

Discussiebijdrage: Kohnstamm, Foucault en het burgerschapsoffensief in de onderwijspolitiek en onderwijswetenschap

P.D. van Rees

Samenvatting

Het wetsvoorstel “Verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen” biedt strakkere kaders voor burgerschapsvorming vanuit de wens om de opdracht ‘denkbaar, zichtbaar en uitvoerbaar’ te maken. Er is rond burgerschapsvorming sprake van een opvallende eensgezindheid onder politici, onderwijswetenschappers en onderwijspraktijk. Deze discussiebijdrage benadert die eensgezindheid kritisch met een bespreking van het wetsvoorstel van minister Slob en het artikel “Sturing van burgerschapsvorming door de overheid?” van Dijkstra, Ten Dam en Waslander. In het artikel uit 2018 beroepen ze zich op het werk van Philip Kohnstamm en Michel Foucault. Naar mijn mening zijn beide auteurs inderdaad relevant voor het huidige debat, maar dan precies vanwege hun *kritische potentieel* ten aanzien van burgerschapsvorming en de verhouding tussen wetenschap en beleid rond democratie en onderwijs. Een kritische bespreking vanuit opvattingen van Kohnstamm en Foucault laat de huidige politieke en onderwijswetenschappelijke benadering van burgerschapsvorming zien als een project met te veel nadruk op *staatsburgerschap* en te weinig op *democratische vorming*. Deze perspectieven wijzen er bovendien op dat de functie van de onderwijswetenschappen te eenzijdig wordt gezien als dienstbaar aan de staat. Als alternatief wordt het perspectief van William Kilpatrick geschetst, dat meer in lijn is met de inzichten van Kohnstamm en Foucault.

Kernwoorden: burgerschapsvorming; democratische vorming; normalisering; Kohnstamm; Foucault

1 Inleiding

Met het wetsvoorstel “Verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs” van minister Arie Slob (ChristenUnie) nadert een voorlopig hoogtepunt in de recente burgerschapshouse in de Nederlands onderwijswereld (Kamerstukken II, 35352, nr. 2 en 3, 2020).¹ Sinds begin jaren negentig is burgerschapsvorming steeds nadrukkelijker tot speerpunt van het onderwijsbeleid geworden: scholen in het basis-, voortgezet- en speciaal onderwijs zouden leerlingen democratische kennis, vaardigheden en attitudes moeten bijbrengen (Van der Ploeg, 2020). Daarbij werd steeds benadrukt dat de maatschappelijke samenhang aan het verdwijnen was onder invloed van immigratie en individualisering, en dat de school tegenwicht zou moeten bieden door middel van burgerschapsvorming gericht op sociale integratie (Veugelers, 2006; Dijkstra, Ten Dam & Waslander, 2018). Zeker in het afgelopen decennium hebben de onderwijswetenschappen zich nadrukkelijk in de discussie gemengd. Door middel van het ontwikkelen van meetinstrumenten voor burgerschapscompetenties (Ten Dam et al., 2010), grootschalig vergelijkend internationaal onderzoek (Maslowski et al., 2012; Munniksma et al., 2017), en door het thema veelvuldig te agenderen binnen organisaties als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Onderwijsraad en de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO). Omgekeerd verwijzen beleidsmakers in hun voorstellen steevast naar wetenschappelijke kennis om de urgentie van het probleem aan te duiden (Nederlandse scholieren scoren internationaal onder de maat) én om tot een oplossing te komen. Die oplossing, waar zowel politici, beleidsmakers, onderwijswetenschappers en de onderwijspraktijk het over eens lijken te zijn

(Eidhof et al., 2016), nam de afgelopen jaren de vorm aan van een eenduidige, onderwijsbare en evalueerbare doelstelling voor burgerschapsonderwijs, ofwel: een “Verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen”.

Deze discussiebijdrage houdt de opvallende eensgezindheid tussen beleidsmakers en onderwijswetenschappers rond burgerschapsvorming tegen het licht vanuit twee historisch-theoretische perspectieven: het werk van Philipp Kohnstamm (1875-1951) en van Michel Foucault (1928-1984). De keuze voor deze twee perspectieven komt niet uit de lucht vallen. In 2018 publiceerden Anne Bert Dijkstra, Geert ten Dam en Sietske Waslander, alle drie toonaangevende auteurs in het wetenschappelijk debat over burgerschapsvorming in Nederland én (oud-)leden van invloedrijke advies- en toezichtsinstaties, in *Pedagogische Studiën* een artikel waarin ze de door hen gewenste richting van het burgerschapsonderwijs in Nederland uiteenzetten onder verwijzing naar Kohnstamm en Foucault. Naar mijn mening zijn beide auteurs inderdaad relevant voor het huidige debat, maar dan precies vanwege hun *kritische potentieel* ten aanzien van burgerschapsvorming en de verhouding tussen wetenschap en beleid rond democratie en onderwijs. Het genoemde wetsvoorstel en artikel worden in deze bijdrage kritisch besproken in relatie tot het werk van Kohnstamm en Foucault. Uit deze bespreking blijkt dat de huidige voorstellen erg gericht zijn op controle en toezicht en weinig ruimte laten voor democratische diversiteit en autonomie. In de conclusie wordt daarom het perspectief van William Kilpatrick geïntroduceerd dat juist uitgaat van democratie als zeggenschap over eigen (onderwijs-)activiteiten.

Dijkstra, Ten Dam en Waslander stellen dat er is al jaren een breed gedragen wens is om burgerschap via scholen te bevorderen, maar dat er in de praktijk weinig van terecht komt doordat wetgeving en toezichtskaders tot nu toe onvoldoende sturend zijn geweest. Ze wijzen erop dat de scores van Nederlandse leerlingen (in termen van kennis, vaardigheden en attitudes) internationaal achter-

blijven, hoewel scholen sinds 2006 verplicht zijn aandacht te besteden aan burgerschapsvorming (Dijkstra, Ten Dam & Waslander, 2018, p. 315). Bovendien geven leerlingen, docenten en schoolleiders aan dat er weinig aandacht is voor burgerschapsvorming, zowel binnen als buiten het curriculum. Leerlingen ervaren weinig ruimte voor discussie in de klas of inspraak in de school en docenten voelen zich slecht in staat burgerschapsvorming te integreren in het onderwijsaanbod (Munniksma et al., 2017). Daarnaast zijn er grote verschillen in burgerschapscompetenties tussen groepen leerlingen, die in de afgelopen jaren eerder zijn toegenomen dan afgenomen (Dijkstra, Ten Dam & Waslander, 2018, p. 319). Of je democratisch burgerschap nu begrijpt als het omarmen van een set democratische waarden, het in staat zijn een kritische mening te vormen, of in termen van sociale gelijkheid, de resultaten van dertig jaar aandacht voor de pedagogische taak van de school zijn weinig hoopgevend, concluderen de auteurs. Genoeg reden om een ander pad in te slaan, waarin kwaliteitszorg, toezicht en effectiviteit centraal staan, stellen ze.

Een vergelijkbare boodschap en toon is terug te vinden in het wetsvoorstel van onderwijsminister Slob. De wet uit 2006 werd in het licht van de vrijheid van onderwijs nadrukkelijk open geformuleerd. Nu stelt de minister dat onduidelijkheid over “de gemeenschappelijke kern” van de opdracht zorgt voor ongewenste verschillen tussen scholen en internationaal achterblijvende scores. Slob constateert dat verduidelijking politiek gewenst is en aansluit op “de wetenschappelijke kennisbasis voor burgerschapsonderwijs” die de afgelopen jaren “sterk is gegroeid”. De nieuwe politieke kern van burgerschapsvorming zou moeten bestaan uit “respect voor en kennis van de rechtsstaat”, tegenover een eerdere focus op diversiteit. Daarnaast is er behoefte aan eenduidige onderwijsdoelen zodat de Inspectie haar werk kan doen en onderwijskwaliteit voor alle leerlingen kan waarborgen (Kamerstukken II, 2020, pp. 7-9). Die kwaliteitseis is voor Slob de voornaamste manier om een meer dwingende vorm van burgerschaps-

vorming te introduceren binnen de kaders van de onderwijsvrijheid.

In de publicaties van onderwijswetenschappers en de toelichting van de minister vinden we dus precies dezelfde verwijzingen, argumenten, probleemstellingen en oplossingen. Er bestaat blijkbaar een wetenschappelijk gestaafd perspectief op zowel het probleem als de oplossing: onderwijsbeleid, onderwijswetenschap en onderwijspraktijk dienen in goede samenwerking effectief burgerschapsonderwijs rond gedeelde waarden te verzorgen. Voorwaarts!

2 Staatspaedagogiek of persoonlijkheidspaedagogiek: Kohnstamm over democratie en opvoeding

Toch vallen er serieuze bedenkingen te plaatsen bij deze voorstelling van zaken, zeker vanuit het werk van Kohnstamm en Foucault. Daarbij gaat het niet zozeer om historische accuraatheid per sé, al zal blijken dat er geschiedkundig en filosofisch veel valt af te dingen op het gebruik dat Dijkstra, Ten Dam en Waslander van Kohnstamm en Foucault maken. Belangrijker is dat deze auteurs gebruikt kunnen worden om de spanningen die zowel de minister als Dijkstra, Ten Dam en Waslander benoemen beter te duiden: tussen burgerschapsvorming en vrijheid van onderwijs, tussen wat wetenschappelijk meetbaar, politiek wenselijk en praktisch haalbaar is, en tussen gedeelde waarden en democratische diversiteit. In hun artikel putten Dijkstra, Ten Dam en Waslander inspiratie uit het werk van Kohnstamm wat betreft doelstellingen en uit het werk van Foucault wat betreft bestuurlijke aanpak.

Kohnstamm bepleitte volgens hen dat de school tot taak had “kinderen op te voeden tot gemeenschapsmens” en zag de school als “oefenplaats voor jonge mensen om democratische vaardigheden te leren” (Dijkstra, Ten Dam & Waslander, 2018, p. 319). Dat Kohnstamm zich heeft uitgesproken voor gemeenschapsvorming en het belang van kritisch leren denken staat vast (De Jong, 2014; Van Rees, 2019). Maar de auteurs stellen

Kohnstamms opvattingen wel erg gemakkelijk gelijk aan hun eigen ideeën en negeren daarbij dat Kohnstamm niet zozeer inging op de *spanning* tussen staatspedagogiek en persoonlijkheidspaedagogiek, als wel een pleidooi hield voor die persoonlijkheidspaedagogiek tegenover de (in zijn ogen) *ondemocratische* en *on-Nederlandse* staatspedagogiek (Kohnstamm, 1919). Hij verbond burgerschapsvorming consequent met staatspedagogiek en noemde beiden een gevaar voor de democratie (Van Rees, 2019). In plaats van burgerschap stelde Kohnstamm dat de ontwikkeling van een persoonlijk geweten de centrale doelstelling van opvoeding en onderwijs moest zijn (Exalto, Groenendijk & Miedema, 2015). Een van de belangrijkste kenmerken van dat geweten was dat het een persoon kan verplichten tegen de instructies van de staat in te gaan (Kohnstamm, 1929). Een democratische samenleving was volgens Kohnstamm een samenleving die niet werd gedomineerd door de rationaliteit van de staat, maar waarin principieel ruimte was voor fundamentele verschillen (Kohnstamm, 1922; 1929).

Kohnstamm formuleerde zijn personalistische pedagogiek als het tegenbeeld van staatspedagogiek. Daarbij vallen een aantal tegenstellingen op met het perspectief van Dijkstra, Ten Dam en Waslander en minister Slob. Ten eerste was Kohnstamm overtuigd van de *ondersteunende* pedagogische taak van school ten opzichte van het gezin. In 1922 schreef hij: “Niet om ze aan zijn doeleinden te onderwerpen, stelt de staat de kinderen in de gelegenheid de school te bezoeken, maar om hen de mogelijkheid te openen zich naar eigen aard te ontwikkelen. De onvermijdelijke leiding omtrent de richting der opvoeding behoort daarbij niet te zijn bij een voor allen gelijk staatsgezag; beslissend zij de keuze van hen, die de directe verantwoordelijkheid dragen, de ouders” (Kohnstamm, 1922, p. 253). In het voorstel van de minister wordt het gezin echter benaderd als een potentieel risico voor democratische vorming: “Kinderen worden niet geboren met een ‘democratisch gen’ en krijgen niet vanzelfsprekend vanuit huis kennis en respect mee voor de basiswaarden

van onze samenleving. Juist daarom ligt er een belangrijke opdracht bij scholen” (Kamerstukken II, 2020, p. 1).

Ook voor Dijkstra, Ten Dam en Waslander is de thuissituatie van het kind een risicofactor, met name in termen van onderwijsongelijkheid. In algemene zin moet de school compenseren voor verschillen die voortkomen uit de gezinssituatie van kinderen, en dat geldt zeker ook voor verschillen in burgerschapscompetenties, zo stellen zij. De belangrijkste van die burgerschapscompetenties zijn volgens hen en vele anderen de zogenoemde *attituden*, ofwel de positieve omarming van als gedeeld en eenduidig veronderstelde democratische waarden als vrijheid, gelijkheid en solidariteit (De Winter, 2005; Veugeliers, 2006). Het doelbewust sturen op de ontwikkeling van vooropgestelde waarden beschreef Kohnstamm als *dressuur*, een praktijk die hij scherp onderscheidde van opvoeding, en die hij bijzonder kwalijk vond als de set waarden door de overheid werd bepaald. Waar Kohnstamm democratische vorming dus zag in termen van pluraliteit en vrije gewetensontwikkeling, draait het huidige burgerschapsoffensief om het terugdringen van het geweten naar de privé sfeer en het stimuleren van gedeelde waarden, zoals gedefinieerd door de staat en de onderwijswetenschap. Maar zelfs in de privé sfeer is het persoonlijk geweten binnen de huidige beleidsplannen een bron van risico's die moeten worden bestreden met het oog op democratisch welzijn.

Persoonlijkheidsvorming zoals Kohnstamm die voorstond lijkt het meest op wat tegenwoordig als identiteitsvorming wordt opgevat binnen de literatuur over burgerschapsvorming. Daarbij draaide het volgens Kohnstamm om het vinden van persoonlijke eigenheid wat betreft gewetenskwesties en de inbedding van de persoon in een gemeenschap, die hij nadrukkelijk onderscheidde van de staat. Kohnstamm bepleitte dan ook de vrijheid van onderwijs als een belangrijk democratisch principe vanuit het oogpunt van de ontwikkeling van de persoonlijkheid (en niet zozeer vanuit het belang van de verschillende religieuze gemeenschappen, zoals zijn confessionele tegenhangers deden)

(Kohnstamm, 1929; 1946). Genoemde auteurs en minister Slob zien identiteitsvorming juist als een risico voor democratische vorming. Elders schreven Ten Dam en Dijkstra: “Interne [de eigen groep] en externe [de samenleving als geheel] cohesie wijzen niet altijd in dezelfde richting. Normen binnen een groep kunnen afwijken van wat er in het algemeen als wenselijk wordt gezien. In de burgerschapsopdracht van scholen staat de externe cohesie centraal” (Ten Dam, Dijkstra & Janmaat, 2016, p. 262). Hoewel niet expliciet benoemt, lijkt het hier vooral te gaan over religieuze groepen die als ondemocratisch worden gekwalificeerd. Vooral voor minister Slob is dit een lastige kwestie gezien zijn achtergrond als voormalig maatschappijleerdocent op een gereformeerde school en minister namens de Christen Unie, traditioneel een sterk voorstander van de vrijheid van onderwijs. Toch is een van de voornaamste doelen van burgerschapsvorming volgens de minister en genoemde auteurs de binding met deze gewetensgemeenschappen ondergeschikt te maken aan de binding met de Nederlandse samenleving als geheel.

Daarbij valt op dat ze niet alleen democratisch gedrag willen promoten, maar ook eisen dat burgers zich bepaalde waarden eigen maken, die veel verder gaan dan “respect voor de rechtsstaat”. Piet van der Ploeg laat in zijn recente analyse van burgerschapsvorming in Nederland overtuigend zien dat burgerschap steeds moralistischer en steeds minder staatsrechtelijk wordt ingevuld door beleidsmakers en onderwijswetenschappers (Van der Ploeg, 2020). Als voorbeeld noemt hij de verplichte behandeling van seksuele diversiteit op school. Doelstelling is het terugdringen van discriminatie van seksuele minderheden, conform de grondwet: je mag grondwettelijk gezien van alles vinden van homoseksualiteit, maar je mag homoseksuelen niet discrimineren. Maar wat daarbij bedoeld wordt (en wat onderwijswetenschappelijk wordt gemeten) is niet zozeer het terugdringen van discriminerend *gedrag*, maar van discriminatoire opvattingen en *attituden*. Hier gaan grondrechtelijke niveaus door elkaar lopen: het wettelijk verbod op

discriminatie slaat op de verhouding tussen mensen en instellingen op *publiek* niveau (als werkgevers, winkeleigenaren, overheidsinstanties) en niet op relaties tussen mensen als *privépersonen*. Je mag niet iemand weigeren in je restaurant omdat ze op vrouwen valt, maar je mag best alleen maar heteroseksuele mensen op je verjaardagsfeestje uitnodigen omdat je homoseksualiteit een zonde vindt. Maar in het wetsvoorstel en de wetenschappelijke meetinstrumenten voor burgerschapscompetenties wordt nu juist extra veel waarde gehecht aan dit soort private opvattingen en keuzes: een goed burger zou nooit onderscheid mogen maken op basis van seksuele geaardheid, niet omdat de wet dat verbiedt, maar wegens een diepgevoelde morele overtuiging.

Onderwijshistorici als John Exalto (2017), Bram Mellink (2014) en Wim de Jong (2020) brachten in recente publicaties soortgelijke ontwikkelingen aan het licht. Democratische vrijheid wordt steeds exclusiever gelijkgesteld met individualiteit en er is steeds minder tolerantie voor diversiteit op groepsniveau. De huidige voorstellen zetten in op morele vorming van de burger, maar dit wordt gepresenteerd als “respect voor de rechtsstaat”. Bovendien wordt die morele vorming gepresenteerd als onderwijswetenschappelijk gevalideerde vorming, waardoor het dubbel wordt gemaskeerd. Het centralistisch opleggen van deze meerderheidsmoraal gaat in tegen Kohnstamms visie op democratisch onderwijs.

Een personalistische reflectie op de recente ontwikkelingen rond burgerschapsvorming leidt dus helemaal niet tot eenduidige ondersteuning van de huidige voorstellen. Kohnstamm was wel voorstander van de openbare school als oefenplaats voor het leren omgaan met verschillen en het ontwikkelen van het eigen geweten, maar hij benadrukte daarbij dat de openbare school geen staatschool moest worden. Kohnstamms voortdurende argwaan over de bruikbaarheid van toetsen en statistische analyse in het onderwijs en onderwijsonderzoek geeft tevens aanleiding om de nadruk op scores in vergelijkend internationaal onderzoek als richtinggevend voor burgerschapsvormings-

beleid te heroverwegen (Exalto, Groenendijk & Miedema, 2015). En daar, waar wetenschap en politiek elkaar ontmoeten in het burgerschapsdebat, wordt het werk van Foucault relevant.

3 Normalisering in onderwijs-wetenschap en beleid: Foucault over sturing en objectiviteit

Dijkstra, Ten Dam en Waslander beroepen zich op Foucaults concept *governmentality* om na te gaan hoe effectief gestuurd kan worden door de overheid binnen het complexe Nederlandse onderwijsstelsel. “Om effectief te sturen [...] moet een actor dat wat gestuurd moet worden denkbaar, zichtbaar en uitvoerbaar maken” (Dijkstra, Ten Dam & Waslander, 2018, p. 321). Dit idee passen ze toe op burgerschapsvorming, vanuit de overtuiging dat er consensus bestaat over de wenselijkheid en richting van centrale sturing op dit onderwijsdoel. Denkbaar betekent specifiek omschreven, waarbij “geldt dat hoe concreter het object van sturing wordt omschreven, hoe minder ruimte er ontstaat voor eigen interpretaties”. Deze ruimte voor eigen interpretaties en resulterende diversiteit van perspectieven was in 2012 aanleiding voor de Onderwijsraad, waarvan Ten Dam op dat moment voorzitter was, de regering te adviseren de burgerschapsopdracht voor scholen concreter te omschrijven. Zichtbaarheid draait om het systematisch verkrijgen van informatie via toetsing en monitoring door middel van wetenschappelijk onderzoek. Uitvoerbaarheid vraagt om ondersteuning bij het vinden van methoden en didactische en pedagogische aanpakken en professionalisering van de leraren (Dijkstra, Ten Dam & Waslander, 2018, pp. 322-324).

Dit gebruik van Foucaults concepten is op zijn minst opvallend te noemen. Foucault was geen bestuurskundige die probeerde sturingsprocessen te optimaliseren, maar een kritisch denker die machtsuitoefening zichtbaar maakte en vervolgens kritisch doorgrondde. Daarbij onderzocht hij vooral de relatie tussen (wetenschappelijke) waarheid en machts-

uitoefening. In tegenstelling tot het gebruik dat genoemde auteurs van Foucault maken schreef hij zelf: “N'utilisez pas la pensée pour donner à une pratique politique une valeur de vérité”, waarmee is bedoeld dat een denker juist kritisch moet zijn op de politieke functie van wetenschappelijke objectiviteit (Foucault 1994, p. 135). Foucaults analyse van governmentality lezen als een instructie in effectief bestuur komt op mij over als *Das Kapital* lezen om tot een efficiëntere uitbuiting van de arbeidersklasse te komen. Deze lezing is, uitgaande van het poststructuralistische principe dat intenties van een auteur irrelevant zijn, nog niet verwerpelijk, maar wel betreuenswaardig. Foucault biedt immers zo veel meer gereedschap (Foucault, 1994) om kritisch na te denken over de verwevenheid van onderwijswetenschap en onderwijsbeleid rond burgerschapsvorming. Een analyse van deze verwevenheid kan ook verhelderen hoe het mogelijk is dat uitgeroemd een ChristenUnie-minister tot een strengere nationale norm voor burgerschapsvorming kan komen.

Foucault stelde dat er bij moderne, disciplinerende macht niet zozeer sprake is van een persoonlijke machthebber die eenzijdig macht uitoefent op passieve onderdanen, maar dat mensen in allerlei posities een actief onderdeel vormen van de machtsuitoefening, met daarbij de wetenschappen in een cruciale positie. Disciplinerende macht is volgens Foucault niet aan personen of de wet, maar aan een norm verbonden (Foucault, 1975). Die normen, die Foucault in zijn boeken over de gevangenis, het ziekenhuis en seksualiteit onderzocht, kwamen volgens hem voor een groot deel via zich ontwikkelende wetenschappen tot stand. In het wetsvoorstel en in diverse publicaties van Ten Dam en Dijkstra staat inderdaad het wetenschappelijk vaststellen, operationaliseren en toezicht houden op een duidelijke norm centraal. Benaderen we nu die norm (de burgerschapscompetenties) kritisch in de geest van Foucault, dan moeten we de 'objectiviteit' van de norm eerst tussen haakjes zetten, kijken hoe deze tot stand is gekomen, welke actoren daar bij betrokken waren, en hoe de norm algemene geldigheid en invloed heeft verworven. We

moeten, met andere woorden, een genealogie van de burgerschapsnorm ondernemen. Uit zo'n analyse blijkt dat politiek en wetenschap met elkaar zijn vervlochten rondom burgerschapsvorming. Waar zowel de minister als genoemde auteurs naar wetenschappelijke objectiviteit verwijzen om de verdeeldheid over burgerschapsvorming te overkomen, leert een korte genealogie dat die wetenschappelijke objectiviteit zelf eenzijdig en betwistbaar is en dat de veronderstelde scheiding tussen politieke doelstellingen en wetenschappelijke operationalisering niet houdbaar is.

Vanaf de jaren tachtig kwam evaluatieonderzoek en kwaliteitszorg centraal te staan binnen onderwijswetenschap en onderwijsbeleid. Het idee was dat onderwijswetenschappers zich alleen in technische zin moesten uitlaten over onderwijsdoelstellingen: ze moesten onderwijsdoelstellingen beoordelen op hun evalueerbaarheid, en niet op hun wenselijkheid (Van Rees, 2020). In eerste instantie richtte zowel het evaluatieonderzoek als het beleid zich op cognitieve ontwikkeling, maar in de loop van de jaren negentig ontstond er discussie over de pedagogische taak van de school, zowel in onderwijskringen als op politiek niveau (De Jong, 2020). Toen rond het jaar 2000 politieke en maatschappelijke discussie ontstond over normen en waarden en de houdbaarheid van de multiculturele samenleving, werd al snel de hulp van de scholen ingeroepen en begonnen onderwijswetenschappers burgerschap in te passen binnen de kaders van rationeel onderwijsbeleid. Ze begonnen burgerschap als evalueerbare onderwijsdoelstelling te formuleren.

Hiertoe moest burgerschap volgens de logica van de onderwijswetenschappen worden gedefinieerd in termen van meetbare competenties. Maar dit zijn geen neutrale operaties: ze grijpen actief in op wat goed burgerschap is en wat in het onderwijs telt als burgerschapsopbrengst (Guérin, 2018). De leerling verschijnt als individueel datapunt, een collectie eigenschappen, en niet als unieke, gewortelde en geïntegreerde persoonlijkheid, om terug te grijpen op Kohnstamms visie. Dit wordt helemaal duidelijk als we de rol van de Inspectie van Onderwijs in ogen-

schouw nemen. Onder leiding van Dijkstra, die een dubbel- en sleutelpositie inneemt als directeur van de Inspectie en hoogleraar aan de UvA, verwordt de wetenschappelijke norm tot de beleids- en toezichtsnorm. Het is interessant om te zien dat er vervolgens, via projecten als Onderwijs2032 (waarbinnen Geert ten Dam wederom de centrale onderwijswetenschappelijke stem was) en later curriculum.nu werd geprobeerd om een democratisch proces te organiseren, waarin zo veel mogelijk betrokkenen uit de onderwijswereld mochten meepraten over de formulering van eindtermen voor burgerschapsvorming. Onbetwist uitgangspunt was de overkoepelende onderwijswetenschappelijke eis tot evalueerbaarheid en de inhoudelijke bepaling dat democratisch burgerschap om nationaal gedeelde waarden en normen zou moeten draaien. De verschillende consultatierondes boden een breed publiek de kans om de concrete uitwerking van onderwijsdoelen en middelen binnen die kaders te formuleren.

Ook deze vorm van inspraak kan worden geïnterpreteerd binnen Foucaults werk over disciplinerende macht: door de norm van democratische legitimiteit te voorzien zonder ruimte te bieden deze fundamenteel ter discussie te stellen werden betrokkenen uit de onderwijswereld actief onderdeel van de objectieve, rationele en gedeelde visie op de norm. Het netwerk rond de norm werd zo veel groter, terwijl alternatieve visies steeds meer als afwijkend, irrationeel, onwetenschappelijk en wellicht zelfs ondemocratisch konden worden gezien. Niet alleen lopen 'minderheidsmoralen' zo het risico te worden gezien als een gevaar voor democratisch burgerschap (Ten Dam, Dijkstra & Janmaat, 2016), maar ook komen andere dan de dominante onderwijswetenschappelijke visie op burgerschapsvorming onder druk te staan in het wetenschappelijke debat. Er blijft maar een redelijke optie over, zelfs voor een ChristenUnie-minister.

De politiek en de onderwijswetenschap trokken de afgelopen jaren zo eensgezind op, onder constante wederzijdse verwijzing en met een aantal actoren die op zowel het politieke als het wetenschappelijke terrein actief waren, dat een functiescheiding tussen nor-

matieve politiek en objectieve wetenschap niet houdbaar is. Vanuit Foucault beschouwd lijkt er eerder sprake van een politiek project dat zich onzichtbaar of in ieder geval minder kwetsbaar maakt via wetenschappelijke objectiviteit. Wanneer we democratie opvatten als een systeem waarin ruimte is voor tegenmacht en kritiek op de staat, en wetenschap ook zien als bron van kritische beschouwingen, is de verwevenheid van staat en onderwijswetenschap eerder een risico voor de democratie dan een effectieve vorm van samenwerking om democratie te bevorderen. Zo'n benadering vereist echter wel dat we wat minder bang zijn voor controversen en onenigheid binnen de samenleving, de politiek en de wetenschap.

4 Alternatieven voor de huidige 'constructive alignment' van staat, school en onderwijswetenschap

Een kritische benadering vanuit opvattingen van Kohnstamm en Foucault toont de huidige politieke en onderwijswetenschappelijke benadering van burgerschapsvorming als een project met te veel nadruk op *staats*burgerschap en te weinig op *democratische* vorming, waarbij bovendien de functie van de onderwijswetenschappen te eenzijdig wordt gezien als dienstbaar aan de staat. Alles lijkt in dienst te staan van rationeel bestuur, zowel burgerschap zelf (de burger is vooral een economisch zelfstandige en politiek niet-problematische, niet-afwijkende, normale burger), als burgerschapsvorming (de school is een uitvoeringsinstituut van staatsbeleid), als de functie van de onderwijswetenschappen rondom burgerschapsvorming (wetenschap zorgt voor toezicht en heldere normen). Binnen de dominante onderwijswetenschappelijke visie verschijnt de 'constructive alignment' van overheid, onderwijswetenschap en onderwijspraktijk als zeer wenselijk: zo zorgen we samen voor effectief onderwijs. Maar is het wenselijk om burgerschapsvorming zo nadrukkelijk in termen van bestuursrationaliteit, toezicht en een vaststaande norm te definiëren? Vanuit het werk

van Kohnstamm en Foucault bezien zeker niet, maar wat zou dan een werkbaar alternatief zijn?

De roep om burgerschapsvorming komt voort uit reële problemen: de maatschappij verandert, er is sprake van toenemend wederzijds wantrouwen tussen de staat en haar burgers, en op school ervaren leraren dat hun gezag niet vanzelfsprekend is. Zo hebben leerlingen verschillende referentiekaders waardoor conflicten af en toe uit de hand lopen, en staat de professionele autonomie van leraren onder druk. Het is echter niet te verwachten dat de huidige voorstellen deze problemen echt aanpakken. Voor een deel betreft het hier maatschappelijke en sociale problemen die wellicht niet primair op het bordje van de school zouden moeten worden geschoven, maar om meer structurele politieke oplossingen vragen. Burgerschapsvorming verschijnt in dit licht als een potentieel problematische vorm van pedagogisering van maatschappelijke vraagstukken. Aan de andere kant is het de vraag in hoeverre de benoemde problemen nu echt burgerschapsproblemen zijn: gebrekkig respect voor de leraar is in de eerste plaats een pedagogisch probleem, waarbij het niet nodig en niet behulpzaam is de leerling slecht burgerschap of een ondemocratische houding te verwijten. De huidige voorstellen plaatsen de leraar bovendien als vertegenwoordiger van de staat in de klas: de leraar moet de opgelegde norm stellen en handhaven, moet 'pal staan voor de rechtsstaat'. De verduidelijkte pedagogische opdracht, zoals omschreven in het wetsvoorstel, betreft bij nader inzien vooral een taak ten dienste van de staat en de norm, en staat daarmee erg ver af van de pedagogische relatie tussen leraar en leerling waar Kohnstamm en zijn opvolgers zo veel nadruk op legden.

Het voert te ver om hier uitgebreid alternatieve vormen van burgerschapsvorming uiteen te zetten. Het is vooral van belang om in te zien dat burgerschap niet per definitie in termen van nationale consensus hoeft te worden begrepen en dat burgerschapsvorming niet automatisch verbonden hoeft te worden met een eenduidige norm en toezicht. Daarom wil ik als afsluiting nog een

laatste perspectief opvoeren waar Kohnstamm zelf enthousiast over was, dat goed aansluit op Foucaults focus op macht en waarin burgerschapsvorming veel meer ruimte laat voor de Nederlandse vrijheid van onderwijs, democratische diversiteit en professionele autonomie van leraren.

Ongeveer gelijktijdig met Kohnstamms inaugurele rede verscheen "The project method" van William Kilpatrick (1871-1965), waarin hij een invloedrijke didactische vernieuwing formuleerde door te stellen dat onderwijs zou moeten worden vormgegeven rondom thema's uit het leven van kinderen zelf in plaats van vakken (Kilpatrick 1918). Dit zou voor betere leerresultaten zorgen, maar op de achtergrond speelde Kilpatrick's visie op democratie een beslissende rol. Hij stelde namelijk dat zelfbestuur de kern is van democratie, wat inhoudt dat mensen zeggenschap hebben over de doelstelling en uitvoering van eigen activiteiten. Hij omschreef dit als 'the purposeful act', waarin denken en doen, vormgeven en uitvoeren samenvallen in plaats van verdeeld te zijn tussen autoriteiten die stellen wat er op welke manier moet worden gedaan en mensen die de plannen uitvoeren. Dit perspectief gaat dus uit van autonomie van leerlingen en staat daarmee haaks op de huidige voorstellen. Toch is autonomie voor veel mensen een democratische kernwaarde.

Toegepast op democratisch onderwijs stelde Kilpatrick dat kinderen actief moeten worden betrokken bij het vormgeven van hun onderwijs. Daarnaast stelde hij dat kinderen op school altijd meer leren dan de lesstof, "no child can learn just one thing at once" (Kilpatrick 1921, p. 313). De klas is altijd een sociaal-politieke vormingsplek, of die nu doelbewust zo wordt ingezet of niet. Toegepast op de huidige voorstellen betekent dit dat het kind niet alleen een set waarden leert, maar ook dat het blijkbaar niet de bedoeling is zelf een afweging omtrent die waarden en hun onderlinge verhouding te maken, dat een toets vastlegt of iemand een goede of minder goede burger is, dat goed burgerschap een vaststaande norm is waar je aan moet voldoen. De huidige voorstellen laten weinig ruimte voor het zelf richting geven aan waar-

devolle handelingen. En dat geldt ook voor wat de kinderen zien op school: onderdeel van de bestuurs- en onderwijswetenschappelijke opvatting is dat de ruimte voor een autonome invulling door de leraar en de school moet worden ingeperkt. Allemaal in de naam van kwaliteitszorg en effectief onderwijs, maar wellicht toch niet zo wenselijk als voorbeeld voor de opgroeiende jeugd, zo weinig ruimte voor autonomie in de dagelijkse praktijk.

Een opvatting van burgerschapsvorming waarin zelfbestuur centraal staat biedt nu juist ruimte aan scholen, onderwijzers en leerlingen om een eigen visie op burgerschap en democratie te ontwikkelen. Deze ruimte wordt in de Nederlandse grondwet ook gegarandeerd: zelfbestuur is de kern van onze vrijheid van onderwijs. Maar zijn we daarmee niet weer terug bij af, bij de ineffectieve en onduidelijke burgerschapsopdracht zoals die in 2006 werd geformuleerd? Dat een nadruk op democratisch zelfbestuur meer ruimte laat voor diversiteit en een groter beroep doet op schoolbesturen en leraren lijkt evident, net zoals het feit dat toezicht houden op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs wellicht lastiger is als een duidelijke norm ontbreekt. Maar laten we niet uit het oog verliezen dat onderwijskwaliteit, net als democratisch burgerschap, geen eenduidig begrip is en dat toezicht en wetenschappelijke metingen geen doelen maar middelen zijn. Democratische vorming is een ingewikkelde taak en scholen hebben wellicht behoefte aan meer ondersteuning bij het invullen en uitvoeren van deze taak, maar daarbij is een strengere norm slechts een van de opties, en volgens mij pedagogisch en democratisch niet de meest wenselijke.

Ik pleit daarom voor het democratische belang van scholen die bewust hun eigen identiteit tegen de maatschappelijke norm in formuleren, dit uiteraard binnen de grenzen van de rechtsstaat, maar buiten het staatsmoralisme dat nu zo toonaangevend is in het burgerschapsonderzoek. Daarnaast zou de relatie tussen onderwijsbeleidsmakers en onderwijswetenschappers rond burgerschapsvorming minder intiem moeten worden, met als gevolg meer ruimte voor autonome weten-

schappelijke bijdragen aan de discussie, die minder direct gekoppeld zijn aan het staatsbelang. Wetenschappelijk inzichten zouden het democratische debat niet dood moeten slaan maar juist voeden. Vanuit het idee dat democratie niet is te reduceren tot effectief bestuur zou democratische vorming ook niet gelijk moeten worden gesteld aan effectief onderwijs. De strakke 'alignment' van overheid, wetenschap en school rond burgerschapsvorming is eerder schadelijk dan heilzaam voor de democratie, als we democratie ten minste opvatten als een systeem waarin waardering en ruimte is voor diversiteit en een politieke en maatschappelijke organisatie van macht en tegenmacht.

Noot

Op moment van schrijven is het wetsvoorstel in behandeling in de Eerste Kamer. Het voorstel is op 17 november 2020 met een ruime meerderheid aangenomen door de Tweede Kamer. Alleen PVV, SGP, FvD en Van Haga stemden tegen.

Literatuur

- De Jong, W. (2014). *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland 1945-1985* (Dissertatie). Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- De Jong, W. (2020). *Civic Education and Contested Democracy. Towards a Pedagogic State in the Netherlands post 1945*. New York: Palgrave Macmillan.
- De Winter, M. (2005). *Democratieopvoeding versus de code van de straat*. Oratie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Dijkstra, A.B., Ten Dam, G.T.M., & Waslander, S. (2018). Sturing van burgerschapsvorming door de overheid? Tussen staatspedagogiek en persoonlijkheidspedagogiek. *Pedagogische Studiën* 95 (5/6), 315-328.
- Eidhof, B.B.F., Ten Dam, G.T.M., Dijkstra, A.B., & Van de Werfhorst, H.G. (2016). Consensus and contested citizenship education goals in Western Europe. *Education, Citizenship and Social Justice* 11 (2), 114-129.
- Exalto J., Groenendijk, L. & Miedema, S. (2015).

- Opvoedingswetenschap op filosofische en empirische grondslag. Philipp Abraham Kohnstamm (1975-1951). In V. Busato, M. van Essen & W. Koops (red.), *Vier grondleggers van de pedagogiek* (pp. 29-95). Amsterdam: Prometheus.
- Exalto, J. (2017). *Van wie is het kind? Twee eeuwen onderwijsvrijheid in Nederland*. Amsterdam: Balans.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Parijs: Gallimard.
- Foucault, M. (1994). *Dits et écrits, 1954-1988*. D. Defert, F. Ewald & J. Lagrange (red.). Parijs: Gallimard.
- Guérin, L. (2018). *Group Problem Solving as Citizenship Education. Mainstream idea of participation revisited* (Dissertatie). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Kamerstukken II, 35352, nr. 2 en 3 (2020). *Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs*. Den Haag.
- Kilpatrick, W.H. (1918). *The project method. The use of the purposeful act in the educative process*. New York: Teachers College, Columbia University.
- Kilpatrick, W.H. (1921). The dangers and difficulties of the project method and how to overcome them. A review and summary. *Teachers College Record* 27 (4), 311-321.
- Kohnstamm, Ph. A., (1919/1929). Staatspaedagogiek of persoonlijkheidspedagogiek. In Ph. A. Kohnstamm, *Individu en Gemeenschap*. Den Haag: Daamen's Uitgevers Maatschappij, 17-70.
- Kohnstamm, Ph. A., (1929). *Persoonlijkheid in wording. Schets ener Christelijke opvoedkunde*. Haarlem: Tjeenk Willink.
- Kohnstamm, Ph. A., (1946). Taak en positie der Paedagogiek in de opbouw ener nieuwe Gemeenschap. *Pedagogische Studiën* 23 (1), 1-21.
- Maslowski, R., Van der Werf, M.P.C., Oonk, G.H., Naayer, H.M., & Isac, M.M. (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland*. Groningen: GION.
- Mellink, B. (2014). *Worden zoals wij. Onderwijs en de opkomst van de geïndividualiseerde samenleving sinds 1945*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Munniksma, A., Dijkstra, A.B., Van der Veen, I., Ledoux, G., Van de Werfhorst, H., & Ten Dam, G.T.M. (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ten Dam, G.T.M., Dijkstra, A.B., & Janmaat, G. (2016). De maatschappelijke opdracht van de school. Burgerschapsonderwijs in ontwikkeling. In B. Eidhof, M. van Houtte & M. Vermeulen (red.), *Sociologen over onderwijs. Inzichten, praktijken en kritieken* (259-280). Antwerpen: Garant.
- Ten Dam, G.T.M., Geijsel, F., Reumerman, R., & Ledoux, G. (2010). Burgerschapscompetenties. De ontwikkeling van een meetinstrument. *Pedagogische Studiën* 87 (5), 313-333.
- Van der Ploeg, P.A. (2020). *Burgerschapsvorming in tijden van communair neoliberalisme. Analyse van 20 jaar burgerschapsvormingsbeleid*. Z.p.: NRO-Werkplaats Democratisering van Kritisch Denken.
- Van Rees, P.D. (2019, juni). *The Dutch educational debate on citizenship education and the societal task of schools. Pedagogische Studiën 1920-2000*. Paper gepresenteerd op *International Standing Conference for the History of Education (ISCHE) 41*, Porto, Portugal.
- Van Rees, P.D. (2020). 100 jaar Pedagogische Studiën. Een eeuw onderwijswetenschap in dienst van onderwijsvernieuwing. *Pedagogische Studiën* 97 (5), 337-359.
- Veugelers, W. (2006). Discussie Democratie leren. Van der Hoeven en De Winter over onderwijs en burgerschapsvorming. *Pedagogische Studiën* 83 (2), 156-166.

Auteur

P.D. van Rees is promovendus Theorie en Geschiedenis van de Pedagogiek aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Correspondentieadres: P.D. van Rees, Rijksuniversiteit Groningen, Grote Rozenstraat 38, 9712 TJ Groningen; E-mail: p.d.van.rees@rug.nl

Abstract

Discussion: Kohnstamm, Foucault and the citizenship offensive in educational policy and science

The bill “Clarification of the citizenship task to schools” provides stricter guidelines for citizenship education, expressing the wish to make it ‘conceivable, visible and practicable’. There is a widespread consensus among politicians, educational scientist and educational practice regarding citizenship education. This discussion article critically assesses this remarkable consensus, by means of an analysis of the bill and an article by Dijkstra, Ten Dam and Waslander from 2018. These authors draw on the work of Philip Kohnstamm and Michel Foucault. These two authors are indeed relevant for the current debate, but precisely because of their *critical potential* regarding citizenship education and the relation between educational politics and science. The analysis shows the current political and scientific approach to be overtly directed towards the interests of the state, with too little attention for democratic diversity and autonomy. The view of William Kilpatrick is introduced as an alternative.

Keywords: citizenship education; democratic education; normalization; Kohnstamm; Foucault