkeuren volledig in de strijd mag gooien. Deze discussies hangen samen met de vraag of kennis of attitudes moeten prevaleren als doel van politiek onderwijs, en welke attitudes dan. De gevoeligheden rondom het in aanraking brengen van jongeren met politiek hebben de ontwikkeling van wat afwisselend ‘staatsinrichting’, ‘maatschappijleer’ of ‘burgerschapsvorming’ werd genoemd, tot een verhaal van horten en stoten gemaakt. Dit gegeven wortelt in het fundamenteel omstreden karakter van begrippen als democratie en politiek, en de vraag wie, met welk recht, kinderen mag onderwijzen in politiek.

2. Een voorhoede vak: van staatswetenschappen naar maatschappijleer

In de geschiedenis van het moderne middelbaar onderwijs in Nederland is 1863 een belangrijk moment. Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872), de staatsman die een dominante invloed heeft gehad op de vormgeving van de parlementaire democratie in het moderne Nederland, bracht toen zijn Wet op het Middelbaar Onderwijs tot stand. Daarin creëerde hij de Hogere Burger School, beter bekend als de HBS. Hij meende dat om Nederland op te stuwen in de vaart der volkeren, een meer op het praktische en moderne leven aangelegd schooltype nodig was dan het bestaande gymnasium. De HBS bood bijvoorbeeld meer aandacht voor wis- en natuurkunde. Zij was gericht op de gezeten burgerlijke klasse, die Thorbecke zag als drager van het moderne democratische leven (Boekholt & de Booy, 1987, p. 183; De Haan, 2002, p. 242). De HBS was niet populair bij confessionele groeperingen zoals de katholieken en orthodoxe protestanten, die juist in een emancipatiestrijd verwickeld waren, de zogeheten 'schoolstrijd'. Zij meenden dat het cognitieve en naturalistische uitgangspunt van dit schooltype kinderen af zou drijven van het ware geloof; zij zagen de HBS als onderdeel van een liberale cultuurpolitiek (Verhage, 2003, p. 264).

Onderdeel van het leerplan van de HBS was het onderwijs in de staatswetenschappen, waaronder ook de staathuishoudkunde (economie) begrepen was. De docenten staatswetenschappen gaven echter ook les in 'staatsinrichting', een systematische uitleg van de wijze waarop het constitutionele systeem in Nederland was opgebouwd. Maar ook het schoolvak staatswetenschappen gaf direct aanleiding tot angst bij conservatieve politici voor beschouwingen van 'zuiver politisch aard' (Bijl. TK 1861-1862, nr. XCII, ondernr. 5, 1074).

De term staatsinrichting wekt de indruk dat het om een vrij dorre behandeling ging van de Staten-Generaal en andere instituties, en dat is ook hoe achteraf het vak werd weggezet door onderwijsvernieuwers. Toch

klopt dit niet helemaal: ook in de jaren dertig waren er docenten staatswetenschappen die projecten deden met hun leerlingen, buiten de klas excursies maakten naar politiek relevante plekken, en ze aanmoedigden tot discussie (Duyverman, 1938, pp. 16-17). Helaas is het moeilijk om te zeggen hoeveel docenten zo te werk gingen. De docent staatswetenschappen J.P. Duyverman merkte in 1936 in zijn proefschrift het veelvuldige gebruik van kranten in de klas op. De theoretische insteek van het vak ontlokte hem echter de verzuchting: 'De staatswetenschappen bevinden zich in deze tragische positie: herhaaldelijk bezig met de feiten van den dag, kunnen zij zelden iets van politieken of economischen aard tóónen. Excursies behooren tot de hooge uitzonderingen' (Duyverman, 1936, p. 215).

Het onderwijs in de staatswetenschappen, dat behalve op de HBS ook in vormen van beroepsgericht onderwijs voorkwam, stond naast dat in de geschiedenis, het klassieke vak dat fungeerde als *Schule der Nation* en aan alle scholen voor voortgezet onderwijs werd gegeven. De insteek van dat geschiedenis-onderwijs hing sterk af van de levensbeschouwelijke kleur van de scholen (Wilschut 2011, 14). Die diversiteit was het gevolg van de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs, die voortvloeide uit de grondwetswijziging van 1917. Nadat behalve het lager ook het middelbaar onderwijs hiervoor in aanmerking kwam, ontstonden naast openbare ook confessionele HBS-en die een katholieke en orthodox protestants-christelijke voorhoede moesten kweken (Smit, 2019, p. 44).

Door de schoolstrijd ontstond een situatie waarin gaandeweg ongeveer zestig procent van de lagere en middelbare scholen 'bijzonder' werd. De vrijheid van onderwijs werd in samenhang daarmee geïnterpreteerd als een inhoudelijke vrijheid om het onderwijs vorm te geven zoals men zelf wilde. De overheid had in ruil voor de financiële gelijkstelling bedongen dat zij de kwaliteit en de eindtermen kon toetsen, maar dit werd dankzij de confessionele meerderheid in het parlement zo minimaal mogelijk ingevuld (Slaman, 2018, p. 32; Van der Ham, 1995, p. 51). Het openbaar onderwijs was tegelijk gehouden

aan een neutrale houding ten opzichte van de verschillende levensbeschouwelijk stromingen waaraan het geen aanstoot mocht geven, wat de ontwikkeling van de identiteit ervan bemoeilijkt (Braster, 1996). Het Ministerie van Onderwijs voerde tot de Tweede Wereldoorlog een beleid waarin de administratieve en praktische verdeling van middelen centraal stond, niet de inhoud van het onderwijs. Na de Tweede Wereldoorlog ging een 'constructief' onderwijsbeleid, zoals met name voorgestaan door sociaaldemocraten, voor veel politiek rumoer zorgen (Knippenberg & Van der Ham, 1994, pp. 555-568; Leune, 2007, p. 20).

Toch was er al voor de oorlog een voorhoede van pedagogen die vonden dat er veel meer aan democratische vorming moest worden gedaan. Vooruitstrevende pedagogen zoals Philip Kohnstamm (1875-1951) bepleitten al sinds de invoering van het algemeen kiesrecht in 1917 een grotere overheidsrol in de staatsburgerlijke vorming. Zo hield een van hen, de jonge pedagoog Martinus Langeveld (1905-1989), na de bezetting de invloedrijke voorman van de 'Utrechtse school', in 1940 een voordracht over de 'staatsburgerlijke vorming der schooljeugd'. Volgens hem was er sprake van 'staatkundig analphabetsme', omdat slechts 4,5 procent van de jongeren, degenen die middelbaar en gymasiaal onderwijs volgden, enige staatsburgerlijke vorming ontving. Hij betreurde dat, 'aangezien niemand waarachtige verantwoordelijkheid kan dragen voor iets, waaraan hij niet bewust deelneemt' ('De Staatsburgerlijke opvoeding der middelbare schooljeugd', De Gooi- en Eemlander, 04-01-1940, 2).

Direct na de bevrijding was een overheidsrol in politieke informatie en voorlichting evenwel omstreden. Enerzijds was er sprake van morele paniek over het gedrag van de 'massajeugd', die zou zijn losgeslagen door de bezettingsjaren (Righart, 1995, p. 144). Een staatscommissie onder leiding van oud-verzetsman Jan-Willem Van Heuven Goedhart perkte anderzijds de ruimte voor een sterke rol voor overheidsvoorlichting in (Hajema, 2001, p. 14). Tot de eerste naoorlogse verkiezingen in februari 1946

werd Nederland geregeerd door een zogenaamd 'kabinet van herstel en vernieuwing'. Minister van onderwijs daarin was Gerard van der Leeuw (1890-1950). Deze wilde een 'actieve cultuurpolitiek'. Volgens confessionelen en oud-verzetsmensen riekte dat naar 'staatspedagogiek' (Vos & Van der Linden, 2004, p. 63). Die afkeer was wel vrij selectief: het uitstorten van propaganda over soldaten die tussen 1946 en 1948 in de Indonesische Onafhankelijkheidsoorlog vochten was, behalve bij de uiterste linkerflank van het politieke spectrum, niet omstreden. Het uitbreiden van 'staatsburgerlijke opvoeding' had, mede vanwege de materiële zorgen van de wederopbouw, daarnaast weinig prioriteit. De wens het bijzonder onderwijs van overheidsinvloed te vrijwaren had bovendien tot gevolg dat de invulling van het politiek vormende onderwijs bij staatswetenschappen en geschiedenis aan de scholen zelf werd gelaten. Bij staatswetenschappen ging het overigens om weinig uren.

In deze situatie kwam aan het begin van de jaren zestig verandering. De wederopbouw was nagenoeg voltooid. Een grotere rol van de staat in het leven van burgers was onder leiding van successievelijke rooms-rode regeringen gaandeweg aanvaard. De nieuwe situatie bracht echter onder invloedrijke bestuurders en intellectuelen de zorg met zich mee dat burgers het overzicht over de moderne samenleving dreigden te verliezen (De Jong, 2014). Om deze vervreemding tegen te gaan, leek het zinvol om de burger meer te helpen zich te oriënteren. Cursussen op het gebied van politiek en samenleving werden daarom aangeboden, onder andere door instellingen voor afstandsonderwijs, zoals het katholiek schriftelijk studiecentrum en de Stichting Burgerschapskunde.

In 1963 loodste KVP-minister van Onderwijs Jo Cals zijn hervorming van het middelbaar onderwijs door het parlement. Zijn zogenaamde Mammoetwet trad in 1968 in werking. Deze wet stroomlijnde de lappendeken van schooltypen in het voortgezet onderwijs. Cals introduceerde de idee van de scholengemeenschap, die garant moest staan voor een goede 'doorstroming van bequaafheden' tussen niveaus. Dit systeem is in grote

lijnen nog steeds intact. Leerlingen moesten door de 'ineenschakeling' sneller terecht komen in een passend onderwijstype, of dat nu algemeen vormend (mavo en havo) of voorbereidend wetenschappelijk (vwo) was. Deze stelselwijziging was zo complex dat er weinig ruimte was voor inhoudelijke onderwijsvernieuwing, waar pedagogen als Kohnstamm en Langeveld al decennialang op aandrongen.

Daarnaast voerde Cals voor alle schooltypen het vak 'maatschappijleer' in. Het begrip 'maatschappijleer' was onder katholieken toen al gangbaar als aanduiding voor hun ideeën over de inrichting van de samenleving. 'Maatschappijleer' is net als staatswetenschappen een synoniem voor 'sociologie'. De achterliggende gedachte bij dit schoolvak was dat leerlingen een inleiding moesten krijgen in de moderne maatschappij. Cals had echter geen vastomlijnde ideeën over wat dit moest behelzen. In de Tweede Kamer was het nieuwe vak maatschappijleer nauwelijks omstreden. Politici van verschillende partijen vonden het over het algemeen zinvol, afgezien van enige zorgen dat Cals hiermee 'sociologen in zakformaat' op zou willen leiden, waar verder geen emplooi voor was (Handelingen Tweede Kamer, 1959-1960 Bijl. 5350 nr. 8, 49). Cals ontkende dit overigens; het ging slechts om een oriëntatie op de moderne maatschappij.

Bij de bezinning binnen het onderwijsveld op de invulling van het nieuwe schoolvak kwam ook sterk naar voren dat het onderwijs meer maatschappijgericht moest worden, om te zorgen dat aankomende volwassenen niet de weg kwijt zouden raken in een complexe maatschappij. Bij de bestrijding van die vervreemding paste ook de gedachte dat dit het begin zou kunnen zijn van ontschotting binnen de overladen middelbare school: door de vele gescheiden schoolvakken zou het curriculum daarbinnen nogal dispaaraat geworden zijn. Onderwijsvernieuwers zoals Ed Pelosi en Eugène van der Lely hoopten dat maatschappijleer hierbij een voorhoederol kon vervullen (Thijmgenootschap, 1963, p. 3; Van der Lely, 1962, pp. 1-13).

De staatswetenschappen moesten plaats maken voor de maatschappijleer. Het vak

werd opgeknipt; economie kon een apart vak worden en het deel staatsinrichting kon gegeven worden door docenten geschiedenis, die de staatsinstellingen zo vanuit hun wordingsgeschiedenis aan de kinderen konden uitleggen. Deze oplossing had alles te maken met het duffe imago van staatsinrichting en geschiedenis. Het was niet toevallig dat alleen conservatieve partijen zoals de VVD het nog voor de staatswetenschappen opnamen; conservatieve partijen hadden liever niet gezien dat maatschappijleer verplicht werd, ten nadele van het geschiedenisonderwijs. De communisten zagen er daarentegen vooral een bevestiging van de bestaande burgerlijke orde in (Handelingen Tweede Kamer, 1961-1962, 2780-2782). In de jaren zestig keken onderwijsvernieuwers liever naar voren. Zij wilden een school waarin de leerling niet alleen maar kennis overgedragen kreeg, maar ook sociaal gevormd werd en een bewuste visie op de maatschappij kon ontwikkelen, met behulp van discussievormen en activiteiten binnen en buiten de school.

3. In de frontlinie van de cultuuroorlog: maatschappijleer als eindexamenvak

Toen de Mammoetwet in 1968 in werking trad, zaten de docenten maatschappijleer met hun handen in het haar. Door alle perikelen rond de invoering van het vak was er bijna geen tijd geweest om een duidelijk leerplan te maken en een goede bevoegdheidsregeling uit te werken. De kersverse leraren maatschappijleer moesten dus zelf verzinnen hoe ze het vak gingen invullen. Al snel ontspoon zich een richtingenstrijd tussen verschillende lerarenverenigingen om het nieuwe vak. De leraren geschiedenis, verenigd in de Vereniging Geschiedenisleraren Nederland, zagen het vak als een bedreiging voor de status van geschiedenis als het politiek en maatschappelijk vormende vak bij uitstek; het antiquarische imago was reden tot het besluit in het geschiedenisonderwijs meer aandacht te besteden aan contemporaine geschiedenis (Grever & Van Boxtel, 2014, p. 28). Ook de leraren godsdienst en aardrijkskunde trachtten een claim op het vak te

leggen. Daarbij kwam een strijd tussen verschillende experts over wat maatschappijleer nu precies moest behelzen: moest het een propedeuse zijn in de sociologie, de letteren, of juist in de politieke wetenschappen?

Daaronder lag een strijd over de vraag hoe politiek het vak nu eigenlijk moest zijn. Het was een van de meest rumoerige periodes in de Nederlandse naoorlogse politieke geschiedenis: in mei 1969 bezetten studenten het Maagdenhuis, het bestuursgebouw van de Gemeente-universiteit Amsterdam (nu Universiteit van Amsterdam), en eisten radicale democratisering van de bestuurlijke en onderwijskundige verhoudingen. Onder invloed van denkers als Herbert Marcuse stelden ze de 'repressieve tolerantie' en het verborgen, impliciete curriculum aan de kaak (Marcuse, 1969, pp. 95-137). Allerlei sociale bewegingen op gebieden als nucleaire ontwapening, Vietnamoorlog, vrouwenemancipatie en stadsvernieuwing bloeiden tijdens de jaren zeventig op.

Jonge leraren maatschappijleer waren vaak sterk door deze ontwikkelingen beïnvloed. De opstandigheid had in de scholierenbeweging bovendien al in 1967 de middelbare scholen bereikt. In 1970 manifesteerde zich daarnaast een beweging van Kritische Leraren met haar bestseller *Het Rode boekje voor scholieren*. Dit boekje, geschreven naar Deens voorbeeld, was de Nederlandse variant van het *Little Red Schoolbook*. Hierin gaven jonge leraren tips over masturbatie, het communeleven en drugs, en legden ze uit hoe je de schoolrevolutie kon bewerkstelligen. Ze bepleitten een radicaaldemocratische school, waarin de leerlingen zelf bepaalden of, wat en met wie ze leerden, en wilden politiek - met name de Vietnamoorlog - terug laten komen in allerlei schoolprojecten en in ieder vak, tot wiskunde aan toe (Oskamp et al., 1970, passim; Hansen et al., 1971, p. 238).

De 'politisering' tussen 'schoolse' en 'democratische' leraren, zoals de Kritische Leraren het noemden, leidde tot felle reacties, mede naar aanleiding van de expliciete verwijzingen naar seks in het *Rode Boekje* (Mellink, 2012, p. 137). In de discussies over het profiel van het vak maatschappijleer

kwam dit onderscheid ook naar voren. Vele gematigde leraren wilden dat het vak een veel neutralere, pluralistische inleiding zou geven op het democratische systeem, en op een afstandelijke manier maatschappelijke issues naar voren zou brengen. De commissie die tot een leerplan moest komen lag volledig met elkaar overhoop, waardoor PvdA-minister van onderwijs Jos van Kemenade haar uit arren moede ontbond (Handelingen Tweede Kamer, 1974-1975 bijl.nr. 1647, 1269). Een nieuwe kerncommissie kwam in 1975 met een nog erg breed 'raamleerplan' (Min O&W, 1976, pp. 18-19). Radicalere theoretici over politieke vorming zoals Willem Langeveld stonden tegenover de meer voorzichtige en bedaaide leden, die ofwel een meer apolitieke, gematigd progressieve vorm van vredesopvoeding ofwel een meer conservatieve, op kennis en neutraal pluralisme gerichte benadering, voorstonden.

Diezelfde Van Kemenade werd het object van een heftige cultuurstrijd over de hervorming van het onderwijs, als boegbeeld van het progressief getinte kabinet-Den Uyl (1973-1977), dat streefde naar spreiding van kennis, inkomen en macht. Van Kemenade lanceerde in zijn Contourennota met het motto 'meer mensen mondig maken' het plan voor een middenschool. Expliciet doel van de middenschool was de individuele ontplooiing en sociale bewustwording van jongeren te bevorderen. Cals had in zijn Mammoetwet de 'brugklas' geïntroduceerd, waarmee de schoolkeuze een jaar werd uitgesteld. Deze brugklas is een typisch geval van de wet van de remmende voorsprong: door deze gematigde hervorming werd een radicaler uitstel van het selecteren van leerlingen tot twee of drie jaar in de zogeheten 'middenschool' bemoeilijkt. Zo was de Mammoetwet al bij invoering verouderd.

Het middelbaar onderwijs had begin jaren zeventig de handen vol om zich in te stellen op de door de Mammoetwet ontstane nieuwe situatie. Er werden wat dit betreft dubbele signalen afgegeven: enerzijds werd er om de middenschool geroepen, maar al snel zeiden de lerarenbonden dat ze er niet nog een vernieuwing bij konden hebben. De stemming sloeg om doordat conservatieve partijen in

het middenschoolplan een kans zagen om zich te profileren ten opzichte van Den Uyls sociale plannen. Volgens de rechts-liberale VVD zou de middenschool leiden tot 'eenheidsworst'. Van Kemenade zou de kinderen een 'socialistische injectienaald' willen geven, aldus onderwijswoordvoerder Neelie Smit-Kroes (*Het Vrije Volk*, 02-10-1973).

De middenschooldiscussie kleurde ook die over het vak maatschappijleer. Het raamleerplan van 1975 beslechtte de strijd tussen disciplines: het vak moest van toen af worden gegeven door mensen met een achtergrond in de sociale wetenschappen. Er ontstond gaandeweg de jaren zeventig aan een aantal universiteiten ook een lerarenopleiding voor het vak. Maar over de invulling daarvan kreeg Van Kemenade het aan de stok met een ander VVD-kamerlid, Albert-Jan Evenhuis, die vond dat er bij de vormgeving van die lerarenopleiding te veel politicologen en sociologen, en te weinig tweede en derdegraads leraren werden betrokken. De overheid kon de vormgeving van het vak beter aan het veld zelf overlaten. Termen als 'kritische sociale bewustwording' in het raamleerplan, evenals de nadruk op maatschappelijke vraagstukken die door de leerlingen moesten worden doorgrond, en ook veranderd konden worden, verrieden volgens hen een socialistische *bias*. Evenhuis wilde een 'brede vertrouwenwekkende samenstelling' van de commissie, 'zeker zolang over de leerinhouden en identiteit van het vak geen eenheid van opvatting bestaat en de bestaande bevoegdheidsregeling nog van kracht is' (Handelingen Tweede Kamer, 1976-1977, p. 3180; 'Maatschappijleer', *De Volkskrant* 15-02-1977, p. 6). Volgens die regeling kregen, door het gebrek aan bevoegde leraren, tot begin jaren tachtig docenten die hun eerstegraads bevoegdheid geschiedenis haalden, er ook een bij voor maatschappijleer.

Bij de opvatting van maatschappijleer als vernieuwingsvak paste ook de idee dat het goed was als het niet voor het examen meetteelde. De Kritische Leraren zagen examens zelfs als een kapitalistisch kansspel. Volgens moderne vormingsmethoden was het bovendien beter als er geen schoolboek werd gebruikt, maar in de klas een open en vrije

discussie met de leerlingen werd aangegaan. Deze ontwikkeling paste sterk bij het in de jaren zeventig populaire 'ervaringsleren', dat attitudes en aansluiten bij de ervaring van leerlingen boven kennisverwerving stelde. Dit leren stond nadrukkelijk in het teken van een linkse kijk op emancipatie van autoriteit; modellen daarvoor vond men onder meer bij de Latijns-Amerikaanse pedagoog Paolo Freire en de Duitse vakbondsvormingswerker Oskar Negt (Van Damme, 1996, p. 27; Freire, 1972/1969, p. 62; Negt, 1975/1968, p. 13). In deze maatschappijkritische periode werd, zoals Olgers et al. treffend stellen, 'de eerlijke eenvoud van de arbeidersbehoeften, de oerintuïtie van de vrouw en het kind of die van de 'bon sauvage', de 'goede wilde' centraal gezet (Olgers et al., 2014, p. 36).

De grote moeite om maatschappijleer tot bloei te laten komen, werd dus deels veroorzaakt door onenigheid over de richting en door de politiek-ideologische strubbelingen die daarbij kwamen kijken. Conservatieve politici vreesden dat sociaalwetenschappelijk opgeleide vakdidactici het schoolvak volledig naar links zouden trekken. Hier zien we de oorsprong van het 'geitenwollensokken'-imago van maatschappijleer. Interessant om daarbij op te merken is dat tal van conservatieve politici in hun jonge jaren docent maatschappijleer waren geweest, onder wie Ed Nijpels, Hans Hillen en heden ten dage de rechts-liberale minister-president Mark Rutte. Zij wilden niet zozeer het vak torpederen, als wel het behoeden voor in hun optiek eenzijdige kleuring.

Door de politieke strijd had maatschappijleer aan het begin van de jaren tachtig nog steeds te kampen met een marginale status en een imago van vaagheid. De open invulling van het vak door veel docenten, die deels ideologisch gemotiveerd was geweest, had ook tot gevolg dat het vak, net als veel vormingswerk buiten het reguliere onderwijs, de kritiek op zich laadde vaag en vrijblijvend te zijn. Het geheel bood een aanblik van verwarring en chaos (Olgers et al., 2014, p. 40). Daar kwam de open bevoegdheidsregeling bij, die ooit was ontstaan vanuit de gedachte dat maatschappijleer een voorhoedevak moest zijn voor de ontschotting van

de vakkenstructuur in het voortgezet onderwijs. Sinds 1975 was op zijn minst sociaal-culturele bijscholing nodig om het vak te mogen doceren, maar vaak werd het vak nog gegeven door leraren godsdienst. Dat had ook een omgekeerd effect: de in 1975 tot aartsbisschop van Utrecht benoemde Johannes Willebrands stelde in 1977 dat docenten godsdienst aan rooms-katholieke scholen dit vak niet moesten invullen als een les maatschappijleer. Tot zijn leedwezen gebeurde dat dankzij de tendens tot vervaging van de identiteit van het bijzonder onderwijs maar al te vaak (R.K. Kerkprovincie, 1977, p. 20).

Het feit dat begin jaren tachtig stemmen opgingen om het vak maatschappijleer maar helemaal af te schaffen, maakte consensus urgent. Een duidelijker leerinhoud was nodig, evenals het begraven van de strijdbijl tussen voorstanders van politisering en van een principieel neutrale, onpartijdige houding. Toetsbare kennis kwam meer op de voorgrond te staan. Het invloedrijke *Hoofdlijnen* uit 1984, geschreven door de Nijmeegse vakdidactici Thérèse van der Kallen en Paul Cras, maakte een onderscheid in invalshoeken of benaderingswijzen: de sociaal-economische, politiek-juridische en sociaal-culturele (van der Kallen & Cras, 1984, p. 2). Daarmee konden thema's in de maatschappijleer, van ongelijkheid tot oorlog en vrede, op een diverse manier worden benaderd. Deze flexibele benadering bood ruimte voor een maatschappijkritische, neomarxistische visie, maar ook voor een opener handelingsperspectief van leerlingen. Het verwijt van ideologische eenzijdigheid kon zo worden omzeild.

Olgers laat zien dat vooral de verschillende 'benaderingswijzen' in het vervolg dominant zouden blijven, terwijl de neomarxistische erfenis langzaam werd afgeschud. Concrete thema's zoals politiek, arbeid en vrije tijd, criminaliteit, massamedia en internationale betrekkingen werden vanuit de drie benaderingswijzen aangevlogen (Olgers et al., 2014, p. 44). Vanaf 1985 werd het bovendien mogelijk om eindexamen te doen in maatschappijleer, wat de stabiliteit en status van het schoolvak ten goede kwam.

Toen in 1998 de 'tweede fase' werd ingevoerd in het voortgezet onderwijs, stroomlijnde die de vakken in de 'bovenbouw' tot vier profielen, waarvan er twee een 'maatschappij'-kant hebben: Cultuur en Maatschappij en Economie en Maatschappij. Vanaf 2007 bestaat daarin het examenvak 'maatschappijwetenschappen'. Mede door de ontwikkeling van dit eindexamen emancipeerde maatschappijleer zich, vooral ook omdat de nadruk kwam te liggen op het overdragen van concrete kennis. Het profielvak maatschappijwetenschappen bevorderde omgekeerd een toenemende nadruk op samenhangende sociaalwetenschappelijke kennis over de drie domeinen – het politiek-juridische, sociaaleconomische en het sociaal-culturele.

In 1986 richtten Theo Schuurman en Theo Rijpkema uitgeverij Essener op, waarmee ze de methode *Thema's* uit gingen geven, die tot op de dag van vandaag veel wordt gebruikt. Een andere invloedrijke methode werd die van Huub Philippens, *PoeMa* (Politiek en Maatschappij), later *Civitas*. Huub Philippens liet in 1993 duidelijk blijken vanuit welke visie hij deze methodes instak. Leerlingen moesten eerst kennis opdoen, en de 'begrippenarchitectuur' van het vak leren kennen. De specifieke vakinhoud van maatschappijleer, gebaseerd op de sociale wetenschappen, moest niet worden verwaterd door een vaag onderwijsvernieuwend jargon dat vooral in attitudes en competenties dacht. Dat leidde tot 'cultuurvernietiging'. Projectonderwijs met meer discussie, zoals bepleit door de historisch pedagoge Lea Dasberg, was pas mogelijk als leerlingen basiskennis hadden opgedaan; alleen zo kon je leerlingen aanleren publieke discussies te volgen. Het ging daarbij niet om allerlei feitjes en weetjes, maar om een 'intelligente kennisarchitectuur' (Philippens, 1993, p. 13). Ook uitgeverij Essener zegt in een terugblik dat een methode maatschappijleer structuur en rust moet bieden en goed inzichtelijk moet maken hoe de maatschappij in elkaar zit. De status quo wordt daarin wel bevraagd, zonder de neutraliteit geweld aan te doen; ze willen alle partijen evenwichtig aan bod laten komen, met inachtneming van wetenschappelijke

consensus over bepaalde onderwerpen, zoals vaccinering (Pertijs, 2020, p. 23). Zo kwam een einde aan wat de voorzitter van de lerarenvereniging NVLM, Cor Luijsterburg, een ‘zwamvak’ noemde, waarin iedereen maar iets deed (Maatschappijleer: van zwamvak naar examen, *Trouw* 07-04-1990).

Wat een voorhoedevak had moeten zijn, werkte zodoende in de jaren zeventig eerst splijtend, maar werd daarna steeds meer een normaal schoolvak. Status in de lerarenkamer werd bevochten door het examen en een steeds concretere en meer uitgewerkte leerinhoud. Politiek had zich in de middelbare school genesteld, maar wel op een objectiverende, kennisgerichte manier. De oude discussie tussen staatsinrichting en maatschappijleer was hierdoor echter niet verdwenen: moest maatschappijleer niet ook attitudes aanleren, leerlingen manieren aanreiken om politiek te handelen en de maatschappij om zich heen te beïnvloeden?

4. De burgerschapsvormings- hausse: verwarring en geheugenverlies

Philippens schreef zijn richtinggevende artikel in 1993 in de context van een brede discussie over ‘normen en waarden’ en ‘burgerzin’. Al vanaf midden jaren tachtig was er een wending gaande richting een nieuw moralisme, vooral gedragen vanuit het conservatief-liberale kabinet dat Nederland tussen 1982 en 1990 regeerde. Aanleiding daarvoor was de morele crisis die zou zijn ontstaan door de permissieve samenleving die zich sinds de jaren zestig had ontwikkeld. Een gedoogbeleid ten opzichte van allerlei vormen van onaangepast gedrag, dat in de jaren zeventig als ‘non-conformistisch’ werd gezien, zou hebben geleid tot individualistisch en asociaal gedrag. Dit vertoog richtte zich met name op de arbeidersjeugd in volkswijken, die zich zou bezondigen aan vandalisme en ander onmaatschappelijk gedrag, onder andere in het openbaar vervoer. De toegenomen kleine criminaliteit was aanleiding voor de regering een staatscommissie aan het werk te zetten onder leiding van het sociaal-democratische Kamerlid Huib Roethof. Deze

commissie rapporteerde eind 1984, en stelde dat de sociale controle terug moest in de samenleving; voetbaltrainers moesten weer jongeren durven corrigeren, ouders moesten weer gaan opvoeden (Roethof, 1984, p. 17).

Deze discussies leidden een terugkeer van het begrip ‘burgerzin’ in, en een versterkte nadruk op het aanleren van normbesef. In eerste instantie werd dit vooral gedragen door christendemocraten en liberalen, maar vanaf eind jaren tachtig ook door sociaaldemocraten. Deze vonden ook dat het onderwijs weer burgerzin bij moest brengen. Minister van Onderwijs Jo Ritzen (PvdA) zei in 1992 in een dubbelinterview met minister van Justitie Ernst ‘normen en waarden’ Hirsch Ballin (CDA) dat scholen een verlegenheid voelden om sociale normen en burgerzin te moeten aanleren (Versteegh 1992). Hoe dit precies moest gebeuren wisten ze ook niet. Het ging dan ook meer om een breed pleidooi om de pedagogische rol van leraar en ouder meer serieus te nemen. Academici reageerden sceptisch op dit betoog, dat zij vooral zagen als een moralistisch pleidooi om jongeren zich te doen aanpassen aan de bestaande orde, en zagen een overheidsrol hierin als problematisch (Van Gunsteren, 1992, p. 72; Van Stokkom, 1992, p. 147). Hoe dan ook luidde dit een terugkeer van het begrip ‘burgerschap’ in, dat in het protesttijdperk tussen 1965 en 1990 was vervangen door ‘bewustwording’ en ‘politieke vorming’.

Maatschappijleer was vanaf 1985 voorlopig, en in 1990 definitief, een regulier examenvak geworden dat kinderen konden kiezen op veel middelbare scholen. Ook nu bleek dit toch weer gevoelig te liggen. In 1990 drongen confessionele Kamerleden aan op overleg tussen staatssecretaris Jacques Wallage en het Landelijk Verband van Gereformeerde Schoolverenigingen over dit ‘evident identiteitsgevoelige’ onderwerp met betrekking tot de grondwettelijk vastgelegde vrijheid van onderwijs (*Nederlands Dagblad* 14-02-1990). De lerarenvereniging voor maatschappijleer vierde de eindexamenstatus als een doorbraak; de vreugde werd echter getemperd door een enquête onder schoolleiders, waaruit bleek dat op korte termijn slechts tien procent van de scholen het eind-

examenvak in wilde voeren. Nog eens tien procent vreesde weerstand van docenten van andere schoolvakken, zoals aardrijkskunde en geschiedenis, die maatschappijleer als bedreiging konden zien, net zoals dat eind jaren zestig het geval was geweest (Scholen staan huiverig tegenover maatschappijleer op eindexamen, *De Volkskrant* 09-04-1990). Bij deze gelegenheid werd VVD-staatssecretaris van onderwijs Ginjaar-Maas (1982-1989) in het zonnetje gezet, omdat dankzij haar het vak niet was afgeschaft, maar juist tot examenvak was gepromoveerd. Zo werd een VVD-bewindspersoon, van de partij dus die in de jaren zeventig het meest kritisch was geweest op vermeende socialistische indoctrinatie, juist degene die zorgde voor het behoud van het vak.

De emancipatie van het vak maatschappijleer viel zo samen met een toenemende behoefte in politiek en samenleving aan burgerschap en burgerschapsonderwijs. Vanaf de jaren negentig ging 'sociale cohesie' een steeds grotere rol spelen voor politici en bestuurders. Ondanks hun progressieve imago waren het juist de paarse kabinetten die zich zorgen maakten om het behoud van deze cohesie, onder andere in het kader van het 'grotestedenbeleid', waar D'66-bewindspersoon Roger van Boxtel verantwoordelijk voor was. De individualisering sinds de jaren zeventig, waarvan de verworvenheden juist dankzij diens eigen partij werden neergelegd in baanbrekende wetgeving rondom euthanasie en het homohuwelijk, baarde hem zorgen. Die zorgen kwamen voort uit een angst dat de liberale verworvenheden verloren konden gaan als er niet tegelijk streng normerend werd opgetreden (Van der Maelen & Vinckx, 1998).

Achtergrond hiervan was het ontluikende debat over de multiculturele samenleving die Nederland door de permanente vestiging van verschillende groepen inmiddels geworden was. Dit thema werd door VVD-leider Frits Bolkestein vanaf 1991 stevig op de agenda gezet. Met lede ogen zag men aan dat moslims steeds meer van hun grondwettelijke vrijheid om scholen te stichten gebruik maakten. Van Boxtel was ook verantwoordelijk voor het wettelijk invoeren van een verplicht

inburgeringstraject voor nieuwe Nederlanders, inclusief rituele ceremonies. Ook dit versterkte de aandacht voor burgerschap. In de jaren zestig was er al een politiek-educatief televisieprogramma getiteld *Inburgeren* geweest, dat volledig gericht was op de toen nog in overgrote mate witte autochtone bevolking. Inburgering leek vanaf de jaren negentig primair gericht op nieuwkomers. Maar ook van dit burgerschapsoffensief kan worden gezegd dat het niet alleen op immigranten gericht was, maar ook op de al in Nederland gevestigde bevolking. De noodzaak de verzorgingsstaat betaalbaar te houden betekende dat bepaald gedrag van burgers vereist was, wat leidde tot retoriek over de 'calculerende' en 'ongezonde' burger.

Het door individualisering en immigratie complexer worden van de samenleving leidde tot een reactie die we kunnen omschrijven als een 'pedagogische staat' (De Jong, 2020, p. 20). Deze beschouwt de gehele bevolking als object van pedagogische interventies, die veelal preventief bedoeld zijn. Op het niveau van de samenleving is bovendien sprake van een pedagogiseringsproces, waardoor dit project van een pedagogische staat ook van onderop gedragen wordt en handen en voeten krijgt. Voor het onderwijsveld zelf ging en gaat het daarbij niet om een simpel disciplineringsproces. De invloedrijke pedagoog Micha de Winter wees er in de jaren negentig al op dat het bij onderwijs in democratie niet om het zich laten aanpassen van jongeren aan de gevestigde orde ging, maar om het emanciperen en ruimte geven aan jongeren zelf om hier gestalte aan te geven. Jongeren moesten volgens De Winter serieus genomen worden als medeburgers (De Winter, 1997, ix).

De bovengenoemde tendensen werden nog versterkt na 2002, toen in de sliptstream van de aanslagen van 11 september 2001, en de moord op de rechts-populistische politicus Pim Fortuyn, het multiculturele debat in volle hevigheid losbarstte. Een fundamentele discussie ontstond over de vraag of de westerse cultuur de fundamentele waarden van de liberale democratie wel afdoende verdedigde tegen als reactionair opgevatte culturen zoals de islam. Volgens conservatieve

stemmen in het publieke debat was het tijd voor een *Leitkultur* waar immigranten zich aan zouden moeten assimileren. Het begrip en besef van een ‘nationale identiteit’ zou moeten worden gestimuleerd. Daarvoor was meer en beter burgerschapsonderwijs nodig. Dit leidde onder andere tot het pleidooi voor een Nationaal Historisch Museum. Dit kwam er door onenigheid over de nationalistische inslag die dit plan volgens tegenstanders kenmerkte, en door strijd over praktische zaken, uiteindelijk niet, afgezien van een permanente tentoonstelling over de ‘canon van de Nederlandse geschiedenis’ in het Openluchtmuseum in Arnhem.

Een andere uitkomst was de stevige subsidiëring van een nationaal instituut voor burgerschapsvorming: ProDemos, het Huis voor Democratie en Rechtsstaat. Dit in Den Haag gevestigde instituut verzorgt rondleidingen door het Binnenhof, en organiseert allerlei trainingen voor burgerschapsdocenten, in nauwe samenwerking met de Nederlandse Vereniging Leraren Maatschappijleer (NVLM). Dit heeft de ontwikkeling van het vakgebied sterk bevorderd. In eerdere periodes, na de Tweede Wereldoorlog en in de jaren zeventig, had een dergelijk nationaal instituut voor politieke vorming nog zeer gevoelig gelegen, vanwege de angst voor staatspedagogiek. Dat dit in 2007 niet meer het geval was, kan worden verklaard door de ontzuiling, waardoor minderheidsgroepen minder allergisch naar de overheid kijken. Daarnaast heeft het te maken met de neutrale, parlementaire, informatieve benadering die ProDemos kiest. Veel minder dan het Nationaal Historisch Museum laadt het daarmee de verdenking op zich uit een nationalistische agenda voort te zijn gekomen.

In het kader van het nieuwe debat over nationale identiteit, multiculturalisme en sociale cohesie, kwam het in 2006 ook tot een aanpassing van de onderwijswet. Scholen kregen een burgerschapsopdracht (MinOCW, 2005): bevordering van ‘actief burgerschap en sociale integratie’. Deze ‘staat tegen de achtergrond van de afgenomen betrokkenheid tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid’, aldus de inspectie in een toelichting

(MinOCW, 2006, p. 13). Geheel in lijn met het denken van de christendemocraten rondom artikel 23 en de bescherming van de onderwijsvrijheid, werd echter niet nader gespecificeerd hoe dit dan in de praktijk moest. Het was aan scholen zelf om hier vorm aan te geven. Het CDA blokkeerde bijvoorbeeld het voorstel om de Canon van de Nederlandse geschiedenis met haar vijftig vensters verplicht te stellen in het curriculum (Raad van State, 2008).

Sindsdien is de aandacht voor burgerschap alleen nog maar verder toegenomen, zoals bijvoorbeeld is te zien in de Wet Versterking Burgerschapsonderwijs die eind 2020 door de Tweede Kamer werd aangenomen. Deze moet het burgerschapsonderwijs binnen de school minder vrijblijvend maken. Tot dusver zijn er echter geen resultaatverplichting en verplichte eindtermen, alleen een algemene eis iets aan burgerschap te doen. In deze wetgeving komen twee tendensen bij elkaar: de discussie over sociale cohesie, normen en waarden en de angst voor een gebrekkige integratie van immigranten in de pluriforme Nederlandse samenleving. Ook in de door CU-minister van Onderwijs Arie Slob ingediende wet stelt de toelichting in de tweede alinea: ‘De niet-onderhandelbare basiswaarden van onze democratische rechtsstaat, de rechten en vrijheden uit de Grondwet en mensenrechtenverdragen, vormen ankerpunten van onze samenleving. Respect voor en kennis van dat fundament zijn essentieel – temeer nu sociale verbanden niet langer vanzelfsprekend zijn, de individualisering toeneemt en de bevolkingssamenstelling meer divers wordt als gevolg van migratie’ (Tweede Kamer, 2019, p. 5).

Kinderen worden volgens Slob niet met een ‘democratisch gen’ geboren. Interessant genoeg kunnen we deze visie op het onderwijs als oplossingsmachine voor maatschappelijke vraagstukken tegelijk zien als gebaseerd op een overtrokken maakbaarheidsdenken, en als juist het wanhopen aan die maakbaarheid. Er worden enorme verwachtingen op burgerschapsonderwijs geprojecteerd, terwijl tegelijk wordt geconstateerd dat het om *wicked problems* gaat die niet zomaar op te lossen zijn. De onderwijshistoricus David Labaree

laat zien dat dit onder andere komt doordat onderwijs een van de weinige knoppen is waar de politiek aan kan draaien, waarmee zij een gevoel van daadkracht over kan brengen, terwijl het niet per se een effectieve manier is om die problemen aan te pakken (Labaree, 2008, p 448).

Hiermee bevestigt de minister bovendien de these van de Britse democratietheoreticus Bernard Crick. Deze was de hoofdauteur van het *Crick Report* uit 1998, dat voor de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs in het Verenigd Koninkrijk van groot belang is geweest (Crick, 1998, p. 9). In 1999 stelde Crick dat overheden veelal pas aan burgerschapsonderwijs beginnen of er ernst mee maken als ze zich zorgen maken over maatschappelijke processen (Crick, 1999, pp. 337–352). Een intrinsieke interesse in het politieke handelingsvermogen van jongeren is hierbij van secundair belang; een kritische houding van jongeren ten opzichte van de gevestigde orde lijkt eerder problematisch dan wenselijk.

Toch is die intrinsieke interesse in jongeren er wel degelijk, zeker op het niveau van de Onderwijsraad en andere betrokken gremia. Deze wordt versterkt door een internationale ontwikkeling. Vanaf de eeuwwisseling werd in Europees verband in toenemende mate aandacht aan burgerschapsvorming besteed, wat zich gaandeweg vertaalde naar de Nederlandse discussie (Birzea, 2000, p. 16). Uit internationale onderzoeken bleek dat Nederlandse jongeren relatief slecht scoren op indicatoren voor politieke kennis en politiek zelfvertrouwen (Kerr et al., 2010, pp. 82; 90; 93). We kunnen daarmee zeggen dat de motivatie voor de invoering van burgerschapsonderwijs deels instrumenteel van aard is: het moet sociale problemen helpen oplossen. Deels is zij echter ook gemotiveerd door een reële zorg over de politieke competenties van Nederlandse jongeren.

In de discussies over burgerschapsonderwijs is daarnaast de ontwikkeling in het middelbaar beroepsonderwijs van belang. Ten gevolge van de wet uit 2006 gingen mbo's zich hier meer mee bezighouden. Dit betekende een enorme uitbreiding van het aantal docenten die burgerschap moesten

geven, in een bijzondere, praktijkgerichte context. Ze worstelen tot op heden met de implementatie hiervan. In september 2017 ondertekenden de minister van onderwijs en de MBO Raad de burgerschapsagenda mbo (2017-2021). Deze is een initiatief van het ministerie en de scholen zelf, en heeft tot doel het burgerschapsonderwijs in het mbo naar een hoger plan te brengen (MinOCW, 2017; Holman, 2016, p. 19). Zoals onderwijskundige Bram Eidhof constateert, is burgerschap in het mbo echter nog steeds zeer breed geformuleerd, waardoor het een soort *life skills* onderricht wordt. Politiek-juridische kennis en vaardigheden zijn slechts een van de vier doelen (Eidhof, 2018, p. 33). Door de uitbreiding van de opdracht aan meer scholen om burgerschapsonderwijs vorm te geven is als resultaat hiervan een hele industrie aan burgerschapsmethodes en ondersteunende programma's ontstaan. Er dreigt door de hype rond burgerschap een Babylonische spraakverwarring. Voorzitter van de NVLM Marcel Mooijman zei daarover in 2020: 'Burgerschapsonderwijs lijkt voor iedereen iets anders. De een zegt dat burgerschap gaat over democratie en rechtsstaat. Nee, zegt een ander, het gaat over persoonlijke vorming. Ook niet, zegt de derde, burgerschap is zorgen voor je medemens' (Hassink, 2020).

We zagen hierboven dat in de jaren zestig vergeten dreigde te worden dat de staatswetenschappen en het geschiedenisonderwijs zich al sinds jaar en dag met burgerschap bezighielden, al viel er veel op de actualiteit van dit onderwijs af te dingen. Zo dreigt nu opnieuw vergeten te worden dat er in het algemeen vormend en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs al jaren ervaring bestaat met maatschappijleer. Mooijman constateert dan ook dat er in het wetsvoorstel niet gerept wordt van de kennis en vaardigheden die worden aangeleerd bij maatschappijleer, dat toch 'voor 90% gaat over burgerschap' (Hassink, 2020).

Tegelijk is dit gebrek aan aandacht voor maatschappijleer in de discussies over burgerschapsonderwijs deels verklaarbaar door de grote nadruk sinds eind jaren tachtig bij dit vak op overdracht van kennis, terwijl de beleidsmakers vooral attitudes willen

beïnvloeden en de indruk hebben dat docenten daar te weinig aan doen. Munniksma c.s. constateren inderdaad dat Nederlandse docenten geschiedenis en maatschappijleer niet veel doen met projectwerk, waarvoor leerlingen buiten school informatie moeten verzamelen, rollenspellen of het meedenken over de invulling van lessen (Munniksma et al., 2017, p. 123). De strategie waarmee maatschappijleer en maatschappijwetenschappen zich hebben ingevocht, is er nu dus deels debet aan dat er niet primair naar hen gekeken wordt voor innovatieve vormen om jongeren met democratie in aanraking te brengen. Wilschut en Pauw zien bij geschiedenis, aardrijkskunde en maatschappijleer een ontwikkeling richting een oriëntatie op de academische moederwetenschappen, weg van de oorspronkelijke persoonlijke, maatschappelijke en politieke vorming. Die docenten leiden daardoor vooral kritische, geïnformeerde burgers op en doen minder aan nieuwere onderwijskundige doelstellingen zoals attitude- en identiteitsvorming (Wilschut & Pauw, 2012, pp. 45; 51). Professionalisering leidt zo niet per se tot meer aandacht voor alle doelstellingen van burgerschapsvorming.

5. Overweging en besluit

Telkens wanneer in de naoorlogse geschiedenis burgerschapsonderwijs weer in het centrum van de belangstelling komt, ontstaat er een sfeer van ‘eindelijk eens echt beginnen met burgerschapsonderwijs’. Wat er is aan burgerschapsonderwijs wordt vergeten of neergezet als ouderwets of te theoretisch. Dit geheugenverlies wordt deels veroorzaakt door de motivatie die er achter terugkerende burgerschapsoffensieven van beleidsmakers schuilgaat: telkens is er een maatschappelijke crisis - of dit nu de veronderstelde ontsporing van de massajeugd na de bezetting, de vervreemding van een technocratische orde in de jaren zestig of de individualisering vanaf de jaren tachtig is - die met behulp van burgerschapsonderwijs moet worden overwonnen.

Daarnaast is het niet toevallig dat de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs in Nederland er een van *failed beginnings* is. Dit

wortelt in het fundamenteel omstreden karakter van de activiteit. Iemand leren hoe hij of zij democratisch burger moet zijn, is iets anders dan wiskunde of Frans. De vraag is altijd wie het recht heeft om dit onderwijs te geven, als dit soort onderwijs überhaupt al gegeven moet worden, en zo ja wat de inhoud en gerichtheid ervan moeten zijn. Het vak maatschappijleer, bedoeld als voorhoedevak, kwam zo in het brandpunt van de politieke strijd van de jaren zeventig terecht, en slechts door zich zo neutraal en kennisgericht mogelijk op te stellen kon het zich daaraan onttrekken en zijn status verhogen. Toen burgerschap vanaf de jaren negentig opnieuw op de agenda kwam, ontstond er wederom discussie over de vraag of burgerschapsvorming bij moest dragen aan de ‘nationale identiteit’. Afgezien van niet controversiële zaken als respect voor de democratische rechtsstaat zijn de wetten m.b.t. burgerschapsvorming zeer terughoudend qua bepaling van wat en hoe met betrekking tot dit onderwijs.

Die terughoudendheid wordt deels veroorzaakt door de vrijheid van onderwijs, maar wortelt ook in het fundamenteel omstreden karakter van democratie. Politieke kwesties zijn een potentiële springstof, wat scholen en docenten wars maakt van actuele controverses, zoals de reacties op de moord op de Franse geschiedenisleraar Samuel Paty laten zien (‘Spanning in de klas: verdwijnen controversiële thema’s van het lesrooster?’, *De Volkskrant* 02-06-2021). Begrippen als burgerschap, democratie en staat zijn het voorwerp van eindeloze en principieel onbeslisbare debatten, zoals de filosoof Walter Gallie in 1956 in een beroemd artikel liet zien (Gallie, 1956). Discussies over democratie en onderwijs zijn nooit waardevrij, maar altijd standplaatsgebonden. Er is geen harmonieus eindpunt voor democratie; dit is geen statische toestand, of een onveranderlijk systeem, maar steeds in ontwikkeling, in een principieel onvoorspelbaar en open historisch proces (Davies, 1999, p. 134). Zo’n eindpunt is er dus ook niet voor onderwijs in democratie. In dat licht is het niet verwonderlijk dat met burgerschapsonderwijs veel verschillende dingen bedoeld worden. Dit is historisch gezien ook het geval: het vak is wisselend

aangeduid als staatsburgerkunde, staatsburgerlijke vorming, maatschappijleer, politieke of sociale vorming en burgerschapsvorming. Al deze begrippen hebben verschillende connotaties, die duiden op een fundamentele strijd rondom *civic education* (ook in het Engels slechts een van de vele begrippen, naast ‘democratic’ of ‘citizenship’ education).

Evenzo wordt de niet uit te roeien onduidelijkheid en strijd over burgerschapsvorming veroorzaakt door de vraag of het bij burgerschapsonderwijs primair om kennis moet draaien, of om vorming en attitudes. Dit is een spanning die historisch gezien altijd weer terugkomt. Zoals we hebben gezien in dit artikel, heeft die spanning naast een inhoudelijke ook een strategische kant. Terwijl de politiek eigenlijk vooral sociaal wenselijke attitudes aan wil leren, weten docenten dat alleen een concrete kennisinhoud de status in de lerarenkamer verhoogt. Bovendien is het altijd weer de vraag of het bij burgerschapsvorming draait om een specifiek vak, of om een activiteit of identiteit die het gehele schoolleven moet doortrekken. Onderwijsvernieuwers die maatschappijleer als voorhoedevak zagen, hoopten dat de hele school een maatschappijleer school zou worden. Net zoals er aan protestants-christelijke en katholieke scholen een vaak moeizaam gesprek plaatsvindt over de ‘christelijke identiteit’ van de school, geldt dit ook voor burgerschap. In feite komen beide neer op een ingewikkeld gesprek over wat een bepaalde school nu precies is, wat zij aan leerlingen wil overdragen en op welke manier zij dat wil doen.

Tot slot zijn deze constanten in vijfenzeventig jaar burgerschapsvorming geen reden om er dan maar niet aan te beginnen. Al te vaak wordt er, vanwege het explosieve karakter ervan, helemaal om het thema burgerschap heen gelopen. Wanneer aangeknoopt wordt bij het recht van leerlingen op een inleiding en oriëntatie op de wereld om zich heen, kan er zeker een curriculum worden ontwikkeld, dat hen handvatten geeft om deze wereld ook mede vorm te geven en misschien te veranderen. Vanuit het onderwijsveld ligt er daarbij een taak om tegenwicht te geven tegen een politieke

logica, waarin burgerschapsvorming vooral draait om conformisme en het bestrijden van ongewenst gedrag. Het streven moet noch kan daarbij zijn naar een situatie waarin de discussie over wat democratie is, en hoe leerlingen erin moeten worden onderwezen, is opgelost; discussie zonder eind is een uiting van het feit dat er voor democratie en het onderwijs daarin, geen blauwdruk bestaat. Ze leven juist van het debat: ze zijn discussie zonder eind, voor, door en mét leerlingen.

Literatuur

- Bakker, N., Noordman, J., Rietveld-van Wingerden, M. (2006). *Vijf eeuwen opvoeden in Nederland: idee en praktijk, 1500-2000*, Assen: Van Gorcum.
- Birzea, C. (2000). *Education for democratic citizenship: A lifelong learning perspective*. Strasbourg: Council for Cultural Co-operation.
- Boekholt, P., Booy, E.P. de (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*, Assen: Van Gorcum.
- Braster, S. (1996). *De identiteit van het openbaar onderwijs*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Crick, B. (1998). *Education for citizenship and the teaching of democracy in schools. Final report of the Advisory Group on Citizenship*. London: Qualifications and Curriculum Authority.
- Crick, B. (1999). The Presuppositions of Citizenship Education. *Journal of the Philosophy of Education*, 33(3), 337–352.
- Damme, D. van (1996). *Volwasseneneducatie in Europees perspectief*, Antwerpen: Garant.
- Davies, L. (1999). Comparing Definitions of Democracy in Education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 29:2, 127–140 <https://doi.org/10.1080/0305792990290203>.
- Duyverman, J.P. (1936). *De staatswetenschappen in het middelbaar onderwijs en het middelbaar onderwijs in de staatswetenschappen*, diss. Ned. Handels Hogeschool Rotterdam, Groningen: Batavia.
- Duyverman, J.P. (1938). *Over den stand van ons staatswetenschappelijk middelbaar onderwijs: naar aanleiding van een enquête*, Groningen: Wolters.

- Eidhof, B. (2018). *Het Wilhelmus voorbij: over het ontwikkelen van burgerschap in het onderwijs*, Amsterdam: Van Genneep.
- Freire, P. (1969/1972). *Pedagogie van de onderdrukten*, Baarn: In den Toren.
- Gagel, W. (2005). *Geschiede der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland 1945-1989/90*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gallie, W. (1956). Essentially contested concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167-198.
- Grever, M., Boxtel, C. van (2014). *Verlangen naar tastbaar verleden: Erfgoed, onderwijs en historisch besef*, Hilversum: Verloren.
- Gunsteren, H. van (1992). *Eigentijds burgerschap*, Den Haag: SDU.
- Haan, I. de (2002). Burgerschap, sociale stratificatie en politieke uitsluiting in de negentiende eeuw. In Joost Kloek (red.), *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21ste eeuw*, Amsterdam: University Press, 231-277.
- Hajema, L. (2001). *De glazenwassers van het bestuur: lokale overheid, massamedia, burgers en communicatie : Groningen in landelijk perspectief 1945-2001*, Assen: Van Gorcum.
- Ham, W. van der (1995). *Onder 'wijzen'. Vijfenzeventig jaar Onderwijsraad*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Hansen, S, Jensen, J., Roberts, W. (1971). *The Little Red Schoolbook*, 2nd ed. New York.
- Hassink, R. (2020). 'Worstelen met burgerschap', *Onderwijsblad* nr 9, 01-10-2020.
- Heater, D. (2004). *A History of Education for Citizenship*, London: Taylor & Francis.
- Holman, C. (2016). *Burgerschap in het mbo*. Groningen: Noorderpoort.
- Janssen Perio, E.M. (1970). *Vrije bladen 5. Altijd met je gezicht naar de klas. De teknagogie van Helge Bonset*, Amsterdam: Oorschot.
- Jong, W. de (2014). *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985*. Enschede: Ipskamp.
- Jong, W. de (2020). *Civic education and contested democracy. Towards a pedagogic state in the Netherlands post 1945*, New York/London: Palgrave.
- Kallen, Th. & Cras, B. (1984). *Hoofdpijnen – Maatschappijleer een open boek. Maatschappijleer en vakdidactiek*. www.expertisecentrum-maatschappijleer.nl
- Kerr, D. (2003). 'Citizenship Education in England: The Making of a New Subject', *Journal of Social Science Education* v2 n2, 1-10, <https://doi.org/10.4119/jsse-287>
- Kerr, D., Sturman, L., Schulz, W., Burge, B. (2010). *ICCS 2009. European Report Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary students in 24 European countries* (International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- Knippenberg, H. & Ham, W. van der (1994). *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar Ministerie van Onderwijs (Kunsten) en Wetenschappen 1918-1993*, Assen: Van Gorcum.
- Labaree, D.F. (2008). The winning ways of a losing strategy: educationalizing social problems in the United States. *Educational Theory* 58:4, 447-460. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5446.2008.00299.x>
- Lely, E.H.F. van der (1962). 'Het vak maatschappijleer bij het VWO', in *Maatschappijleer : conferentie maatschappijleer bij het voortgezet onderwijs georgan. door de Werkgemeenschap voor vernieuwing van opvoeding en onderwijs W.V.O. op 19 en 20 oktober 1962*, 1-13.
- Leune, J.M.G. (2007). *Verstandig onderwijsbeleid*, Antwerpen: Garant.
- Maelen, K. van der & Vinckx, Y. (1998). 'Mooie democratie is niet verinnerlijkt'. Minister Van Boxtel over grotestedenbeleid', *NRC Handelsblad*, 29-12-1998.
- Mambour, G. (2007). *Zwischen Politik und Pädagogik: eine politische Geschichte der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland*, Schwalbach: Wochenschau.
- Marcuse, H. (1969). Repressive tolerance. in R.P. Wolff, B. Moore jr., and H. Marcuse, *A critique of pure tolerance*, Boston: Beacon Press, 95-137
- MBO Raad/Ministerie van Onderwijs en wetenschappen (2017), *Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 Een impuls voor burgerschapsonderwijs*; <https://www.mboraad.nl/themas/loopbaan-en-burgerschap>;
- Mellink, A.G.M. (2012). *Worden zoals wij. Onderwijs en de opkomst van de geïndividualiseerde samenleving sinds 1945*, diss. Universiteit van Amsterdam.
- Ministerie Onderwijs en Wetenschappen (1976). *Raamleerplan maatschappijleer. Advies*

- uitgebracht door de Kerngroep Commissie Modernisering Leerplan Maatschappijleer. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Wet van 9 december 2005, houdende opnemingswet in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie, Inspectie van het Onderwijs Utrecht*, Staatscourant, 128, 13.
- Munniksma, A., Dijkstra, A. B., Veen, I. van der, Ledoux, G., Werfhorst, H. G. van de, & Dam, G. T. M. ten (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs: Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam University Press.
- Negt, O. (1968/1975). *Soziologische Phantasie und exemplarisches Lernen. Zur Theorie und Praxis der Arbeiterbildung*. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.
- Olgers, T., Otterdijk, R. van, Gerard R., Kievit, J. de, Meijs, L. (2014). *Handboek vakdidactiek maatschappijleer*, Landelijk Expertisecentrum Mens- en Maatschappijvakken ProDemos - Huis voor democratie en rechtsstaat Amsterdam/Den Haag.
- Oskamp, A., Louman, J., Hülsenbeck, C. (1970). *Rode Boekje voor Scholieren*, Amsterdam: Bezige Bij.
- Pertjts, I. (red.) (2020). *Vijftig jaar maatschappijleer*, Den Haag: NVLM.
- Philippens, H. (1993). 'Zonder kennis geen overdracht normen en waarden', *Trouw* 11-03-1993.
- R.K. Kerkprovincie (1977). *Brief van de bisschoppen over het katholieke onderwijs* Secretariaat van de R.K. Kerkprovincie, Utrecht.
- Raad van State (2008). *Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO en het Besluit kerndoelen onderbouw VO in verband met de invoering van de canon in de kerndoelen, met nota van toelichting*. <https://www.raadvanstate.nl/@60356/w05-08-0440/>
- Righart, H. (1995). *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict*, Amsterdam Antwerpen: Arbeiderspers.
- Roethof, H. (ed.) (1984). *Interimrapport van de commissie kleine criminaliteit*, Den Haag: Staatsdrukkerij.
- Sander, W. (2010). *Politik in der Schule. Kleine Geschichte der politischen Bildung in Deutschland*, Marburg: Schüren.
- Slaman, P. (2018). Baas in eigen school. De strijd tegen 'staatspedagogiek', 1848-1980, in P. Slaman (red.), *In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap* (Den Haag: OCW 2018) 23-50.
- Smit, M. (2019). *In deugd en wijsheid groeien. Drie door zusters geleide meisjesslycea 1914-1968*, Nijmegen: Valkhof Pers.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 22-12-200, 678.
- Stokkom, B. van (1992). 'Modern burgerschap. Vormende en eroderende krachten', in Simonis, J.B.D. (red.) *De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap*. Meppel: Boom, p. 62-77.
- Thijmgenootschap (1963). *Preadvies maatschappijleer*.
- Toebes, J.G. (1981). *Geschiedenis: Een vak apart? Het probleem van de verbinding van geschiedenis met andere mensen maatschappijvakken in het voortgezet onderwijs van de Bondsrepubliek Duitsland, Engeland en Nederland*. Dissertatie Nijmegen; Meppel: Krips Repro.
- Tweede Kamer 2019-2020, Bijlage 35352, no. 2, *Voorstel van Wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs*, p. 5, file:///C:/Users/win%2010/Downloads/id8437-wetsvoorstel-burgerschap-k2-versie-na-advies-rvs.pdf
- Verhage, H. (2003). *Katholieken, kerk en wereld: Roermond en Helmond in de lange negentiende eeuw*, Hilversum: Verloren.
- Versteegh, K., Op zoek naar het goede voorbeeld. *NRC Handelsblad* 17-09-1992.
- Vos, J. & Linden, J. van der (2004). *Waarvan akte: geschiedenis van de MO-opleidingen, 1912-1987*, Assen: Van Gorcum.
- Wilschut, A. (2011). *Beelden van tijd: De rol van historisch tijdsbewustzijn bij het leren van geschiedenis*, Assen: Van Gorcum.
- Wilschut, A., Pauw, I. (2012). Burgerschapsvorming en de maatschappijvakken. In A. Wilschut (red.), *Burgerschapsvorming en de maatschappijvakken* (Landelijk Expertisecentrum Maatschappijwetenschappen 2012) 33-59.

Winter, M. de (1997). *Children as fellow citizens: participation and commitment* CRC Press: Boca Raton, FA.

Auteur

Wim de Jong is onderzoeker aan de Faculteit der Filosofie, Theologie en Religiewetenschappen van de Radboud Universiteit

Correspondentieadres: W. de Jong, Radboud Universiteit, Postbus 9103, 6500 HD Nijmegen

E-Mail: wim.dejong@ru.nl

Abstract

Pocket-sized sociologists? Citizenship education and the social studies school subject in the Netherlands (1945-2020)

This contribution analyses the development of the professional, pedagogical and political struggle surrounding citizenship education in the Netherlands during the second half of the Twentieth century. The new pleas for citizenship education would almost make one forget that within education, attention has been paid to citizenship education for a long time. In this respect, we focus on an important predecessor of citizenship education, namely the subject 'Maatschappijleer' (or in English: civics education) in the post-war period. In analysing the subject of 'Maatschappijleer', we not only look at discussions within the subject, but also at the underlying political and parliamentary debates. The sources used for this article include curricula, published interviews with stakeholders, secondary literature, printed media and the transcript of parliamentary debates. On the basis of this source material, we demonstrate what was at stake in the political-pedagogical struggle that raged around the subject "civics". The sixties of the twentieth century were a pivotal time. It was then that the idea of a subject focused on knowledge of state institutions was replaced by that of a much broader sociological and political introduction to the subject of 'civics education'.

Keywords: Civics education; The Netherlands; History; Curriculum; cultural dementia