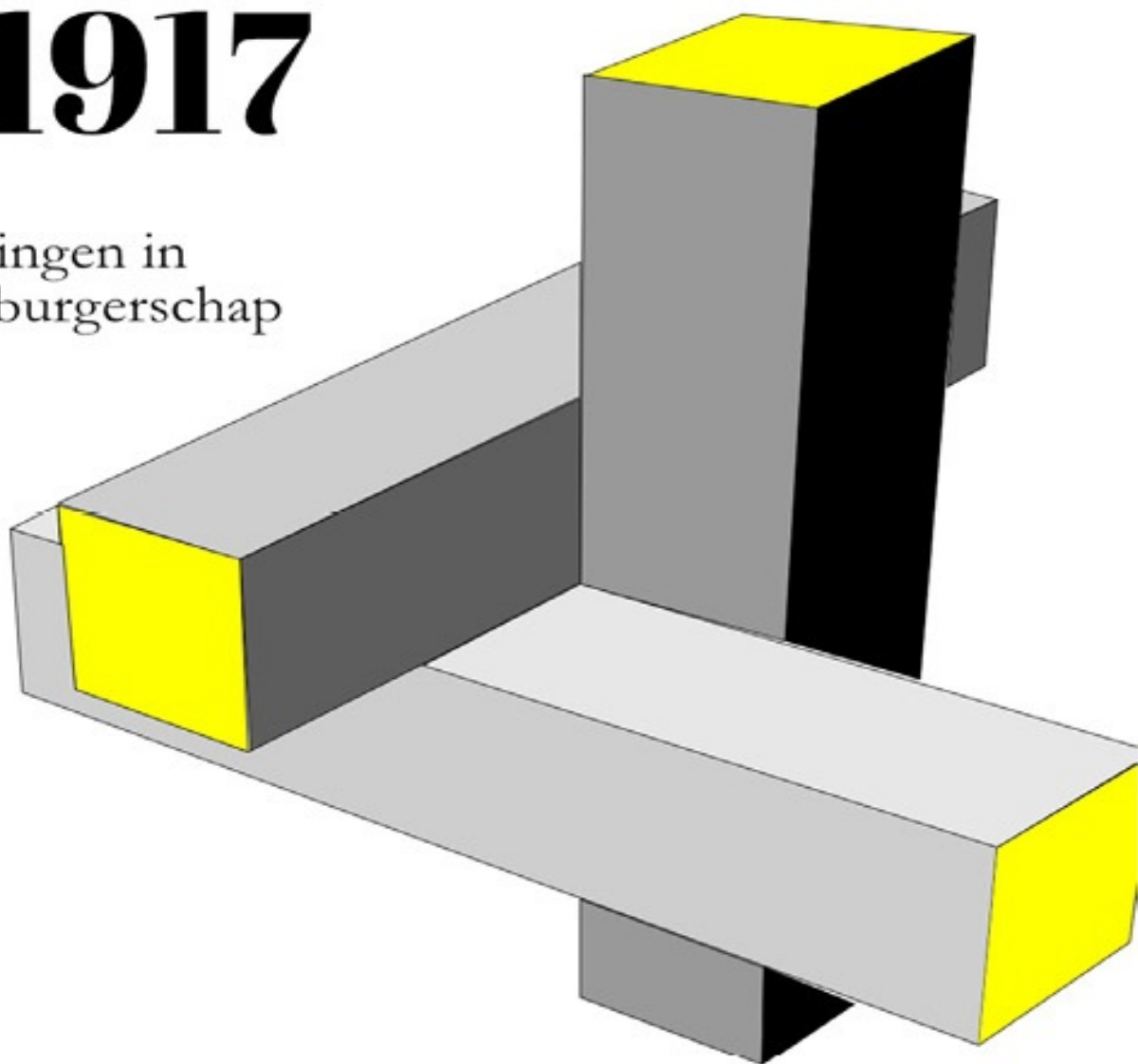


ERNST HIRSCH BALLIN

De stille revolutie van 1917

Dwarsverbandingen in
democratisch burgerschap
en onderwijs



Querido Fosfor

Ernst Hirsch Ballin

De stille revolutie van 1917



Amsterdam – Antwerpen

Querido Fosfor

2017

Copyright © 2017 Ernst Hirsch Ballin
Voor overname kunt u zich wenden tot uitgeverij Querido Fosfor, Weteringschans 259, 1017 XJ
Amsterdam.

ISBN 978 90 214 0976 4
www.queridofosfor.nl

*

Op 16 april 1917 arriveerde Vladimir Lenin per trein in Petrograd. Zijn aankomst in de toenmalige Russische hoofdstad was het startsein voor de acties die zes maanden later tot de Oktoberrevolutie leidden. In hetzelfde jaar werden in Frankrijk en België veldslagen uitgevochten die zoveel slachtoffers maakten dat deze oorlog onmogelijk nog met een verzoenende vrede zou kunnen worden afgesloten. Veel minder bekend is de stille revolutie die in 1917 in Nederland plaatsvond: met een overgrote meerderheid aanvaardden beide Kamers van de Staten-Generaal een fundamentele grondwetsherziening. Die omvatte het algemeen kiesrecht zonder beperkingen naar economische positie of opleiding, het niet langer uitsluiten van vrouwen van het kiesrecht, én de gelijkstelling van het bijzonder onderwijs (dat een religieuze, maatschappelijke of onderwijskundige visie vertegenwoordigt) en het openbaar onderwijs. Het jaar 1917 markeert een politiek huzarenstuk waarmee een nieuw constitutioneel tijdvak begon. Wanneer we de verstrekkende politieke betekenis van '1917' doorgronden, komen de meest brisante vragen van onze tijd in een helderder licht te staan. Ook nu gaat het om toekenning van burgerrechten en uitsluiting daarvan, om tekorten in zeggenschap over ontwikkelingen die mensen wél raken, en om de vraag of het onderwijs jonge mensen vormt tot leden van een groep of tot staatsburgers.

Vaak wordt de door de liberale voorman J.R. Thorbecke voorbereide grondwetsherziening van 1848 (net als 1917 een jaar van omwentelingen in heel Europa) als het geboortjaar beschouwd van de rechtsstaat Nederland en de Nederlandse liberale democratie. Inderdaad was sindsdien, al was het kiesrecht beperkt, een wisseling van de macht door verkiezingen mogelijk. De tijd van autocratisch koninklijk bewind was definitief voorbij. Maar de realiteit was wel dat twee derde van de burgers (aanvankelijk zelfs nog meer) van het kiesrecht was uitgesloten. Velen leefden in sloppenwijken en plaggenhutten. Grote delen van de bevolking waren feitelijk van het onderwijs uitgesloten. Pas in 1900 werd

de leerplicht ingevoerd; het gymnasium en de in 1863 ingevoerde hogere burgerschool (HBS) vormden standenonderwijs.

Het is dus een mythe dat ons land al eeuwenlang gekenmerkt wordt door vrijheid, gelijkheid en democratie. Zelfs van de negentiende eeuw kan men niet veel meer zeggen dan dat ze een tijd van gisting was, met een nog onzekere afloop. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor het bestuur van de koloniën, waar het Nederlandse gezag met harde hand was gevestigd: 1873 was het beginjaar van pogingen tot onderwerping van het sultanaat Atjeh. Pas in 1863, na lange debatten over 'schadeloosstelling' door de overheid aan de slaveneigenaren (maar niet aan de tot slaaf gemaakte mensen), ging Nederland tot afschaffing van de slavernij over – later dan de Fransen, de Britten en de Turken.

De beweging naar een democratische rechtsstaat was in 1848 wel in gang gezet, maar de maatschappelijke, economische en politieke verschillen bleven tot in de Eerste Wereldoorlog haast ondraaglijk. Met de Franse Revolutie was in grote delen van Europa de geest van zelfbewust burgerschap uit de fles. De technische en economische ontwikkeling in de anderhalve eeuw van 1767 tot 1917 bracht welvaart en armoede, wereldwijd imperialisme en de voorboden van dekolonisatie, en een uiteindelijk ontembaar zelfbewustzijn van staatsburgers en hen die hun burgerrechten opeisten. Dat was en is een strijd om politieke, economische en ideële macht. Op veel plaatsen in de wereld ging dit gepaard met geweld (en in reactie daarop het begin van humanitair recht), in de Nederlandse koloniën bij verzet van tot slaaf gemaakte mensen, en zelfs in het doorgaans bloedeloos discusserende Nederland. Nog in juni 1917 brak in Amsterdam het Aardappeloproer uit, een volksopstand tegen de voedselschaarste die met militair geweld de kop werd ingedrukt. Er vielen negen doden en 114 gewonden.

De tot de grondwetsherziening van 1917 gevoerde schoolstrijd wordt vaak geduid als een discussie over het grondrecht op onderwijsvrijheid. Dat was zeker het begrippenkader waarin die strijd zich afspeelde: was onderwijsvrijheid alleen een kwestie van staatsonthouding, of was er ook financiering door de staat bij nodig? In de eerste helft van de 19^{de} eeuw erkende de Grondwet alleen het openbaar onderwijs met als doel de schoolgaande kinderen tot brave onderdanen op te voeden. De negentiende eeuw werd allengs meer het strijdperk tussen concurrerende stromingen die zich van de loyaliteit van de massa's wilden verzekeren. De nationale staat en de kerken zaten elkaar in de weg bij het

winnen van invloed op de opgroeiende jeugd. De vrijheid van het geven van onderwijs werd in 1848 grondwettelijk erkend, maar het openbaar onderwijs hield door de overheidsfinanciering een voorsprong op uit confessionele initiatieven voortgekomen scholen.

*

Gelijkheid van staatsburgers is niet alleen een kwestie van formele bevoegdheden, maar ook van ruimte voor verscheidenheid van overtuigingen. Pas met de grondwetsherziening van eind 1917 kwam een einde aan de uitsluiting van een groot deel van de bevolking van burgerrechten; sinds deze grondwetsherziening was de volksvertegenwoordiging niet langer beperkt tot degenen die in hun kiesdistrict de meerderheid hadden behaald, terwijl de stemmen van de minderheid verloren gingen; en niet langer was de kwaliteit van het recht op onderwijs afhankelijk van omstandigheden die van plaats tot plaats verschilden. Als men een jaartal wil verbinden aan de verankering van Nederland als democratische rechtsstaat, dan komt 1917 daarvoor veel meer in aanmerking dan 1848. Deze grondwetsherziening was veel meer dan een historisch compromis tussen de politieke partijen: het was de doorbraak van volwaardig en gelijkwaardig burgerschap voor alle Nederlanders, geënt op de aard en de structuur van de toenmalige samenleving.

De grondwetsherziening van 1917 werkt een eeuw later nog door, maar is niet het einde van het verhaal. Grondwetswijzigingen treden op een bepaalde datum om 0.00 uur in werking, maar constitutionele veranderingen hebben een voorgeschiedenis en een nawerking die zich over tientallen jaren uitstrekken. De samenleving is intussen zo sterk veranderd dat de realisering van deze constitutionele rechten nieuwe wegen zoekt en deels al heeft gevonden, bijvoorbeeld waar het het onderwijs betreft. Daarover, over het onderwijs en de vorming van democratisch burgerschap, gaat dit essay.

*

De voorzitter van de Ministerraad, minister van Binnenlandse Zaken mr. Pieter Cort van der Linden, zei op 25 september 1917 in de Tweede Kamer: 'De hervorming, die wij zullen tot stand brengen, komt tot stand te midden van den wereldoorlog. Zij zal echter haar groote betekenis eerst krijgen na het sluiten van

den vrede. Hoe de wereld eruit zal zien wanneer de nieuwe wereldorde uit den tegenwoordigen chaos zal verrijzen, er is niemand die het zich kan verbeelden, maar dat kunnen wij vaststellen, er gaat tegenwoordig door de wereld een geweldige strooming in de richting van meer volksinvloed op den gang van zaken. Welnu, dien grooteren volksinvloed zullen wij schenken zonder de heftige beroeringen, die wij elders waarnemen.'

Op 29 november 1917, nog op de dag van de aanvaarding van deze baanbrekende grondwetsherziening in de Eerste Kamer (één senator stemde tegen), ondertekende koningin Wilhelmina de betreffende wetten. Minister Cort van der Linden en zijn acht collega's plaatsten het contraseign. Minister van Justitie Bastiaan Ort zorgde ervoor dat de wetten binnen twee dagen in het Staatsblad waren gepubliceerd.

Cort van der Linden leidde het 'extraparlementaire' kabinet van veranderingsgezinde vakmensen dat was gevormd toen de Kamerverkiezingen van juni 1913 geen regeervaarde meerderheid hadden opgeleverd. Dit kabinet bestuurdde Nederland met visie en daadkracht, terwijl om ons land heen de Eerste Wereldoorlog woedde. Een miljoen oorlogsvluchtelingen uit België was in Nederland opgevangen; het door henzelf opgetrokken Belgenmonument op de Amersfoortse Berg herinnert daaraan nog steeds. Onder leiding van de minister van Waterstaat, de waterbouwkundig ingenieur Cornelis Lely, werd het plan tot afsluiting en gedeeltelijke inpoldering van de Zuiderzee aangenomen. De minister van Koloniën, Thomas Pleyte, die Maleis en Javaans kende, stelde in 1916 in Nederlands-Indië (nu Indonesië) de Volksraad in, waarin voor het eerst ook inheemse onderdanen inspraak kregen. Minister Ort, tot dan advocaat-generaal bij de Hoge Raad, gaf persoonlijk leiding aan de voorbereiding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Dit wetboek werd in 1921 aanvaard, trad in 1926 in werking en is, uiteraard met wijzigingen, nog steeds van kracht.

De afkondiging van de herziene Grondwet op 12 december 1917 verliep volgens het destijds gebruikelijke ritueel: een proclamatie vanaf de pui of de deur van de gemeentehuizen in het hele land en voorlezing in plechtige zittingen van de Hoge Raad, de gerechtshoven en alle Nederlandse rechtbanken. De grondwetsherziening behelsde nogal wat, al was ze tekstueel niet omvangrijk: ze was een geruisloze constitutionele omwenteling, ruim een eeuw na de vestiging van het Koninkrijk der Nederlanden. De beperkingen van het kiesrecht naar 'kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand' werden afgeschaft. Behalve aan mannen zou nu ook aan vrouwen het kiesrecht kunnen

worden toegekend. Het districtenstelsel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer (vergelijkbaar met het Britse kiesstelsel) werd vervangen door een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, waardoor kleine partijen een rol konden gaan spelen en voortaan meerpartijencoalities moesten worden gevormd om te kunnen regeren. En bovendien werd een principiële verandering in de verhouding tussen overheid en samenleving gerealiseerd: aan de decennialange 'schoolstrijd' kwam een eind door de financiële gelijkstelling van algemeen vormend lager onderwijs 'met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen' en bijzonder onderwijs met een grondwettelijk gewaarborgde 'vrijheid van richting'.

Een paar weken daarvoor (op 7 november 1917 volgens de in het Westen gebezigde Gregoriaanse kalender) had in Rusland de Oktoberrevolutie de bolsjewieken onder leiding van Lenin aan de macht gebracht. In de dagen waarin in Den Haag de grondwetsherziening werd voltooid, trok het nieuwe Russische bewind zich uit de Eerste Wereldoorlog terug en staakte het de strijd tegen Duitsland. De oorlog had mensen en middelen van Rusland opgebruikt, wat een van de verklaringen was van de radicalisering van de revolutie in 1917. Ook elders, in Duitsland bijvoorbeeld, riep de ellende van de Eerste Wereldoorlog revolutionaire gevoelens op. In grote delen van Europa en het Midden-Oosten waren mensenlevens en landstreken verwoest. Ook zo'n driehonderd kilometer bezuiden Den Haag, even voorbij de Belgisch-Franse grens, was dat het geval. Daar duurde de tankslag om Cambrai voort, waarin de Duitse generaal Georg von der Marwitz een succesvol tegenoffensief tegen de Britse troepen begonnen was. Voor het eerst namen op grote schaal tanks deel aan de strijd. Aan elk van beide zijden vielen in deze slag naar schatting 45.000 doden en gewonden.

*

Zeventig jaren waren verstreken sinds het Europese revolutiejaar 1848, het jaar waarin koning Willem II tegen heug en meug aan de liberalen ruimte gaf om de steven te wenden, met J.R. Thorbecke aan het roer. De grondwetsherziening die daaruit voortkwam, was vooral een bevestiging van de sleutelrol van de Hollandse commerciële elites. Zij hadden ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden en vervolgens tot in de 'Franse' tijd de dienst uitgemaakt, maar moesten na de restauratie van 1815 macht afstaan aan Willem I. De tweede helft van de negentiende eeuw was getekend door de economische en

morele strijd tussen de gevestigde families en de socialistische en de christelijk-sociale bewegingen, die zich het lot aantrokken van de zelfs met kinderarbeid uitgebuite fabrieks-, mijn- en landarbeiders. Stap voor stap wisten deze bewegingen hun invloed op het landsbestuur te vergroten. Dat leidde in 1874 tot het verbod van kinderarbeid (het beroemde 'Kinderwetje' van Van Houten) en in 1901 tot de Ongevallenwet, het beginpunt van de sociale zekerheid.

De grondwetsherziening van 1848 was dan ook, in termen van maatschappelijke en politieke antitheses, een noodzakelijke tussenstap die ruimte gaf aan ideële en materieel gemotiveerde tegenbewegingen tegen uitbuiting en achterstelling. Nederland was een land van bloeiende handel, maar tegelijk, in de woorden van de historicus Auke van der Woud, een 'Koninkrijk vol sloppen'. Daarin verschilde Nederland niet wezenlijk van andere landen waar emancipatoire bewegingen stem gaven aan de arbeiders. Aangezwengeld door anti-imperiale nationale bewegingen werd bovendien de heersers van de grote veelvolkerenstaten het vuur steeds nader aan de schenen gelegd. Het staatkundige versplinterde Italië herenigde zich en nam in 1870 ook in de Kerkelijke Staat en de stad Rome de macht over. Dit succes van de Italiaanse nationalistien wierp de katholieke kerk terug op haar taak, geestelijk leiding te geven aan de katholieken in de wereld. Paus Leo XIII maakte een einde aan de verstrengeling met post-feodale belangen en publiceerde in 1891 de eerste sociale encycliek. Langs een omweg beïnvloedde het katholieke sociale denken ook de protestants-christelijke beweging in Nederland.

De spanningen in de Nederlandse samenleving waren dus al met al niet van andere aard dan die in de Europese buurlanden. De negentiende-eeuwse Nederlandse staat bood een ordening van het economische leven op basis van politieel bewaakte openbare orde, maar erkende nog niet de gelijke rechten van de burgers. Van initiatieven uit de samenleving om taken van algemeen belang te behartigen, hield de overheid zich gewoonlijk afzijdig. Dat systeem kraakte aan het begin van de twintigste eeuw in zijn voegen. De vragen van constitutionele, maatschappelijke en economische orde die de negentiende-eeuwse politiek hadden beheerst, waren nog onbeantwoord. De grondwetsherzieningen van 1848, 1884 en 1887 hadden geen antwoord gegeven op de 'sociale kwestie' die door de industriële revolutie was ontstaan. De socialistische leider Pieter Jelles Troelstra verwoordde dit in zijn afzonderlijke advies, gevoegd bij dat van de Staatscommissie voor Grondwetsherziening van 1912 aldus: 'Ook onze Grondwet is een compromis tusschen de verschillende groepen der bezittende klasse, als

gevolg van de overwinning der handeldrijvende en industriële burgerklasse van 1848, dat zijne uitdrukking vindt in de constitutioneele monarchie en het parlementaire stelsel.' Bij de Kamerverkiezingen in het jaar daarna, nog steeds zonder algemeen kiesrecht, behaalde zijn partij, in de woorden van de liberaal P.J. Oud, 'een eclatante overwinning' (achttien van de honderd zetels). Ook in Nederland was de tijd kennelijk rijp voor ingrijpende veranderingen. Maar meer dan in andere landen bleken de institutionele structuren van beraad – dat is voor het Nederlandse bestel wél een eeuwenoud kenmerk – in staat om die spanningen te verwerken, al was een vreedzame afloop daarmee niet verzekerd.

*

In de internationale verhoudingen was een vreedzame afloop nog minder zeker. De sociaaleconomische en politieke conflictstof kon gemakkelijk tot een uitslaande brand leiden, en deed dat ook vele malen tussen 1848 en het begin van de Eerste Wereldoorlog. Het eertijds liberale, romantische nationalisme kreeg volgens de Britse historicus Eric Hobsbawm in die periode grimmiger trekken. Ter rechterzijde bedienden imperialistische en xenofobe bewegingen zich van nationaal chauvinisme. Dit verschafte de (lagere) bourgeoisie een verhaal om zich te kunnen afzetten tegen het opstandige proletariaat. Hoewel het socialisme principieel internationalistisch was, ontstonden echter ook paradoxale verbindingen tussen nationalistische en sociale bewegingen, zowel van socialistische als van confessionele signatuur.

Culturele, religieuze en sociaal-economische tegenstellingen waren in Europa alom aanwezig, niet alleen in de imperiale veelvolkerenstaten, en leidden in de halve eeuw voorafgaand aan de Eerste Wereldoorlog tot tal van oproeren, opstanden en oorlogen. Ook in Nederland was er meer sociale ellende en waren er meer onlusten dan waarvan de traditioneel rozige vaderlandse geschiedschrijving blijk geeft, maar een brede revolutionaire beweging ontstond hier niet. Een traditie van matiging en middelmatigheid en de gestabiliseerde (later zei men: verzuilde) verhoudingen tussen geestelijke stromingen maakten Nederland tot een Europees gezien uitzonderlijk geval.

In de luwte van de Europese spanningsvelden kon Nederland als internationaal handelsland juist goed gedijen, maar terecht was niet iedereen zorgeloos. De Amsterdamse jurist Tobias Asser (in 1911 ontving hij de Nobelprijs voor de Vrede) was zich juist door zijn internationale ervaringen bewust van de

kwetsbaarheid van vrede en veiligheid. Als diplomaat in dienst van de staat getreden, richtte hij zich op het beheersen van de risico's van een internationaal conflict. De Haagse Vredesconferenties van 1899 en 1907 brachten de eerste verdragen ter voorkoming van oorlogen tot stand. Deze inspanningen bleken echter in 1914 vergeefs. Dit was niet alleen het gevolg van overkokend nationalisme: juist de vorsten die achteraan stonden in bereidheid tot binnenlandse vernieuwingen en democratisering, liepen voorop in militarisering en buitenlandse geldingsdrang. De aanleiding tot de Eerste Wereldoorlog was een terroristische aanslag op de Balkan, maar de oorzaken lagen in vele landen: de 'verzuiling van de allianties, de bewapeningswedloop tussen staten, de imperialistische concurrentie in andere werelddelen, en de toenemende sociale en binnenlandspolitieke conflicten', aldus de Duitse historica Marie-Janine Calic. De oorlogen ontsproten uit dezelfde voedingsbodem als de revoluties: de meedogenloosheid van regimes die de bevolking exploiteerden. Patronen van beraad waren te zwak of kwamen te laat om geweld te voorkomen. Naast de slaapwandelaars van de internationale politiek waren er de agressoren, die slechts op een aanleiding wachtten: Rusland dat de hand wilde leggen op delen van het Osmaanse Rijk, evenals Oostenrijk op Servië.

*

Het Koninkrijk der Nederlanden speelde geen rol van betekenis in de gebeurtenissen die tot de Eerste Wereldoorlog leidden. Na het uitbreken van de oorlog was het met moeite in staat zijn neutraliteit te bewaren en het bleef (ondanks koninklijke tekenen van sympathie voor de Duitse keizer en Belgisch revanchisme tegen Nederland) bij de naoorlogse afrekeningen in Versailles ongeschonden. De Nederlandse politiek volgde haar eigen wegen. Eind 1910, dus nog onder verantwoordelijkheid van het voorgaande christelijke kabinet, was al een staatscommissie voor grondwetsherziening met een brede taak ingesteld, die in 1912 rapporteerde. De daarop gebaseerde voorstellen kwamen niet verder dan de eerste lezing, dus de behandeling ervan in de Tweede Kamer. Ze omvatten het zwaar omstreden 'huismanskiesrecht' voor gezinshoofden en economisch zelfstandige mannen. In de laatste twee jaren van deze kabinetsperiode werd op Prinsjesdag massaal voor algemeen kiesrecht gedemonstreerd.

Door de verkiezingen van juni 1913 waren de christelijke partijen (destijds de 'rechterzijde') in de minderheid gekomen ten opzichte van de liberalen en de

sociaal-democraten. Het kabinet-Cort van der Linden vermeed de fout van zijn voorgangers, een grondwetsherziening voor te stellen die nooit een twee derde meerderheid in tweede lezing, dus in beide Kamers, zou kunnen halen. Nog voor het eind van het jaar werden twee nieuwe staatscommissies ingesteld, de ene voor de hervorming van het kiesrecht, de andere met als taak een 'algemeen bevredigende regeling' voor de subsidiëring van het bijzonder onderwijs en de daaraan te verbinden condities uit te werken. Deze laatste commissie werd de verzoeningscommissie of bevredigingscommissie genoemd; het resultaat van haar werk kreeg in de parlementaire geschiedenis de aanduiding 'pacificatie'.

Lang werk had deze commissie niet: zij rapporteerde al op 25 mei 1914, vijf weken voor de moord in Sarajevo op aartshertog Franz Ferdinand en zijn vrouw. Mr. J.B. Kan, die destijds secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken was en de vader van de politiek sensitieve cabaretier Wim Kan (1911-1983), schreef in november 1915 dat de daarop gevolgde 'Europeesche oorlog' ook voor de regering van het neutrale Nederland grote beslommeringen had meegebracht. Hij moet daarbij onder meer hebben gedoeld op de mobilisatie, de economische en logistieke problemen, en op de enorme aantallen vluchtelingen uit België.

Desalniettemin waren in oktober 1915 de drie wetsvoorstellen ingediend die samen de grondwetsherziening van 1917 zouden vormen. Het ging hierbij om de invoering van de evenredige vertegenwoordiging, het algemeen kiesrecht voor mannen zonder onderscheid alsook het niet langer uitsluiten van vrouwen van het kiesrecht en, als derde luik, het nieuwe onderwijsartikel, dat onder meer de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder lager onderwijs inhield. De gewijzigde Grondwet zelf verankerde het recht van mannen en vrouwen om te worden gekozen en opende de mogelijkheid hun bij wet ook het actief kiesrecht toe te kennen. Zo'n wet kwam in 1919 tot stand, gevolgd door de grondwettelijke verankering in 1922. Dit samenstel van veranderingen wordt vaak als een compromis gezien, en dat was het ook. Zo beschrijven de parlementaire geschiedschrijvers Bosmans en Van Kessel de besluitvorming: omdat voor zijn kabinet algemeen kiesrecht een voornaam punt was, besefte Cort van der Linden 'dat de medewerking van de rechterzijde moet worden "gekocht" door haar op het punt van het bijzonder onderwijs te bevredigen'. Zij vervolgen dat de confessionelen hierop van hun kant met 'lange tanden' het algemeen kiesrecht aanvaardden.

Dat het om een compromis ging, werd door alle betrokkenen onderkend. In

de eerste fase van de parlementaire behandeling was dit compromis nog heftig omstreden. Toch ging het bij degenen die leidinggaven aan dit proces om méér dan een uitruil van wenselijkheden en onwenselijkheden, van de soort die iedereen met een onbevredigd gevoel laat zitten. Leidende figuren aan beide zijden van het politieke spectrum spraken uiteindelijk zelf met warmte over de wenselijkheid van de juist voor hun tegenvoeters belangrijke onderdelen van de grondwetsherziening. Reeds in 1915 nam Kan een echte gezamenlijkheid waar, onder de indruk van de wereldschokkende gebeurtenissen. Het was ‘de ernstige wil van alle partijen’, schreef hij, om in de Nederlandse politiek te komen tot ‘een bestand, dat niet gedoogde twistappels op te werpen’.

Niet alleen uit het gevolgde besluitvormingsproces, maar ook uit de *inhoud* van de drie wetsvoorstellen blijkt dat de toonaangevende politici daadwerkelijk streefden naar dwarsverbanden. Elk van de voorstellen was gericht op het leggen van een solide basis voor het nationale politieke en maatschappelijke bestel. Dat ligt wellicht voor de hand voor evenredige vertegenwoordiging en algemeen kiesrecht, maar het gold óók voor het onderwijs. Kenmerk van het beoogde stelsel van openbare en naar richting verschillende bijzondere scholen was immers niet enkel de pluraliteit: wat de regering er blijkens de tweede zin van de memorie van toelichting van verwachtte, was ‘dat daarmee de grondslag is gelegd voor een krachtige ontwikkeling van ons nationaal onderwijs in zijn ganschen omvang’.

De intensiteit van de parlementaire discussie hierover (zowel de schriftelijke voorbereiding als een reeks van debatten) liet zien hoe goed een vrijere relatie tussen kabinet en Kamermeerderheid kan uitpakken. De parlementaire geschiedenis van de eerste lezing besloeg meer dan achttienhonderd pagina’s in druk en strekte zich uit over ruim een jaar. Op 16 mei 1917 nam de Eerste Kamer in eerste lezing drie wetsvoorstellen aan ter herziening van de Grondwet. Daarop moesten, volgens de wetgevingsprocedure die verplicht is bij grondwetsherzieningen, ontbinding van de Tweede Kamer en verkiezingen volgen, zodat de kiezers zich over de herziening konden uitspreken, waarna de nieuwe Kamers de veranderingen in tweede lezing konden behandelen. Bij de sluiting van de zitting der Staten-Generaal op 24 mei 1917 zei Cort van der Linden: ‘in een zeldzame overeenstemming van Regeering en Staten-Generaal zijn een drietal wetten tot het in overweging nemen van veranderingen in de Grondwet tot stand gekomen.’ Er werd weliswaar een actie tegen de aanhangige grondwetsherziening gevoerd, maar de zeven zittende partijen spraken af elkaars

kandidaten niet te zullen bestrijden bij de naar verwachting laatste verkiezingen volgens het districtenstelsel. De nieuwe Kamer zou, zo was de bedoeling, na een jaar plaatsmaken voor een met algemeen kiesrecht gekozen Kamer.

*

Toen op 28 juni 1917 de (op enkelen na) herkozen leden van de Tweede Kamer voor hun eerste vergadering bijeenkwamen, maakte het oudste aanwezige Kamerlid, de tachtigjarige jonkheer Alexander de Savornin Lohman, voorman van de CHU, een paar opmerkingen die wel heel duidelijk van het inzicht blijk gaven dat de kiezers hadden ingestemd met een constitutionele omwenteling. Hij zei dat de verkiezing 'in haar wezen niets was dan een referendum' over de drie voorstellen voor grondwetswijziging met het karakter van 'een belangrijken mijlpaal op het pad onzer politieke ontwikkeling'. In twee punten vatte hij de betekenis ervan samen: 'ten eerste: dat voor Europa de tijd gekomen is, dat geheel de bevolking, in al haar rangen en standen, meer direct dan tot dusver deelneemt aan de bestiering van haar eigen lot; ten tweede: dat, vooral in ons klein land, elke steen des aanstoots die nodeloos onze meer dan ooit nodige samenwerking verstoort, behoort te worden opgeruimd.' Toen vijf maanden later, op 29 november 1917, de Eerste Kamer de wetsvoorstellen in tweede lezing bijna eenstemmig aannam, was de grondwetsherziening voltooid.

In 1917 is de democratische constitutionele identiteit van Nederland bepaald, of minstens herbepaald. In november 1918 maakte de Duitse nederlaag in de Eerste Wereldoorlog revolutionaire bewegingen los in Kiel, München en Berlijn. Ze betekenden het einde van de Duitse monarchieën. Op 11 november meende Troelstra dat het moment gekomen was om ook in Nederland de politieke macht te grijpen. Daarin vergiste hij zich. In het Kamerdebat daags daarna ervoer hij een vernederende afwijzing. Er kwamen geen mensenmassa's in beweging voor een revolutie, maar alleen om rond de burgerlijke partijen en de Koningin de rijen te sluiten. De verbindingen, die mede door Troelstra zelf tussen de stromingen van de Nederlandse politiek en samenleving waren gelegd, waren hecht en konden tegen een stootje. Zijn prominente partijgenoot W.H. Vliegen, vele jaren wethouder in Amsterdam, had hem gewaarschuwd. In de ogen van Vliegen was 'een revolutie [...] in een democratisch geregeerd land een dwaasheid'. Nederland was, zo schreef de jurist en historicus Cees Fasseur in zijn boek over koningin Wilhelmina, door de grondwetsherziening van 1917 en de

verkiezingen van 1918 'juist op tijd een echte democratie geworden'. In 1917 werd in Nederland geweld voorkomen door het geruisloos overbodig te maken. Maar wel was nog steeds een op het eigene gerichte mentaliteit dominant. De hechtheid van de interne verbindingen manifesteerde zich in neutraliteit, kolonialisme en handel waar mogelijk.

*

In november 1917 verscheen ook de eerste aflevering van het blad *De Stijl*, waaraan de namen verbonden zijn van vernieuwende kunstenaars zoals de schilders Theo van Doesburg en Piet Mondriaan, de architect J.J.P. Oud en later de meubelontwerper en architect Gerrit Rietveld, bekend door de karakteristieke dwarsverbindingen van bouwdelen in zijn meubelontwerpen. Tot de verwanten van deze beweging behoorde ook de tekenaar en vormgever Richard Roland Holst, die sterk bij de sociale strijd betrokken was. De beweging van De Stijl zocht in allerlei opzichten de verbinding: in twee- en driedimensionale concepten, in bijdragen aan industriële vormgeving, en in inspiratie over grenzen heen. De kunstenaars zagen de oorlog als het gevolg van het individuele streven naar overheersing van anderen, en wilden zich inzetten voor 'de vorming van een internationale eenheid in Leven, Kunst en Cultuur'. Dat maakten ze kenbaar in een manifest, dat een jaar na de oprichting van De Stijl werd gepubliceerd.

Slaan wij een blik op den afgelopen jaargang, dan moet het ons met bewondering vervullen dat uitvoerende kunstenaars de denkbeelden waartoe zij al arbeidende kwamen, zoo uitnemend helder wisten te formuleeren, waarmede zij veel tot verklaring van het nieuwe kunstbewustzijn hebben bijgedragen. Van dit laatste immers getuigt genoegzaam de toenemende belangstelling, — ook in het buitenland, — voor den inhoud van dit maandschrift, welke inhoud niet naliet, zoowel bij de jongere als bij de oude generatie, zijn invloed te doen gevoelen. Zoo voorziet deze inhoud, voor den tot dieper aesthetisch bewustzijn gerijpten mensch, in een behoefte.

Dit mag dus een aansporing zijn om, ondanks de moeilijkheden, die door de tijdsomstandigheden de uitgave van periodieken belangrijk verzwaren, met dezelfde zekerheid ons aesthetisch beschavingswerk voort te zetten.

October 1918.

REDACTIE.

MANIFEST 1^o) VAN „DE STIJL”, 1918.

1. Er is een oud en een nieuw tijdsbewustzijn.
Het oude richt zich op het individueele.
Het nieuwe richt zich op het universeele.
De strijd van het individueele tegen het universeele openbaart zich, zoowel in den wereldkamp als in de kunst van onzen tijd.
2. De oorlog destructieveert de oude wereld met haar inhoud: de individueele overheersching op elk gebied.
3. De nieuwe kunst heeft naar voren gebracht hegeen het nieuwe tijdsbewustzijn inhoudt: evenwichtige verhouding van het universeele en het individueele.
4. Het nieuwe tijdsbewustzijn staat gereed zich in alles, ook in het uiterlijke leven te realiseeren.
5. Traditie, dogma's en de overheersching van het individueele (het natuurlijke) staan deze realisering in den weg.
6. Daarom roepen de grondleggers der nieuwe beelding allen, die in de hervorming der kunst en kultuur gelooven op, deze hinderpalen der ontwikkeling teniet te doen, zoo als zij in de nieuwe beeldende kunst — door natuurlijke vorm op te heffen — hebben te niet gedaan, hegeen de zuivere uitdrukking der kunst, de uiterste consequentie van alle kunstbegrip belemmert.
7. De kunstenaars van heden hebben, gedreven door éénzelfde bewustzijn over de geheele wereld, op geestelijk terrein deelgenomen aan den wereldkamp tegen de overheersching van het individualisme, de willekeur. Zij sympathiseeren daarom met allen, die, hetzij geestelijk of materieel, strijden voor de vorming van een internationale eenheid in Leven, Kunst en Kultuur.
8. Het orgaan „De Stijl”, dat zij met dat doel hebben opgericht, tracht bij te dragen de nieuwe levensopvatting in het licht te stellen. Medewerking van allen is mogelijk door:
9. 1. Als blijk van instemming, toezending (ter Redactie) van uw naam (volledig), adres, beroep.

1) Dit manifest zal, zoodra het verkeer met het buitenland weer hersteld is, afzonderlijk, in een groote oplage vanuit de verschillende kunstcentra in het buitenland worden verspreid. Red.

Het manifest van De Stijl.

Voor het leggen van verbindingen is eigenzinnigheid nodig. Het vermijden van de ontmoeting met andersdenkenden is een intellectueel gemakzuchtiger keuze, die leidt tot nodeloze vijandschappen. De kunstenaars van De Stijl waren zich ervan bewust dat ze werkten op de drempel van veranderde tijden. Roland Holst verbeeldde hoeveel er van de fabrieks- en mijnarbeiders werd gevergd en toonde zijn vreugde over de invoering van de achturige werkdag.



Richard Roland Holst, Ontwerp voor schildering in de beurs van Berlage: De Industrie (collectie Rijksmuseum, Rijksstudio)

De architect Oud, broer van de vrijzinnig-democraat Pieter Oud, ontwierp bouwwerken die op het snijvlak van kunst, maatschappij en politiek de verbinding tot uitdrukking brachten, zoals het Rotterdamse Café de Unie (1925) en het Nationaal Monument op de Dam (1956).

*

Vaak zijn de drie onderdelen van de grondwetsherziening als een uitruil tussen de hoofdstromingen in de Nederlandse politiek voorgesteld, zonder dat ze substantieel met elkaar samenhangen. De voorgaande terugblik laat iets anders zien. Verbindingen zijn, veel meer dan het verhaal van de 'uitruil' wil doen geloven, het belangrijkste kenmerk van de politieke en sociale orde waaraan de grondwetsherziening vormgaf. Bij alle onderdelen ervan werden fundamentele rechten van de staatsburgers eindelijk erkend. De gelijkstelling van het bijzonder en openbaar lager onderwijs was wel 'financieel', maar dat was niet het enige. Het ging vooral om de inrichting van een onderwijsbestel dat voor alle kinderen het recht op toegang tot het onderwijs aan dezelfde deugdelijkheidseisen verbond. De grondwetsherziening was een historisch compromis in die zin dat de partijen van links tot rechts de gewijzigde bepalingen voor het eerst baseerden op gelijke rechten van de staatsburgers en de veronderstelling dat openbaar en bijzonder onderwijs gelijkelijk 'deugdelijk' konden zijn. De manier waarop

leidende politici van liberale en confessionele zijde zich uitspraken, bevestigt deze kijk op de grondwetsherziening van 1917: aan beide kanten was wat als ‘compromis’ wordt beschreven, opgenomen in het politieke denken over de toekomst.

Bovenal was deze grondwetsherziening dan ook een teken van politiek-maatschappelijke resonantie. Men had de klokken gelijkgezet om gezamenlijk een nieuw tijdvak in te kunnen gaan. Bezien vanuit het vertrekpunt (een staat die werd geleid door een politieke klasse die tot dan niet alle burgers omvatte) was de aanvaarding van deze verandering een teken van vertrouwen in de samenleving. Zo verwoordde Cort van der Linden het ook in de slotfase van de herziening, voorafgaand aan de aanneming van de wetsvoorstellen met (bijna) algemene stemmen in de Tweede Kamer: ‘Het toekennen van het algemeen stemrecht is een erkenning van de saamhoorigheid van het gehele Nederlandse volk, en zij is tevens blijk van vertrouwen van den grondwetgever in het gezond verstand en de gematigdheid van de natie. Ik ben overtuigd, dat dit vertrouwen door ons volk niet zal worden beschaamd. De Herziening van artikel 192 der Grondwet gaat uit van dezelfde gedachte. Zij kan ons volk sterken, omdat zij de volksontwikkeling in haar ganschen omvang stelt als doel boven den partijstrijd verheven. Zij kan onze eenheid bevorderen, omdat zij de gewetensvrijheid, die ons allen zonder onderscheid lief is, bevestigt, en zij zal die doeleinden bereiken, indien wij hoe langer hoe meer leeren elkander te verstaan en elkander te waardeeren.’ Alleen een overheid die haar burgers vertrouwt, zal het vertrouwen van de burgers genieten.

*

In Nederland werd heel wel begrepen hoezeer dit op consensus gerichte proces van constitutionele verandering zich onderscheidde van de gruwelijke oorlogshandelingen en de revolutionaire ontwikkelingen elders in Europa. Proces en inhoud van de constitutionele verandering hingen, zoals gezegd, met elkaar samen: het proces kon juist zo verlopen doordat de inhoud van de grondwetsherziening zelf geschikt was om de geesten te verenigen. Dat gold voor alle drie de luiken van deze herziening – en daarom reikt de betekenis van dit drieluik verder dan dat de tegengestelde politieke stromingen elkaar vonden.

De kern daarvan is de manier waarop de emancipatie van de Nederlandse staatsburgers in 1917 uitdrukking gaf aan de sociale structuren van het land, het

weefsel van de samenleving. De aanvaarding van het algemeen kiesrecht maakte alle volwassen Nederlanders eindelijk tot staatsburgers in de volle betekenis: zij zijn niet meer de onderdanen van een overheid die boven hen geplaatst over hun lot beslist; voortaan zijn ze mede-beslissers over de wetten die hen binden en over de manier waarop het land wordt bestuurd. Dat is nu hun persoonlijke verantwoordelijkheid, niet (zoals nog maar kort daarvoor was voorgesteld) die van het gezinshoofd. En het werd *ieders* verantwoordelijkheid, niet meer alleen die van beter opgeleiden en beter gesitueerden. De grondwettelijke mogelijkheid (en vanaf 1922 de eis) om in aanvulling op het algemeen mannenkiesrecht ook het kiesrecht voor vrouwen te regelen, vormde de sluitsteen van de erkenning van algemeen burgerschap. Troelstra wees erop dat als de welstandseisen van 1887 niet waren geschrappt, er in plaats van vrouwenkiesrecht – in de woorden van Troelstra – ‘dameskiesrecht’ was gekomen.

Evenredige vertegenwoordiging kwam in de plaats van het districtenstelsel. Hoewel, zoals de Britse ervaring leert, regeringsvorming op basis van een districtenstelsel meestal (maar niet altijd) eenvoudiger verloopt, heeft evenredige vertegenwoordiging het enorme voordeel dat er maar heel weinig kiezers verstoken blijven van iemand die hen vertegenwoordigt. Een districten- of meerderheidsstelsel leidt tot de verkiezing (eventueel in een tweede ronde) van degene die de meeste stemmen behaalt. Daardoor gaan per district de stemmen van mogelijk grote minderheden verloren; deze kiezers hebben geen vertegenwoordiger in het parlement.

De evenredige vertegenwoordiging maakte de weg vrij voor een op ideële (of ideologische) politieke stromingen gebaseerde democratie. Als gevolg van de evenredige vertegenwoordiging zou geen van die partijen nog in staat zijn alleen te regeren: enkel coalities konden nog een regerende meerderheid voortbrengen. En doordat die partijen ‘beginselpartijen’ waren, doorsneden ze de sociale klassen. Lager opgeleiden en minder welvarende Nederlanders hoefden niet in een revolutionaire beweging hun heil te zoeken, maar konden als mede-dragers van het omgevormde politieke bestel veranderingen bewerkstelligen.

De Schoolstrijd, die ruim een eeuw heeft geduurd, heeft de realisering van het grondrecht op onderwijs voor eenieder vertraagd. De vrijzinnige partijen wilden het openbaar onderwijs zoveel mogelijk voorrang geven. Daarvan werd verwacht dat het zou opleiden tot ‘christelijke en maatschappelijke deugden’, daaronder burgerzin en vaderlandsliefde, in een latere fase zelfs tot ‘verknochtheid aan het Oranjehuis’. Er was dus zeker geen sprake van een

diametrale tegenstelling met het christelijk bijzonder onderwijs. Toch achtten de katholieke en protestants-christelijke politici in navolging van hun kerken de eigen school nodig voor een opvoeding in de geest van de ouders en hun geloofsgemeenschap. Het beheer daarover wilde men niet uit handen geven. Nieuwe, onder anderen door mgr. Joannes Zwijsen vanuit Tilburg gestichte congregaties richtten zich erop alle katholieke jongens en meisjes een gedegen opvoeding te geven. Een van de gevolgen van de verdeeldheid over het onderwijsbestel was dat de wettelijke regeling van de leerplicht pas in 1900 tot stand kwam.

De in 1917 aanvaarde grondwetsbepaling over het onderwijs (destijds artikel 192, nu met slechts kleine wijzigingen artikel 23) ordende een door verschillende entiteiten gedragen onderwijsbestel: onderwijs zou niet alleen een taak zijn van gemeenten en rijksoverheid, maar ook van het project van maatschappelijke, kerkelijke en andere ideële initiatieven. Vaak noemt men het stelsel van openbare en bijzondere lagere scholen dual, maar eigenlijk is het meer dan dat, namelijk pluraal. Een van de liberale Kamerleden die de nieuwe grondwetsbepaling verdedigde, de oud-minister mr. Th.H. de Meester, bracht in het Kamerdebat van 19 oktober 1916 duidelijk over hoezeer het beoogde bestel op gedeelde uitgangspunten berustte. Allereerst herinnerde hij eraan dat volgens de Liberale Unie ‘de openbare school, leidend tot Christelijke en maatschappelijke deugden, pedagogisch te verkiezen [is] boven sektescholen en tevens als het beste middel om de eenheid van het volk aan te kweeken’. Echter, ‘rekening moet gehouden worden met het feit dat vele duizenden in den lande [...] anders daarover denken en in gemoede en naar conscientie overtuigd zijn, dat zij hun kinderen niet mogen zenden naar de openbare school’. Daarmee ‘komen wij op het gebied van een strijd, die, met behoud van ieders vrijheid, alleen beslist kan worden door geestelijke wapenen’, niet door ‘staatsdwang’. ‘Wie den staatsdwang op dit gebied wil uitsluiten, komt mijns inziens tot de geheele financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs, omdat alleen dan de voorwaarden gelijk zijn en geen geldelijke beletselen meer bestaan voor hen, die bijzonder onderwijs voor hun kinderen begeeren, dezen daaraan te doen deelnemen.’ Tegelijk echter geldt dat de overheid ‘[a]llen burgers [...] gelegenheid [moet] verschaffen tot het ontvangen van schoolonderwijs’: ‘wij mogen de vervulling van die taak niet afhankelijk stellen van het ontbreken van particulier initiatief.’ De financiering van het bijzonder onderwijs betekent dat de overheid de zelfstandigheid ervan erkent, maar niet dat zij het daarom buiten haar verantwoordelijkheid plaatst.

Dat wordt aan het begin van de grondwetsbepaling al sinds 1814 in vrijwel gelijk gebleven bewoordingen vooropgesteld: het onderwijs is 'een voorwerp van aanhoudende zorg der regering'. Tegenwoordig noemt men dit wel 'stelselverantwoordelijkheid'. Kenmerkend is sinds 1917 dat onderwijsinitiatieven vanuit de samenleving niet meer in het onderwijsbeleid van de overheid kunnen worden beschouwd als van mindere waarde (wat ze voordien door gebrek aan middelen soms wel waren).

*

Ging het hier alleen maar om drie belangrijke grondwetswijzigingen, dan was dat al heel wat. Maar wat in 1917 gebeurde reikte verder, aangezien dit drieluik de politieke emancipatie van de Nederlandse staatsburgers en de integratie van hun maatschappelijke initiatieven realiseerde.

De nieuwe grondwetsbepaling stelde onderwijs dat van overheidswege wordt gegeven naast onderwijs dat niet van overheidswege wordt gegeven; het onderscheid openbaar onderwijs/bijzonder onderwijs was daaraan één op één gekoppeld. Ogenschijnlijk was dat een simpele tweedeling, maar omdat het bijzonder onderwijs zo veel verschillende initiatieven kan omvatten, was een wettelijke inkadering van het bijzonder onderwijs nodig om ongelukken te voorkomen. Dit waren 'de eischen van deugdelijkheid' betreffende het hele onderwijs, openbaar en bijzonder, en van lager tot en met hoger onderwijs. (Bijzonder onderwijs is ook in de opvattingen van 1917 niet per se confessioneel, maar kan ook op didactische concepten berusten, zoals het montessorionderwijs.) De inhoud van die eisen werd niet aan de minister of ambtenaren overgelaten, maar moest bij de wet worden geregeld. Ze mogen de eigen aard van het openbaar onderwijs noch van het bijzonder onderwijs aantasten. Voor het openbaar onderwijs is dat de 'eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen', voor het bijzonder onderwijs 'de vrijheid van richting' en de vrijheid van inrichting, in het bijzonder de keuze van de leermiddelen, de aanstelling van de leerkrachten ('onderwijzers') en de toelating van leerlingen. Eisen van deugdelijkheid, ten slotte, zijn niet hetzelfde als de bestuurlijke bekostigingsvoorwaarden.

*

De vrijheid van richting die aan bijzondere scholen toekomt, waaronder ‘de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers’ (aldus het zesde lid van de grondwetsbepaling), is geen absolute vrijheid. Het mogelijke spanningsveld met de overheidstaak om de deugdelijkheid van het onderwijs te verzekeren, is door de grondwetgever van een normatief kader voorzien. De vrijheid om volgens de eigen overtuigingen in een afzonderlijke school onderwijs te geven, kan niet onbegrensd zijn. Het was de bedoeling van de grondwetgever van 1917 te verzekeren dat alle scholen in het Nederlandse onderwijsbestel ‘deugdelijk’ zouden zijn, zodat de Nederlandse jeugd in staat zou zijn zich op de toekomst voor te bereiden. De vrijheid van richting is geen doel dat los van die deugdelijkheid kan worden gerealiseerd, maar een in acht te nemen begrenzing van wat deugdelijkheidseisen kunnen inhouden. Minister Cort van der Linden zag heel goed dat zijn voorstellen zich in dit spanningsveld bewogen. In de memorie van toelichting van 1916 schreef hij dat de deugdelijkheidseisen ‘soms gelijk, soms alleen gelijkwaardig zijn, wijl de vrijheid van richting der bijzondere scholen moet worden in acht genomen’. In de memorie van antwoord voegde hij daaraan met nog meer nadruk toe: ‘zij die de vrijheid van onderwijs willen eerbiedigen moeten niet verlangen dat die vrijheid door middel van deugdelijkheidseisen wordt ondermijnd.’ Maar dit berustte wel op de verwachting dat de onderwijsvrijheid de samenleving als geheel goed zou doen: Cort van der Linden verwachtte ‘dat de eenheid der natie die de neutrale overheidsschool niet heeft kunnen geven door de vrijheid der school zal worden bevestigd. De eenheid van ons volk is uit de vrijheid geboren.’

*

Het feit dat Nederland buiten de Eerste Wereldoorlog was gebleven, gaf de ruimte en bracht de noodzaak voort om die eenheid van binnenuit te versterken – niet in de strijd tegen een nationale vijand. Dat maakte deze grondwetsherziening tot een definiërend moment in de Nederlandse politieke geschiedenis. Kenmerkend voor de grondwetsherziening van 1917 was een inclusief burgerschap, geordend in stromingen (later zuilen genoemd) die door het kiesstelsel veroordeeld waren tot samenwerking: emancipatie, pluralisme van overtuigingen met gelijke rechten. Dwarsverbindingen met andersdenkenden waren er voornamelijk in de steden; in andere delen van het land was de kerkelijke homogeniteit vaak groter. Maar zowel in de ene als in de andere

situatie werd elk gebrek aan contact op operationeel niveau tussen de aanhangers van de onderscheiden stromingen ruimschoots gecompenseerd door de verbindingen tussen de leiders van de onderscheiden stromingen.

Over rechten van de mens werd in 1917 niet veel gesproken, maar de historische sporen van de huidige politieke burgerrechten, van de vrijheid van godsdienst en van het sociale grondrecht op onderwijs leiden wel daarheen.

*

De in 1917 ingevoerde grondwetsbepaling (achterin dit essay weergegeven) is vaak in stelling gebracht om posities af te bakenen of te bevechten. Ze is bovendien gedetailleerd en gecompliceerd. Ze gebruikt begrippen die allemaal een rol spelen in het gevecht om macht en middelen: richting, inrichting, deugdelijkheid, ‘in elke gemeente’, ‘ieders godsdienstige begrippen’ (inmiddels geherformuleerd als ‘ieders godsdienst en levensovertuiging’), en ‘even afdoende gewaarborgd’. Het lijkt er vooral om financiering en bevoegdheden van de wetgever te gaan, maar laten we niet vergeten dat de gewaarborgde rechten toch bedoeld zijn om levensbeschouwelijke diversiteit te verbinden met genoeg saamhorigheid. Ook is, met name rond de mislukte poging tot herformulering van de grondwetsbepaling rond 1980, getwist over de vraag wat het betekent dat ‘bij de wet’ regels mogen worden gesteld: moet de parlementaire wetgever dat zelf doen, of kan dit ook worden gedelegeerd aan de minister of aan gemeenteraden? De hoogleraren onderwijsrecht Mentink, Vermeulen en Zoontjens hebben veel bijgedragen aan de verheldering van deze begrippen, maar nog steeds (ook nu weer, rond een in de zomer van 2017 door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel) komt de vraag op waar onderwijspolitieke aspiraties op grondwettelijke beperkingen stuiten.

Twee kwesties zijn vooral van belang als we stilstaan bij de ontwikkelingen in de afgelopen eeuw en de betekenis daarvan voor de toekomst: de eerste is, welke soort en mate van eigenheid van een school wordt bedoeld met het begrip ‘richting’, de tweede, waarop ik later terugkom, wat de aan het hele onderwijs te stellen eisen van deugdelijkheid kunnen inhouden. De Raad van State wees er in een advies van 2002 op dat de “vrijheid van richting” [...] volgens de tekst van artikel 23 GW niet de grondslag van de gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs [is], maar een randvoorwaarde bij de wettelijke regeling daarvan’. Het is een keuze van de wetgever dat de overheid bij de beoordeling of

er voldoende behoefte is aan een nieuw te stichten bijzondere school, nagaat of er niet al voldoende scholen zijn van die richting. Als de nieuw te stichten school geen bijdrage levert aan een erkende of te erkennen richting, houdt het verhaal daar op.

In de verzuilde samenleving van de eerste halve eeuw na de grondwetsherziening leidde het begrip richting niet tot veel hoofdbreken: zo stak de samenleving in elkaar. Pas sinds 1933 werd het behoren tot een richting een toetsingscriterium voor de stichting van een school. Al waren en zijn er mensen met een voorkeur voor één soort onderwijs, namelijk openbaar of algemeen voor iedereen, toch werkte het begrip richting niet als een splijtzwam. Er is vaak gesproken over de verzuiling van het onderwijs, zonder erbij stil te staan dat die zuilen één fundament hadden en één dak droegen. De lijn van een op samenwerking berustend politiek en maatschappelijk bestel was in 1917 doorgetrokken in het onderwijsbestel. Het onderwijs werd niet beschouwd als een functie waarin slechts de overheid kon voorzien, maar, aldus de regering in de memorie van antwoord voor de eerste lezing van de grondwetsherziening, wel als een publieke taak: 'Onderwijs is niet eene zaak waarvan het belang door het particulier initiatief moet blijken, maar het is uit zichzelf een publiek belang.'

De redenen waarom het onderwijs een publieke taak is, werden destijds in termen van ontwikkeling van kennis en zedelijkheid omschreven. Al bedoelen wij daarmee niet iets wezenlijk anders, wij zouden de kern van het grondrecht op onderwijs vandaag de dag eerder zo omschrijven dat jonge mensen worden toegerust voor hun levenstaken en gevormd tot burgerschap. Vormen van openbaar en bijzonder onderwijs zijn dus onderscheiden wegen naar een verbindend doel. Het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind verwoordt dit in 1969 in artikel 29 als volgt:

- 1 De Staten die partij zijn, komen overeen dat het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op:
 - a. de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind;
 - b. het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en voor de in het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegde beginselen;
 - c. het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden

van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of hare;

d. de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving, in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten, en vriendschap tussen alle volken, etnische, nationale en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking;

e. het bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving.

*

Omdat het bijzonder onderwijs naar zijn aard verscheidene richtingen kan hebben, lijkt het beter om niet te spreken van een duaal, maar van een pluraal onderwijsbestel. Toch wordt tot op heden in officiële stukken de voorkeur gegeven aan de kenschets als duaal. Ook de Onderwijsraad, die als adviesorgaan van regering en parlement sinds 1919 het onderwijsbestel bewaakt en begeleidt, doet dat. Het argument dat de vrijheid van onderwijs betekent dat de overheid 'zich niet mag bemoeien met bijzondere scholen voor zover het om zaken van hun richting gaat' betreft maar één aspect van de structuur van het onderwijsbestel, maar laat de ruimte voor verscheidenheid binnen het bijzonder onderwijs terzijde.

Met de woorden 'voor zover' beginnen uiteraard de vragen die in het echte leven moeten worden beantwoord. In 1917 was wel duidelijk wat een richting van het bijzonder onderwijs was: die term verwees naar de godsdienstige en levensbeschouwelijke hoofdstromingen in de samenleving. Niet alleen katholieken en protestanten (en op heel kleine schaal orthodoxe joden) identificeerden zich aldus, maar ook, al was het op kleine schaal, enkele verenigingen die in de godsdienstig-levensbeschouwelijke veelzijdigheid hun identiteit vonden, in samenhang met vernieuwende didactische ideeën. Een daarvan was de op initiatief van meester Cornelis Vrij in Amsterdam opgerichte Nieuwe Schoolvereniging. De financiële gelijkstelling betrof volgens de Grondwet alleen het algemeen vormend lager onderwijs, maar werd geleidelijk ook over andere onderwijssectoren uitgestrekt. De op 10 februari 1917 opgerichte Vereniging 'Het Amsterdamsch Lyceum' heeft inmiddels het honderdjarig bestaan als neutraal-bijzondere (tegenwoordig zegt men: algemeen-bijzondere) school kunnen vieren. De wetgeving en de daarop gebaseerde scholenplannen en

andere besluiten hoeven zich alleen maar bezig te houden met de vraag of er voldoende behoefte is aan een school van een bepaalde richting op een bepaalde plaats, wat nog lastig genoeg kan zijn. Voor het openbaar lager onderwijs geeft de Grondwet zelf een vrij duidelijke norm: dat moet er in elke gemeente zijn ‘in een genoegzaam aantal scholen’.

*

De Nederlandse samenleving ziet er honderd jaar later totaal anders uit. Die situatie laat zich niet meer in de geijkte patronen van openbaar en bijzonder onderwijs vastleggen. In 1917 belemmerde de verzuiling ‘horizontale’ contacten tussen mensen in vergelijkbare maatschappelijke posities die bij verschillende organisaties al naar gelang hun levensovertuiging waren aangesloten. Voor elke beroepsgroep of maatschappelijke activiteit waren er organisaties van verschillende signatuur. Daar stond tegenover dat ‘verticale’ cohesie tussen de verschillende maatschappelijke geledingen – dwars door klassenverschillen heen – er juist door werd bevorderd: men behoorde immers tot dezelfde levensbeschouwelijke familie. Mede daardoor werd een gezamenlijke aanpak van dringende maatschappelijke vraagstukken mogelijk. De verzuiling was (zoals Lijphart heeft laten zien in zijn wetenschappelijk werk over de verzuiling) de basis voor de leiders van de stromingen, verbindingen te leggen en tot akkoorden te komen. In 1919 werd het actief kiesrecht van vrouwen ingevoerd (en bij de volgende grondwetswijziging, in 1922, constitutioneel verankerd). De verkiezingen van dat jaar brachten voor het eerst een kabinet aan het bewind dat werd geleid door een politicus van RKSP, Charles Ruijs de Beerenbrouck. Zijn partijgenoot, de minister van Arbeid Piet Aalberse, bracht de Arbeidswet van 1919 tot stand. Daarin werd de maximale arbeidsduur van acht uren per dag vastgesteld – een eeuw nadat de internationale actie daarvoor was begonnen, twee jaar nadat de revolutionaire sovjet deze in Rusland had ingevoerd.



Affiche getekend door Richard Roland Holst (Bron Cooper Hewitt)

Mentink, Vermeulen en Zoontjens hebben geconstateerd dat het ‘voor de overheid steeds moeilijker [is] om objectieve criteria te hanteren voor het bepalen van wat richting is bij de stichting van scholen’. De Onderwijsraad adviseerde daarom in 2012 het begrip ‘richting’ (weer, want zo begon de geschiedenis ook) op te vatten als ‘een open begrip’, waarbij men zonder inmenging van de overheid kan kiezen ‘voor de (opvoedkundige) grondslag van een school’. Dat standpunt lijkt onvermijdelijk bij de huidige pluriformiteit van opvattingen, maar als daarna gemakkelijk meetbare criteria als het aantal ouderverklaringen en waarborgsommen worden gehanteerd, kan het bijzonder onderwijs wel heel bijzonder worden – zo bijzonder dat het algemeen vormende karakter voor opgroeiende staatsburgers wordt aangetast. Dat was de pointe van het kritische advies van de Raad van State in 2002.

*

Ontwikkelingen in cultuur en samenleving hebben intussen afbreuk gedaan aan

de vroegere klaarheid van het begrip 'richting'. Al dan niet tot een kerkgenootschap behoren is bij lange na niet meer de scherp afgegrensde levenskeuze van honderd jaar geleden: veel minder dan toen is daarmee een afgebakend en voorspelbaar patroon van leven, lidmaatschappen en activiteiten verbonden. In Nederland is dit proces van verandering vaak ontzuiling genoemd, maar hoewel de zuilen typisch Nederlands waren, is de onderliggende sociologische verandering helemaal niet tot ons land beperkt. De Duitse socioloog Gunter Weidenhaus heeft aan de hand van autobiografische verhalen laten zien dat mensen hun verhouding tot de tijd en de plaats waarin zij leven op verschillende manieren kunnen realiseren. Eeuwenlang speelde voor de meeste mensen in onze contreien het bestaan zich af in een langs continue levenslijnen, in een bepaald ambacht bijvoorbeeld, met een bepaalde plaats als levenscentrum. De kring daaromheen kon wel ruimer worden getrokken, soms zelfs heel veel ruimer, maar verplaatsingen werden in de regel afgesloten met een terugkeer naar waar ze vandaan kwamen. Tegenwoordig wordt voor steeds meer mensen het leven gekenmerkt door cesuren, levensepisoden dus. Hun verbindingen met andere mensen hoeven niet gebonden te zijn aan één centrum van leven en werken, maar nemen de vorm aan van veranderlijke en vervlochten netwerken. Deze vorm van leven kan iemands levenslot zijn, zoals voor vluchtelingen, of een levenskeuze, zoals voor steeds meer mensen die wegens hun studie, liefde of werk nieuwe wegen inslaan. Dat kan, natuurlijk, goed samengaan met een vast geloof en een verbondenheid met mensen waar ook ter wereld. Maar de vanzelfsprekende inbedding in een lokale gemeenschap is er dan niet meer.

Op de kaart van Nederland kon men de verdeling van de scholen over het land lange tijd vrij goed uittekenen. De steden waren divers genoeg voor openbaar onderwijs naast verschillende richtingen van bijzonder onderwijs, en – met allerlei overgangen – de landelijke gebieden die godsdienstig min of meer homogeen waren en hun karakteristiekste bijzondere scholen hadden, met een aanvullende functie voor de openbare school. Die kaart is nu veel onoverzichtelijker. De meeste katholieke en protestantse scholen in de steden, ook middelgrote en kleinere, hebben allang aansluiting gezocht bij de behoeften van een levensbeschouwelijk diverse stadsbevolking en gekozen voor een open invulling van hun identiteit. De demografische krimp in sommige delen van het land heeft echter heel andere gevolgen: schoolsluitingen en de preciaire vraag of (wegens de grondwettelijke norm) de laatste school in het dorp een openbare moet zijn. Het antwoord dat daarop steeds vaker wordt weggeven is een keuze

voor samenwerking van openbaar en het (toch al vaak zeer open ingerichte) bijzonder onderwijs: de zogenoemde 'samenwerkingsschool' als resultaat van fusie. In de strikt duale interpretatie van het onderwijsbestel is dat onmogelijk: een school moet immers openbaar óf bijzonder zijn. Maar in de ervaring van besturen, leraren en ouders is dit samengaan helemaal niet zo vreemd: aan afscherming van hun kinderen van andere stromingen hadden zij toch al geen behoefte.

In dat spanningsveld heeft de grondwetgever in 2006 een kleine versoepeling mogelijk gemaakt: een toevoeging aan het vierde lid houdt in dat, bij uitzondering, openbaar onderwijs ook buiten een openbare school kan worden gegeven. Het vierde lid van artikel 23 van de Grondwet luidt nu: '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 bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven.'

Hiermee wilde men, in beperkte mate, een fusie van bijzondere en openbare scholen in krimpregio's in een zogeheten samenwerkingsschool mogelijk maken, en bevestigt men een tendens die in feite al langer zichtbaar was, namelijk om het onderscheid tussen openbaar onderwijs eerder te zoeken in de inhoud dan in de institutionele structuur. Openbaar onderwijs wordt steeds vaker gegeven vanuit een overheidsstichting – iets dat begin jaren negentig door sommige verdedigers van het bijzonder onderwijs nog op dogmatische gronden werd afgewezen. Dit betekent trouwens niet dat men een overheidsstichting zou mogen belasten met het geven van bijzonder onderwijs, zoals – ondanks constitutionele bedenkingen – inmiddels wettelijk mogelijk is gemaakt. De groei van behoefte aan samenwerkingsscholen in krimpregio's kan daarom het beste worden geïntegreerd in een gezamenlijk opgerichte of omgevormde onafhankelijke stichting.

'Afwijking' is een uitzondering, zeggen de Onderwijsraad en de adviserende afdeling van de Raad van State. Hierover werd in de Eerste Kamer tot het laatst toe gediscussieerd bij de behandeling van een inmiddels aangenomen wetsvoorstel dat meer ruimte wil geven voor het tot stand brengen van samenwerkingsscholen. Het is echter wel heel goed te begrijpen dat in de toch al moeilijke situatie van het onderwijs in krimpregio's men liever één school heeft met voldoende draagvlak dan twee of drie zieltogende scholen. Moeilijker te vatten is waarom het wetsvoorstel het mogelijk wil maken dat openbare scholen

samenwerkingsscholen 'zijn'. Een stichting waarop de overheid overwegende invloed heeft, kan een openbare school onderhouden, maar als een stichting ook in bijzonder onderwijs moet voorzien – wat toch het kenmerk is van een samenwerkingsschool – behoort zij niet onder overwegende overheidsinvloed te staan. In weerwil van haar reputatie over de grondwettigheid te waken passeerde de meerderheid in de Eerste Kamer dit constitutionele bezwaar.

*

Er is naast deze ontwikkelingen nog een andere ontwikkeling waar te nemen, die alles te maken heeft met de enorme ruimte die is ontstaan door de afkalving van de traditionele geestelijke stromingen in Nederland. In het grensvlak van didactische opvattingen en levensovertuigingen zijn op verscheidene plaatsen initiatieven genomen om een eigen school te stichten. De officiële reactie daarop was steevast dat een didactisch concept als zodanig geen 'richting' is. Toch is sinds het begin van deze eeuw de vraag opgekomen of de overheid niet absoluut neutraal moet zijn in het accepteren van richtingen: als aspirant-scholenstichters iets een richting vinden, is dat voldoende om de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs te mogen uitoefenen; een beoordeling door de overheid of de school een richting heeft waarin niet reeds voldoende door andere scholen wordt voorzien, past hierin niet.

Deze ontwikkelingen zijn als het ware de keerzijde van de openstelling van heel veel katholieke en protestantse scholen voor kinderen van andere overtuigingen en het aanvaarden van de mogelijkheid van samenwerking tussen verschillende richtingen. Het algemeen protestants-christelijk onderwijs werd al sinds de jaren zeventig in orthodoxe kerkelijke gemeenschappen niet meer toereikend bevonden. Dat leidde tot de vorming van een afzonderlijke reformatorische richting. Op heel kleine schaal zag men deze ontwikkelingen ook in katholieke en joodse kring. De immigratie van moslims en hindoes heeft, zij het met grote vertraging, tot de opkomst van eigen scholen geleid. Terwijl sommige moslims in de mede door de Turkse denker Fethullah Gülen geïnspireerde Cosmicus-scholen initiatieven namen voor neutraal-bijzondere scholen, gaven anderen, soms geleid door strikte opvattingen van de islam, de voorkeur aan de stichting van scholen die zich exclusief op moslimleerlingen richten. Wanneer aan kwantitatieve criteria van behoefte is voldaan, was het hun goed recht een plaats als richting in het bijzonder onderwijs te claimen. De

Inspectie van het Onderwijs zag in 2002 geen reden om een negatieve invloed van zulke scholen op de sociale cohesie van de leerlingen aan te nemen, maar of dit door de jaren heen onveranderlijk geldt is onzeker.

Opgelopen spanningen rond verscheidenheid kunnen echter alleen worden tegengegaan als steden voldoende 'overgangsruimten' (aldus de Duitse socioloog Walter Siebel) omvatten: plaatsen waar ontmoetingen plaatsvinden en verbindingen kunnen worden gelegd. Afzonderingsscholen doen dat echter niet. De wettelijke taak van scholen voor primair en voortgezet onderwijs omvat 'het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie'; voor bijzondere scholen is deze eis een bekostigingsvoorwaarde, voor openbare scholen geldt deze rechtstreeks uit kracht van de wet. Deze taak veronderstelt bereidheid en interesse om verbindingen met de omgeving aan te gaan. De wettelijke mogelijkheden tot realisering van deze eis zijn echter beperkt, nu op dit gebied kerndoelen ontbreken. Negatieve verwachtingen, ingegeven door een affaire rond een sympathiebetuiging voor Da'esh (de Arabische benaming van IS), brachten in juni 2017 de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ertoe bekostiging te weigeren voor de school voor voortgezet onderwijs van de Stichting Islamitisch Onderwijs te Amsterdam. Die weigering werd op 26 juli 2017 evenwel door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigd wegens het ontbreken van een deugdelijke motivering. Onvermijdelijk hangt in het bestuursrecht de uitkomst van een procedure vaak ervan af wie iets moet aantonen: de overheid of de belanghebbende burger.

Met de tanende betekenis van de 'richtingen' als kader worden de criteria van deugdelijkheid van des te grotere betekenis, onder andere waar het gaat om volgen van een toereikend schoolplan. De zogeheten Sudburyscholen stellen zich ten doel om 'studenten' van vier tot achttien jaar zelf te laten uitvinden wat ze willen leren en of ze daarin vorderingen maken. Tot nu toe kan dit pedagogische concept niet worden gezien als een richting die bekostiging door de overheid rechtvaardigt; de staatssecretaris had (terecht, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak in uitspraken van 2012 over scholen in Amersfoort en Beverwijk) geoordeeld dat ouders die hun kinderen naar zo'n school stuurden, niet aan de Leerplichtwet voldeden. Inmiddels is er een nieuwe Sudburyschool, nu in Harderwijk, die door de Inspectie in haar rapport van 6 juni 2017 op alle punten positief is beoordeeld.

Hier aangekomen is het goed even terug te kijken op de grondwetsherziening van 1917, de herziening die Nederland het karakter gaf van een democratische rechtsstaat. De beperkingen en beletselen voor gelijk burgerschap van alle Nederlanders (het recht om te kiezen en gekozen te worden) waren ten langen leste weggenomen en gelijke toegang tot deugdelijk onderwijs werd voor alle kinderen gewaarborgd. Maar destijds omschreef men deze veranderingen nog maar nauwelijks als erkenning van fundamentele rechten.

Fundamentele rechten hangen met elkaar samen. Dat geldt ook voor de fundamentele rechten van staatsburgers en het recht op onderwijs. De in 1917 gekozen formuleringen geven daarvan weliswaar nog geen blijk, maar men stond toen ook nog maar aan het begin van de ontwikkelingen waarop wij nu terugkijken. Toch had men wel een idee wat van de vorming van kinderen werd verwacht. Dat stond als vanzelfsprekend in het teken van de nationale referentiepunten 'God, Nederland en Oranje', ook al werd over de waarde van elk deel van de trits verschillend gedacht naar gelang van levensbeschouwelijke en regionale betrokkenheid. Verzuiling en maatschappelijke cohesie waren twee kanten van dezelfde medaille. De hoofdstromingen vonden elkaar daarin als zuilen met één fundament en één dak. Betekenisloos zijn zulke referentiepunten niet geworden, maar wat ze wel en niet zeggen vereist anno 2017 uitleg en discussie.

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat sinds 2009 van kracht is, situeert de vrijheid van onderwijs ('het recht van de ouders om zich voor hun kinderen te verzekeren van het onderwijs en de opvoeding die overeenstemmen met hun godsdienstige, hun levensbeschouwelijke en hun opvoedkundige overtuiging') expliciet in de context van de daarbij in acht te nemen 'democratische beginselen'. Vorming tot burgerschap is niet zomaar een toegift bij de vrijheid van onderwijs. Duidelijker dan tot nu toe in de Nederlandse wetgeving is geschied, zou die vorming moeten worden verankerd als eis van deugdelijkheid. Anno 1917 bestond daaraan nog geen behoefte. Gewenste politieke en maatschappelijke attitudes waren destijds, binnen het toen gebruikelijk concentrisch-lineaire verloop van een mensenleven, nog tamelijk vanzelfsprekend. Dat is wel heel anders geworden in een samenleving van mensen wier leven zich in episodes en netwerken afspeelt, met de daarbij behorende veranderingen in het gedrag. Juist nu moet burgerschap deel uitmaken van leerprocessen. De Amerikaanse opvoedkundige E.D. Hirsch Jr.

ziet in zijn land vergelijkbare veranderingen. Hij hekelt de verwaarlozing in het onderwijs van nationale cohesie, die gebaseerd moet zijn op een gezamenlijk taal, wetten en kennis. De Amerikaanse mozaïek-samenleving heeft volgens hem juist nu zo'n 'modern nationalism' hard nodig om burgerlijke vrijheden te laten leven. Daarmee bedoelt hij niets van etnische aard. Het gaat hem om de in de constitutie verankerde gemeenschappelijkheid als kader voor het aangaan van verbindingen.

De Onderwijsraad heeft in een advies van 2012 een handreiking gedaan voor versterking van de vorming tot burgerschap. In dit advies spreekt de raad uit dat 'democratie in brede zin (democratische rechtstaat, democratische spelregels, enzovoort) tot de kern van het burgerschapsonderwijs' behoort. Daarvan is nog maar weinig terechtgekomen, blijkt uit een evaluatie door de Inspectie van het Onderwijs van december 2016. De nadruk valt in de meeste scholen op sociaal-emotionele ontwikkeling, sociale vaardigheden en maatschappelijke thema's. Voor democratie is veel minder aandacht.

Versterking van de burgerschapsvorming is dus hard nodig. En vorming tot burgerschap moet meer zijn dan het aankweken van goede omgangsvormen. Uit het rapport blijkt dat de constitutionele dimensie van het burgerschap structureel is verwaarloosd. De Inspectie doet op dit punt behartigenswaardige aanbevelingen, waaronder de suggestie in de wettelijke opdracht aan het onderwijs inzake burgerschap op te nemen dat 'het onderwijs er mede op gericht zal zijn dat leerlingen zich de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals vastgelegd in de Grondwet en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, eigen maken.'

*

Een eeuw na de grondwetsherziening van 1917 is het niet minder belangrijk dan toen om burgerrechten en onderwijs te zien in het perspectief van de verbindingen die een samenleving bijeenbrengen. De veranderingen die zich in de praktijk van het onderwijs hebben voltrokken, dragen daaraan bij. Openbaar en bijzonder onderwijs zijn over het geheel genomen nader tot elkaar gekomen; waar dat in krimpregio's nodig blijkt, gaan ze zelfs samen. Vandaag de dag wordt het geaccepteerd en gewaardeerd dat grote delen van het onderwijs (zelfs het hele mbo en hbo) worden verzorgd door bijzondere onderwijsinstellingen, in de meeste gevallen met een algemene doelstelling.

Maar er is ook op een tegengestelde tendens waar te nemen. Terwijl het grootste deel van het bijzonder basisonderwijs een ontwikkeling heeft doorgemaakt in de richting van een open invulling, passend bij de levensvorm van velen in onze tijd, zijn sommige nieuwe initiatieven het tegendeel daarvan, namelijk bedoeld om de kinderen te doorkneden in een specifieke overtuiging die zich onderscheidt of zelfs afzet van de rest. Het grondrecht van de onderwijsvrijheid moet – net als andere grondrechten – worden gezien in samenhang met de andere fundamentele rechten en de constitutionele orde. Opvoeding tot het aangaan van verbindingen met anderen – andersdenkenden ook, want dat is eigen aan deze samenleving – moet haar doel zijn, niet opvoeding tot animositeit en isolement. Eisen van deugdelijkheid die daarop betrekking hebben, moeten niet bij voorbaat in strijd worden verklaard met de vrijheid van richting omdat die (zoals artikel 23 het formuleert) in acht moet worden genomen. Dat kan niet betekenen dat de richtingsvrijheid absolute voorgang heeft op de kwaliteit. De vraag of artikel 23, toch bedoeld om de kwaliteit van het onderwijs voor alle kinderen als aanstaande staatsburgers gelijkelijk te verzekeren, werkelijk ruimte moet bieden voor zulke afzonderingsscholen, beantwoord ik met nee. Met open vizier kunnen dan scholen worden geweigerd die aan gewelddadig extremisme ruimte bieden, of hun leerlingen aan pedagogische wanorde blootstellen.

Het rapport van Huisman, Laemers, Mentink en Zoontjens wees al enigszins in deze richting. Het bepleit wel meer openheid bij het toelaten van een nieuwe school, maar stelt daartegenover dat de kwaliteitseisen meer profiel zouden moeten krijgen. Een herijking van het onderwijsbestel en van de uitleg van artikel 23 zou moeten beginnen met de vraag welk vermogen tot het aangaan van verbindingen leerlingen moeten meekrijgen om hun onderwijs deugdelijk te kunnen noemen. Die vraag raakt de maatschappelijke basis van het in 1917 gevormde staatsbestel, waarin alle burgers tot verantwoordelijkheid als kiezers zijn geroepen. Het kunnen en willen dragen hiervan komt niet vanzelf. Toch zijn er maar weinig instituties die expliciet sociale cohesie bevorderen. Het onderwijs is, na de schorsing van de opkomspllicht voor militaire dienst, de enige institutie die structureel bijdraagt aan de vorming van staatsburgerschap.

Dit heeft betekenis voor de inrichting van het onderwijsbestel. Bijzonder onderwijs is goed, het moet ook van een geprononceerde geloofsrichting kunnen uitgaan, maar het mag niet al te bijzonder worden, zoals de afzonderingsscholen

die hun omgeving mentaal de rug toekeren. Het bestuur ervan moet professioneel zijn en verantwoordelijkheid kunnen nemen voor onderwijs dat de leerlingen vormt in hun vermogen verbindingen te leggen met anderen en andersdenkenden. Delen van kennis, taal en andere communicatieve vaardigheden en democratisch burgerschap zijn daarvan de bouwstenen. De Inspectie van het Onderwijs heeft daarvoor een goed voorstel gedaan. De bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben in februari 2017 aan de Tweede Kamer laten weten dat zij zo'n wetswijziging voorbereiden.

Hopelijk pakt dat goed uit. Toch blijft dan de mogelijkheid bestaan dat de minister het nakijken heeft, wanneer een afzonderingsschool net voldoende doet om niet te worden afgekeurd wegens een onvoldoende score bij deze deugdelijkheidseis. Of een school eraan bijdraagt dat verbindingen worden gemaakt en leerlingen leren verbindingen te maken in de samenleving, hangt zowel van de *governance* als van didactiek en inhoud van het onderwijs af. Maar de wetgever kan daaraan wel meer bijdragen. Bij het bevorderen van sociale cohesie, van onderwijs dat verbindingen in de samenleving bevordert, staat een minister van Onderwijs als gevolg van de constitutionele en wettelijke systematiek vanzelf in het defensief. Dat kan veranderen als we de moed vatten om er bij stichting en bekostiging een vereiste van te maken dat de school bereid en in staat is die taak te vervullen. Dat is een mogelijk controversiële wending in de toepassing van artikel 23, maar daarmee wel in overeenstemming nu de Grondwet zelf een ruime bevoegdheid aan de wetgever geeft om deugdelijkheidseisen te regelen.

*

Wellicht wordt hiertegen ingebracht dat de vrijheid van onderwijs nauw verbonden is met de vrijheid van godsdienst. Dat is zo, maar dit betekent ook dat het erop aankomt hoe wij die vrijheid van godsdienst begrijpen.

Fundamentalistische bewegingen die het rechtsstatelijk burgerschap afwijzen, kunnen uit onverdraagzame beleving van de religie voortkomen, zoals

op dit moment in de gedaante van het gewelddadig jihadisme. In andere tijden of op andere plaatsen hebben ook christendom, jodendom en atheïsme gewelddadige *offshoots* voortgebracht. Is het uitsluiten van zulke stromingen een beperking van de godsdienstvrijheid? Eerder is er reden te zeggen dat de godsdienstvrijheid voor dat soort bewegingen helemaal niet is bedoeld, en dat

niet alleen omdat ze die van anderen bedreigen. In een studie over sociologie van de religie en mensenrechten heb ik betoogd dat de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging niet in isolement moet worden gezien ten opzichte van andere fundamentele rechten en vrijheden, of de rechten en vrijheden van anderen. Vrijheid van godsdienst betreft 'om het even welke claim van een absolute waarheid, maar een visie (samenstel van overtuigingen) op de transcendentale dimensie van de mensheid. (...) Ideologieën die geweld bevorderen ten nadele van de menselijke waardigheid komen niet in aanmerking voor bescherming door de rechten van de mens. In een gemeenschap waarin mensen samenleven onder wederzijdse erkenning van de rechten van de mens – een democratische rechtsstaat – doet godsdienstigheid niet af aan iemands rechten en plichten als burger, en evenmin doet burgerschap af aan de mogelijkheid van een religieuze roeping. (...) Het Woord van God horen haalt mensen niet uit de geschiedenis en de samenleving.'

*

Mij lijkt dat we aan de historische betekenis van de grondwetsherziening van 1917 het best kunnen samenvatten met wat het plurale onderwijsbestel toch tot een eenheid maakt: dat voor elk kind op de eigen manier volwaardig burgerschap mogelijk wordt gemaakt. Daartoe behoort het vermogen om verbindingen aan te gaan met anderen in de samenleving. Dat kan niet meer van bovenaf worden geïnitieerd en opgelegd, zoals in de verzuilde samenleving, maar is een taak geworden van in beginsel *iedere* burger. Burgerschapsonderwijs heeft in het onderwijs een plaats gekregen, maar de vorm daarvan is nog onvoldragen. Dit blijkt uit het aangehaalde rapport van de Inspectie voor het Onderwijs. De vorming tot burgerschap is van extra betekenis nu van immigranten deelneming aan burgerschapstesten wordt verlangd, terwijl de vereiste kwaliteiten bij Nederlanders ongezien worden aangenomen. Zou het niet beter werken en tegenover immigranten eerlijker zijn, voor *iedereen* een levenslange leerplicht in te stellen die op verschillende momenten en plaatsen kan worden gevolgd?

*

Deze betekenis van het onderwijs als voorbereiding op burgerschap geeft aan de samenhang tussen de drie 'luiken' van 1917 een actuele betekenis. Een democratie

kan niet voortbestaan, constateerde de Duitse rechtsgeleerde Ernst-Wolfgang Böckenförde in een vaak aangehaalde tekst, zonder dat voorwaarden zijn vervuld die de staat zelf niet kan verzekeren. Een democratie leeft van de overtuigingen van degenen die haar bevolken. Een ethos van de rechten van de mens is het enige in een vrije samenleving geldige antwoord op de aporie die in het ‘Böckenförde-Diktum’ tot uitdrukking is gekomen.

Een vanzelfsprekende, omgrensde en daardoor stabiele vorm van samenleven is niet meer denkbaar in tijden van migratie, urbanisatie en globalisering. Zo'n vorm van leven kan ook niet met de middelen van een democratische rechtsstaat worden afgedwongen – zoals de Noor Anders Breivik in zijn bezetenheid moet hebben gevat toen hij zijn moorddadige plannen ontwikkelde. Maar een sociaal-ethisch en emotioneel vacuüm laten ontstaan en voortbestaan, is vragen om moeilijkheden. Daarom moet de beantwoording van Böckenfördes constatering een hoge prioriteit krijgen. Antiliberaal stromingen, van populisme tot fundamentalisme, staan klaar om in dit gat te springen. Een vrije samenleving kan alleen antwoord geven met een tegelijk principieel, rationeel onderbouwde en emotioneel gedeelde constitutionele identiteit. De rituelen van verkiezingen, beëdigingen, parlementaire hoogtijdagen, rechterlijke uitspraken en nationale dagen moeten die tot uitdrukking brengen.

Daarbij is het van belang te blijven zien dat elke identiteit die verabsoluteerd wordt (en zich tot een verplichte vorm van leven vernauwt) een fundamentalistische motivering tot repressie en geweld wordt. Identiteiten zijn in levensechte mensen en samenlevingen altijd fluïde en nooit exclusief. Ze zullen als nationale constitutionele identiteit – de Nederlandse bijvoorbeeld – moeten kunnen samengaan met sub-nationale regionale, supranationale en mondiale identiteiten.

Vijanden van de democratie maken vijandschap jegens ‘anderen’ tot een verterende kracht, die het beraad belet. Onlangs nog stelde een Britse tabloid de hoogste rechters voor als vijanden van het volk, toen ze een uitspraak hadden gedaan die de Brexit aan een parlementair besluit bond en daardoor een beetje vertraagde. Dat is antagonisme, politiek in termen van vriend en vijand, zoals bij de Duitse rechtsfilosoof Carl Schmitt, een man wiens denken werd gevormd door de angst voor de chaos die hij zag in de omwentelingen in het Duitsland van 1919.

Beraad ontkent de tegenstellingen niet, is geen idylle, maar is wel wat moet volgen op strijd: schoolstrijd, emancipatiestrijd, verkiezingsstrijd bijvoorbeeld. Ik

ben overtuigd geraakt door de kritiek, onder anderen van Chantal Mouffe, op idyllische voorstellingen van een deliberatieve democratie. Daaronder gaat vaak een situatie schuil waarin individuen en hele groepen van effectief burgerschap worden uitgesloten: mensen die maatschappelijk uit de boot zijn gevallen, er in hun precare levenssituatie geen contact meer mee hebben, of zelfs geen staatsburgers zijn. Polarisatie tegen migranten komt dus eigenlijk voort uit wat zij gemeen hebben: de ervaring dat het democratisch proces buiten hen omgaat.

Uit het politieke strijdperk laten deze spanningen zich net zomin uitbannen als wat voorafgaand aan de stille omwenteling van 1917 omstreden was: arbeidersrechten, kinderrechten (met leerplicht) en vrouwenrechten. Het democratisch staatsbestel moet vertrouwen oproepen bij ieder over wie wordt beslist. Een zinvol antwoord op de actuele ‘crisis van de representatieve democratie’ is dus niet een autoritair populistisch bewind zoals de Hongaarse of de Poolse ‘illiberal democracy’, maar een vergroting van de politieke redzaamheid van burgers. Zo’n mix van competenties is waar het in de vorming tot burgerschap om moet gaan: leerprocessen, ook praktische, zodat ze hun gezamenlijke levenssituatie *niet alleen* door de uitoefening van het kiesrecht weten te beïnvloeden.

*

Aan militaire kracht was het niet te danken dat Nederland buiten de Eerste Wereldoorlog bleef, wel aan schrandere bezonnenheid. Politieke en geestelijke leiders stookten het vuur van emoties niet op, maar tekenden uit hoe tegenstellingen konden worden overbrugd. Nieuwe vormen verkennen zonder de oude te vergeten was ook wat in 1917 de kunstenaars van De Stijl, net als rond diezelfde tijd de architecten van de Amsterdamse School en voorafgaand aan de Eerste Wereldoorlog de kunstenaars van *Der Blaue Reiter* hadden gedaan: kunstenaars gaven nieuwe vormen en kleuren aan de wereld van verbanden die in de negentiende eeuw was ontstaan. Degenen die in politiek, economie en cultuur bereid waren nieuwe wegen te verkennen, hebben Europa niet van de Eerste Wereldoorlog kunnen redden. Wel hebben in Nederland politici ondanks (of juist vanwege) het onheil om hen heen begrepen dat het overleg over veranderingen moest worden voortgezet, versneld en afgerond.

Dat kon toen gemakkelijker dan nu. De binding van leefwijze en denkwijze aan gevestigde patronen is vervaagd. De versnelling van differentiatie,

immigratie en desintegratie heeft een eind gemaakt aan de verankering van de constitutionele orde in één breed gedeelde vorm van leven. Wat overblijft is het constitutionele bestel zelf, als een gezamenlijke regulering van de democratische en rechtsstatelijke processen. Dat maakt het nodig om in antwoord op het 'Böckenforde-Diktum', maar ook in antwoord op de reële problemen van onze tijd, het eigen karakter van ons staatsbestel opnieuw te verankeren. Het antwoord kan niet, zoals sommige politici willen, een terugkeer zijn naar een verloren gegane gezamenlijke levensvorm, maar alleen het ideaal anderen, andersdenkenden en andersgeaarden te erkennen als mensen met wie we verbindingen kunnen aangaan.

Het onderwijsartikel in de Grondwet na de wijziging van 1917

Artikel 192

Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regeering.

Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht der Overheid, en bovendien, voor zoover het algemeen vormend zoowel lager als middelbaar onderwijs betreft, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van den onderwijzer, een en ander bij de wet te regelen.

Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, bij de wet geregeld.

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 bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zoodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven.

De eischen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten deele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zoo ver het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.

Deze eischen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zoodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd.

Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.

Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar denzelfden 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 hooger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.

De Koning doet jaarlijks van den staat van het onderwijs aan de Staten-Generaal verslag geven.

De nu geldende tekst van het onderwijsartikel

Artikel 23

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 openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zoodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.

5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten deele 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 zoodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.

7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hooger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.

8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

Het onderwijsartikel in de Grondwet na de wijziging van 1917.

Verantwoording

De auteur dankt zijn uitgever Annette Portegies, zijn collega Paul Zoontjens, hoogleraar onderwijsrecht aan Tilburg University, en zijn medewerkster en promovenda Caia Vlieds voor hun waardevolle opmerkingen en suggesties.

Parlementaire stukken

De grondwetsherziening van 1917 is gedocumenteerd in de *Handelingen over de Herziening der Grondwet*, uitgegeven onder toezicht van mr. J.B. Kan, drie delen, 's-Gravenhage: Belinfante 1916-1918. J.B. Kan is aangehaald uit zijn inleiding bij de grondwetsherzieningsvoorstellen van 1915, deel I p. 291-294. De passage waarin Troelstra terugblijkt op de gevolgen van de herziening van 1848, staat in Deel I (1916) op p. 139, die waarin hij zich tegen 'dameskiesrecht' keert in deel II (1917), p. 825. Het citaat van De Meester is ontleend aan deel II, p. 171. De passage over het publiek belang is aangehaald uit deel I, p. 633 (memorie van antwoord inzake de wijziging van artikel 192).

Wet van 7 juni 2017 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet primair onderwijs BES in verband met maatregelen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs (Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingschool), Stb. 2017. 261, Kamerstukken dossier 34 512

Zie over het in 2004 buiten verdere behandeling gelaten wetsvoorstel betreffende richtingvrije planning <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=5462/>, Bijvoegsel *Staatscourant* 14 december 2004, nr. 241.

Het rapport van de Inspectie van het Onderwijs over 'Burgerschap op school' is te raadplegen op [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-798811_of https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/02/07/burgerschap-op-school](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-798811_of_https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/02/07/burgerschap-op-school). Het kabinetsstandpunt daarover is vervat in de brief van de minister en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 7 februari 2017, Kamerstukken II 2016-2017, 34 550 VIII, nr. 125.

Internationale ontwikkelingen

Over het ontstaan van de Eerste Wereldoorlog: Christopher Clark, *The Sleepwalkers. How Europe Went to War in 1914*, London/New York, Penguin Books 2013; Sean McMeekin, *The Russian Origins of the First World War*, Cambridge MA, Harvard University Press 2013.

De samenvatting van oorzaken van de Eerste Wereldoorlog berust op Marie-Janine Calic, *Südosteuropa. Weltgeschichte einer Region*, München: C.H. Beck 2016, p. 428.

De geschiedenis van de Russische revoluties van 1917 is met internationaal-politieke inzichten verrijkt beschreven door Sean McMeekin, *The Russian Revolution. A New History*, New York: Basic Books 2017, en in *1917, Revolution in Russland, Kriegseintritt der USA. Ein Jahr, das die Welt verändert (Zeit Geschichte)*, p. 108.

E.J. Hobsbawm schreef over de transformatie van het nationalisme in de periode 1870-1914 in hoofdstuk 4 van zijn boek *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*, Cambridge: Cambridge University Press 1992.

De slag bij de Aisne is beschreven door G.W.L. Nicholson, *Canadian Expeditionary Force 1914-1919, Official History of the Canadian Army in the First World War*. Ottawa: Queen's Printer and Controller of Stationery 1962, p. 243.

Nederlandse politieke en sociale geschiedenis

Het in vergelijking met de tijd daarvoor en daarna uitzonderlijke karakter van de periode 1814-1840, omdat deze door een persoon, te weten koning Willem I, werd gedomineerd, wordt beschreven door J.L. van Zanden en A. van Riel, *Nederland 1780-1914. Staat, instituties en economische ontwikkeling*, Amsterdam: Balans 2000, p. 109 e.v.

Het karakter van het regeringsstelsel in Nederland ten tijde van koning Willem I (1815-1840) is beschreven in het eerste hoofdstuk van P.J. Oud (bewerkt door J. Bosmans), *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*, Assen: Van Gorcum 1987.

Auke van der Woud, *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurtenen vuil in de negentiende eeuw*, Amsterdam: Bert Bakker 2010.

René van Stipriaan, *Lof der botheid. Hoe de Hollanders hun naïviteit verloren*, Amsterdam: Querido 2016, vermeldt de oproeren in Amsterdam: het Palingoproer van 1886 (vijfentwintig doden), het Aardappeloproer in 1917 (negen doden, nog gevolgd door oproeren in 1934, 1966 en 1975).

Over de 'Pacificatie tijdens de Grote Oorlog' schreven J. Bosmans en A. van Kessel, J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar: Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1945*, Amsterdam: Bert Bakker 2016, p. 547-574. Zie ook P.J. Oud, *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland, Deel 1 1918-1922*, Assen: Van Gorcum, p. 20.

De maatschappelijke en politiek mechanismen van de verzuiling zijn beschreven in A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, CT: Yale University Press 1977.

Over de slotfase van de Eerste Wereldoorlog, waar Nederland op het nippertje buiten bleef, schreef Cees Fasseur, *Wilhelmina. De jonge koningin*, Amsterdam: Balans 1998, p. 517-528. Fasseur citeert van W.H. Vliegen, 'Een revolutie [...] in een democratisch geregeerd land een dwaasheid' (p. 529-530).

Het minst besproken luik van de Grondwetsherziening van 1917, de invoering van de evenredige vertegenwoordiging, is het onderwerp van de Nijmeegse dissertatie van Jasper Sloots, *Voor het volk, van het volk: Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*, Amsterdam: Wereldbibliotheek 2004. Jasper Sloots schrijft in zijn dissertatie over deze fase in de politieke geschiedenis, waarbij hij wijst op de duiding van de pacificatie van 1917 door Daalder en Lijphart.

Naast de pacificatie zelf zijn de internationaalpolitieke verwickelingen rond het einde van de Eerste Wereldoorlog en Troelstra's mislukte poging tot revolutie beschreven in het zevende en het achtste hoofdstuk van J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946*, Amsterdam: Bert Bakker 2013.

Grondwet

Artikel 80 van de Grondwet naar de tekst van 1887 omschreef de kiesgerechtigdheid aldus:

‘De leden der Tweede Kamer worden regtstreeks gekozen door de mannelijke ingezetenen, tevens Nederlanders, die de door de kieswet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand bezitten en den door die wet te bepalen leeftijd, welke niet beneden drie en twintig jaren mag zijn, hebben bereikt.’

Zie (met voorafgaande en latere versies)

<https://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299qosr/vi7df7i5srpq>.

F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*, Arnhem: Gouda Quint 1925.

B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, ‘Artikel 23 op de tocht? Naar een debat over betekenis en toekomst van de onderwijsvrijheid’. In: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge e.a., *Getuigend Staatsrecht. Liber amicorum A.K. Koekkoek*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

D. Mentink, B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, Commentaar op artikel 23 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2017 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 14, derde lid, luidt:

3. De vrijheid om met inachtneming van de democratische beginselen instellingen voor onderwijs op te richten en het recht van ouders om zich voor hun kinderen te verzekeren van het onderwijs en de opvoeding die overeenstemmen met hun godsdienstige, hun levensbeschouwelijke en hun opvoedkundige overtuiging, worden geëerbiedigd volgens de nationale wetten die de uitoefening ervan beheersen.

Onderwijsrecht

De opvatting van de Onderwijsraad over het ‘duale’ stelsel is beschreven op <https://www.onderwijsraad.nl/dossiers/artikel-23-grondwet-het-duale-bestel-en-de-vrijheid-van-onderwijs/item7105>.

Zie voor de aangehaalde rapporten van de Onderwijsraad

<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2017/item7507>.

‘Wat is een samenwerkingschool? Besturenraad belicht samenwerkingscholen’, gepubliceerd op 5 september 2013 door drs. Martin van den Bogaerdt op de website van de Onderwijsraad. Zie ook het Eindrapport door P.W.A. Huisman, M.T.A.B. Laemers, D. Mentink en P.J.J. Zoontjens, ‘Vrijheid van stichting. Over de mogelijkheden en consequenties van een moderne interpretatie van de vrijheid van richting bij de stichting van bijzondere scholen’, 14 juni 2011, https://www.verus.nl/sites/www.verus.nl/files/documenten/rapport_vrijheid_van_4_hoogleraren_onderwijsrecht.pdf.

De Raad voor het primair onderwijs heeft voorlichting gegeven over de samenwerkingschool via <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/vormen-samenwerkingschool-wordt-eenvoudiger>.

De aanbeveling van de Inspectie van het Onderwijs inzake wettelijke verankering van burgerschapsvorming is te vinden het onder ‘Parlementaire stukken’ vermelde rapport. De andere genoemde rapport zijn te raadplegen via <https://www.onderwijsraad.nl>.

Zie over het belang van kerndoelen burgerschapsvorming het standpunt van het Nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling, <http://www.slo.nl/primair/themas/burgerschap/>.

Geschiedenis van het onderwijs

J.H. Meijssen, *Lager onderwijs in de spiegel der geschiedenis 1801-1976*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1976.

Overige

De persoonlijke interactie in de ontstaansfase van het katholieke en protestants-christelijke sociale denken in Nederland beschreef ik in een in 1988 gepubliceerd artikel, gebundeld ook te vinden in *Rechtsstaat en beleid, Een keuze uit het werk van mr. E.M.H. Hirsch Ballin*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991, p. 11-512.

Dat godsdienstvrijheid in een vrije samenleving een hoog goed is, maar geen legitimatie voor het aantasten van die vrijheid zelf, is een in het Nederlands vertaalde aanhaling van de kernthese van een artikel dat vorig jaar verscheen:

Ernst Hirsch Ballin, Religious Citizens: On the Relation between Freedom of Religion and the Separation of Church and State, p. 104. In: H.-G. Ziebertz & Ernst Hirsch Ballin, *Freedom of Religion in the 21st Century: A Human Rights Perspective on the Relation between Politics and Religion*. Leiden/Boston: Brill 2016, hoofdstuk 5 (p. 92-104).

G. Weidenhaus, *Soziale Raumzeit*. Berlin: Suhrkamp 2015.

Michael White, *De Stijl and Dutch modernism, Critical Perspectives in Art History*, Manchester / New York: Manchester University Press 2003.

E.D. Hirsch Jr., 'A Sense of Belonging', in: *Democracy, A Journal of Ideas*, 44 (2017) Spring, p. 61-76.

Over het tekortschieten van de 'liberal democracy' vis-à-vis de vraagstukken van onze tijd schreef Chantal Mouffe in haar boekje *The Democratic Paradox* (London / New York: Verso 2005). Op p. 96 legt zij een verband met terrorisme tussen de opkomst van "religious, moral and ethnic fundamentalisms" en het democratisch deficit van de meeste liberaal-democratische samenlevingen.

De redzaamheid van burgers en het verbreden van het repertoire van democratisch burgerschap komen aan de orde in Danny Michelsen & Franz Walter, *Unpolitische Demokratie: Zur Krise der Repräsentation* (Berlin: Suhrkamp 2013). De overschatting van de redzaamheid van burgers is het onderwerp van het WRR-rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017, <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>.

Over de 'datering' van het einde van de negentiende eeuw als historische categorie (1914, 1916, 1917, of zelfs 1918?) schreef Jürgen Osterhammel, *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*, München: C.H. Beck 2011, p. 1300.

Het concept van de overgangsruidten ('Übergangsräume') in steden is ontleend aan Walter Siebel, *Die Kultur der Stadt*, Berlin: Suhrkamp 2015, p. 391 e.v.