

## Opdracht & Onmacht

Cultuuronderwijsbeleid van Den Uyl tot Rutte-III

## Instruction & Inability

Cultural education policy from Den Uyl to Rutte-III



# Opdracht & Onmacht

Cultuuronderwijsbeleid van Den Uyl tot Rutte-III

## Instruction and Inability

Cultural Education Policy from Den Uyl to Rutte-III

### Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
op gezag van de rector magnificus

Prof.dr. R.C.M.E. Engels

en volgens het besluit van het College voor Promoties.  
De openbare verdediging zal plaatsvinden op  
donderdag 9 juli 2020 om 11:30 uur

door

**Petrus Hendrikus Andreas Maria Hagenars**

geboren te Oosterhout

Erasmus University Rotterdam



## Promotiecommissie

Promotoren: Prof. dr. M.C.R. Grever  
Prof. dr. C.J.M. van Eijck

Overige leden: Prof. dr. E. H. Bisschop Boele  
Prof. dr. F. H. Haanstra  
Dr. M. N. M. Verboord

en

Prof. dr. M. S. S. E. Janssen  
Prof. dr. J. J. van Maanen  
Dr. L. Vermeersch

Voorzitter: Prof. dr. A. M. Bevers

# Inhoud

Voorwoord	11
Lijst van afkortingen	15
1 Inleiding	23
1.1 Probleemstelling en onderzoeksvraag	25
1.2 Afbakening onderzoek en onderzoeksperiode	29
1.3 Bronnen en methode van onderzoek	32
1.4 Indeling van de studie	34
2 Theoretisch kader: beleidsconcepten voor cultuuronderwijs	36
2.1 Kernbegrippen	36
2.1.1 Functies en karakteristieken van (historisch) beleidsonderzoek	36
2.1.2 Begripsbepaling cultuuronderwijs	37
2.1.3 Twee exogene variabelen: economisch beleid en cultuurbeleid	40
2.2 Systeemvormen van het onderwijsbestel	41
2.2.1 Onderwijsbestel en onderwijssysteem	41
2.2.2 Kantelend onderwijssysteem	46
2.2.3 Onderwijssysteem als 'ongetemd probleem'	47
2.2.4 Verticale en horizontale systeembenaderingen	48
2.3 Beleidsvisies en onderwijsdoelen	49
2.3.1 Ideologieën en utopieën	50
2.3.2 Onderwijsfuncties	52
2.4 Beleidsbenaderingen en beleids- en handelingstheorieën	55
2.4.1 Benaderingen en perspectieven	55
2.4.2 Beleids- en handelingstheorieën	59
2.4.3 Interactieve beleidsvoering	60
2.5 Beleidssturingsconcepten en bestuursstijlen	62
2.5.1 Monocentrisch en polycentrisch sturingsconcept	62
2.5.2 Actoren en modellen voor beleidsinstrumenten	67
2.6 Analyse-instrumenten	70
2.7 Conclusies	72
3 Onderwijsthema's, beleidsverdichting en onderwijsuitgaven	74
3.1 Onderwijsthema's en beleidstheorieën	74
3.1.1 Kabinetformaties: regeerakkoorden en regeringsverklaringen	76
Onderwijsaandacht in woord	77
Vijf categorieën beleidsuitspraken	79
3.1.2 Troonredes en miljoenennota's	89
3.1.3 Beleidstheorieën in akkoord en verklaring	91
3.1.4 Cultuurbeleid en cultuuronderwijsbeleid in kerndocumenten	92
3.1.5 Creativiteit als bijzonder beleidsthema	97
3.2 Onderwijsmiddelen en beleidsverdichting cultuuronderwijs	99
3.2.1 Onderwijsmiddelen en economie als exogene variabele	99

3.2.2	Verdichting (cultuur)onderwijsbeleid en onderwijsuitgaven	107
3.3	Conclusies	110
4	Cultuuronderwijs als resultante van onderwijs- én cultuurbeleid	113
4.1	Twee polen in beleid en aanpak	113
4.2	Gevolgen onderwijsbeleid voor cultuuronderwijs	116
4.2.1	Van lager onderwijs naar basisonderwijs: de kerndoelen	117
4.2.2	Meer armslag in de onderbouw	122
4.2.3	Kerndoelen kunstvakken onderbouw, van vak naar leergebied	124
4.2.4	Profielkeuzes in de tweede fase	127
	Verplicht CKV2,4 in profiel of toch weer niet	128
	Groot onderhoud met 'Ruimte laten en keuzes bieden'	131
	Onbegrip en onbehagen over opnieuw overladen tweede fase	133
	Geen oplossing voor tweedeling in kunstexamens	135
4.3	Status voor vervolgstudie en beroep	138
4.3.1	Lesuren en studielasturen voor cultuuronderwijs	140
4.3.2	Eindtermen - persoons- en burgerschapsvormend en selecterend	139
4.3.3	Eindexamen doen in een kunstvak 1980-2017	140
4.3.4	De neergang van het profiel Cultuur & Maatschappij	148
4.3.5	Opbrengsten van de keuze voor een kunstexamen	151
4.4	Gevolgen cultuurbeleid als exogene variabele voor cultuuronderwijs	154
4.4.1	Kunst- en cultuurbeleid: een almaar uitdijend proces	155
4.4.2	Beleidsopvattingen cultuur: in brede en enge zin	157
4.4.3	Landelijk cultuurbeleid en functies cultuuronderwijs	159
4.4.4	Aanjagers van cultuurdeelname	162
4.5	Cultuuronderwijsbeleid in landen om ons heen	165
4.6	Conclusies	168
5	Impulsprogramma's basisschool en culturele omgeving	171
5.1	Van lappendeken naar verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming	171
5.1.1	Samenwerking als aanvullende voorziening	174
5.1.2	Beleidsdichtheid en padafhankelijkheid	178
5.2	Monocentrisch gestuurde samenwerkingsprogramma's	183
5.2.1	Een premie op cultuur (1991-1998)	184
5.2.2	Opbrengsten premiereregeling	185
5.2.3	Cultuur en School (1997-2012)	185
	Typering doelstellingen	185
5.2.4	Opbrengsten Cultuur en School	193
	Agendasetting overheidslagen	191
	Culturele competenties leerlingen	193
	Samenwerking culturele instellingen en basisschool	194
	Culturele activiteiten in het onderwijsprogramma	195
	Groeiende keuze voor kwaliteit en deskundigheid	197
5.2.5	Cultuureducatie met Kwaliteit (2013-2016)	201
5.2.6	Opbrengsten Cultuureducatie met Kwaliteit	205

Speerpunten	203
Culturele activiteiten in het onderwijsprogramma	205
Kwaliteit en deskundigheid	206
5.3 Vormen van samenwerking, doelen en geldstromen	210
5.3.1 Aanbodsturing en vraagontwikkeling	210
5.3.2 Doelen van culturele instellingen voor cultuuronderwijs	214
5.3.3 Geldstromen stimuleringsbeleid	217
5.4 Conclusies	219
6 Cultuuronderwijsvernieuwingen in tweede fase - CKV	223
6.1 Vormgeving cultuuronderwijs - horizontale beleidssturing	223
6.1.1 Profielnota's en een algemene culturele vorming	224
6.1.2 Eerste scharnierrapport Stuurgroep Profiel Tweede Fase	229
6.1.3 Tweede scharnierrapport Stuurgroep Profiel Tweede Fase	231
6.2 Wispelturige besluitvorming - horizontale versus verticale sturing	234
6.2.1 Wording en eerste jaren van CKV1	234
6.2.2 Plannen voor examenprogramma CKV1-havo en -vwo	235
6.2.3 Examenprogramma CKV1 definitief	236
6.2.4 Verlichting na onrust en revolte	243
6.3 Wederom beleidsdrukte rondom cultuuronderwijs	246
6.3.1 Vraag naar herwaardering	248
6.3.2 Zwaarwichtige veranderingen	251
6.4 Sturingsinstrumenten voor CKV1/CKV	253
6.4.1 Juridische en communicatieve sturingsinstrumenten	254
6.4.2 Economische sturingsinstrumenten - CKV-vouchers	255
6.4.3 Gebruik van CKV-vouchers en effecten van CKV1	259
Beleidseffecten CKV1	258
6.4.4 Van vouchers naar Cultuurkaart	263
6.5 Conclusies	266
7 Slotbeschouwing	269
7.1 De opdracht aan het cultuuronderwijs	269
Vanuit het cultuurbeleid	268
Vanuit het onderwijsbeleid	269
7.2 Inhoud en strekking cultuuronderwijsbeleid	271
7.2.1 Beleidsbenaderingen en ideologieën	271
7.2.2 Beleids- en handelingstheorieën; sturing en sturingsinstrumenten	272
7.2.3 Functies en doelen in onderwijs- én cultuurbeleid	273
Vanuit het cultuurbeleid	272
Vanuit het onderwijsbeleid	273
7.2.4 Financieel-economisch beleid	276
7.3 Het doorbreken van de onmacht	277
7.3.1 Positiewisseling beleidssturing	279
7.3.2 Positiewisseling beleidsdoelstellingen	280
7.3.3 Positiewisseling draagvlak	281

7.3.4	Positiewisseling leraar	282
7.3.5	Positiewisseling leeropbrengsten	284
7.3.6	Aanbevelingen beleid cultuuronderwijs	285
	Beleidssturing	283
	Doelstellingen	283
	Draagvlak	284
	Leraar	284
	Leeropbrengsten	285
7.4	Opdracht en onmacht - tot slot	288
<b>Bijlagen</b>		
	Bijlage 01 - Overzicht periodisering - chronologisch, thematisch & politiek	292
	Bijlage 02 - Overzicht kabinetten en politieke kleur vanaf 1973	294
	Bijlage 03 - Beleidsitems (cultuur)onderwijs in regeerakkoorden en verklaringen	297
	Bijlage 04 - (Cultuur)onderwijsitems in troonredes en miljoenennota's	297
	Bijlage 05 - Cultuurbeleid en functies cultuuronderwijs	297
	Bijlage 06 - Bestel en stelsel van het onderwijs in Nederland	298
	Bijlage 07 - Vakgebieden en doelstellingen cultuuronderwijs	301
	Bijlage 08 - Beleidsbenamingen voor cultuuronderwijs	302
	Bijlage 09 - Cultuur en School - betrokkenen aan het woord	309
<b>Geraadpleegde bronnen en literatuur</b>		312
	Bronnen	312
	Literatuur	347
<b>English Summary</b>		365
<b>Biografie auteur</b>		372
<b>Personenregister</b>		373





## Voorwoord

Net benoemd op de lerarenopleiding in Den Bosch vraag ik me, na een slapeloze nacht, af waartoe mijn vak dient, wat het doel ervan is. Hoe motiveer ik mijn studenten, wat moeten ze dan kennen en kunnen om er op school les in te kunnen geven? Ik heb daar natuurlijk zelf wel wat ideeën over, maar vind het nodig er ook eens bij de directie naar te vragen. Na enkele dagen aandringen en zoeken krijg ik een groen formulier met daarop de wetstekst van 1920 voor het lager onderwijs. Het vak 'tekenen' is een van de verplichte vakken - het vak kunstgeschiedenis, dat ik ook geef, komt er niet in voor - en met de akte van bekwaamheid als onderwijzer is de afgestudeerde bevoegd er les in te geven. Wát studenten dan moeten leren en wat tijdens het examen getoetst moet worden is iets van de lerarenopleiding zelf. Pas veel later breekt de discussie los tussen regering, parlement en onderwijsprofessionals over wat van startende onderwijzers aan kennis, vaardigheden en inzichten verwacht mag worden.

Maar dan ben ik al weg als leraar en zoek in mijn rol als directeur van het gemeentelijk museum in Oss samenwerking met het basis- en voortgezet onderwijs in stad en regio. In Oss leer ik als sectorhoofd het gemeentelijk beleid in de breedte kennen en daarna, als faculteitsdirecteur kunsten in Tilburg, krijg ik direct met het landelijk onderwijs- en cultuurbeleid te maken. En dat geldt sterker nog voor mijn bestuurlijke ervaringen daarna, op het politiek, ambtelijk en professioneel snijvlak van onderwijs- en educatiebeleid in kunst en cultuur.

Onderwijs- en cultuurbeleid heeft me kortom altijd geïnteresseerd, soms noodgedwongen door de functie en taken van dat moment, vaker vanwege mijn nieuwsgierigheid naar inhoud en redelijkheid van argumenten die op papier, in debat en in besluitvorming naar voren gebracht worden. Ik kan het niet laten daar zelf mee bezig te zijn en een flink aantal bestuurs- en adviesfuncties, waaronder het kroonlidmaatschap van de Raad voor de Kunst en later de Raad voor Cultuur, geven daar blijk van. Mijn besluit om er aan het eind van mijn loopbaan systematisch onderzoek naar te doen ligt dan ook voor de hand en direct na mijn samenwerking voor de conferentie *Tangible Pasts* (2013) met het Center for Historical Culture (CHC) van de Erasmusuniversiteit wordt dit voornemen bestendigd.

Vanaf de start heb ik honderden versies van mijn onderzoeksopzet en proefschrift bewaard met de bedoeling die af en toe eens met elkaar te vergelijken, de voortgang te bekijken en op wijzigingen te reflecteren. Vergelijk het met het op film vastgelegde ontstaansproces van een tekening of schilderij. Bij een proefschrift werkt het zo echter niet, omdat het onderzoeksproces niet lineair verloopt maar schoksgewijs. Weliswaar is een aantal bronnen vooraf geselecteerd, maar gaandeweg komen er steeds meer bij die bestudeerd, geanalyseerd en op toepassing in het manuscript overwogen moeten worden. Interviews en bestudeerde bronnen leveren ook weer onvoorziene, nieuwe bronnen op waardoor onderzoeksperspectief, plot en verhaallijn mee veranderen. Het leidt tot nuancering van tekst en duiding en zelfs tot herformulering van de onderzoeksvraag.

Ik word daarnaast alerter op uitspraken van politici, onderwijsprofessionals of journalisten in de pers, op radio of tv of via nieuwe media. Ik stuit op weinig onderbouwde, exemplarische uitspraken zoals: 'Cultuureducatie is in het reguliere onderwijs al lang afgeschaft' (Wieringa 2020). Met polair daaraan: 'Cultuuronderwijs hoort thuis in het onderwijs' (Ligthart 2013), en zou net 'zo vanzelfsprekend moeten zijn als taal, rekenen en gymnastiek' (Truijens 2018). De ene bewindspersoon wil cultuuronderwijs uit het examenpakket (Sahadat 2012), terwijl de an-

der een jaar later in de krant zegt dat ze 'beter cultuuronderwijs' wil (Knols 2013). Daaraan toevoegend dat je dat dan wel aan het onderwijs zelf moet overlaten. Leerkrachten 'moet je zelf iets laten bedenken waarvan ze energie krijgen, waar ze zin in hebben' (Knols 2013). Zulke uitspraken prikkelen me en vragen me zelfs om reactie. Ik bezin me, zet ze af tegen het formele rijksbeleid en de beleidsgeschiedenis. Ik probeer zulke uitspraken te veralgemeniseren, zoek naar overeenkomsten en denk na over waar het past in de beleidscyclus met de vraag of het me verder helpt, of het tot andere ideeën voor mijn onderzoek leidt.

Mijn studie is nooit af, steeds opnieuw neemt het beleid en de uitwerking ervan een andere wending, zeker nu met curriculum.nu, het oplopende lerarentekort en de toenemende segregatie. Maar ook omdat op dit moment door het covid-virus het funderend onderwijs verandert en het online onderwijs groeit. Het is dan tekenend dat sommige scholen zich beperken tot 'taal, wiskunde, natuurkunde en economie' omdat 'beeldende vorming, met alle respect, nu even te ingewikkeld is' (Bouma & Kuiper 2020).

## Dank

Een proefschrift maak je nooit alleen, in ieder geval niet het proefschrift dat ik schreef. Er zijn nogal wat mensen in mijn omgeving die beleid en praktijk van cultuuronderwijs van groot belang vinden, er een mening over vormen en er graag over discussiëren. Anderen vinden het wat minder interessant en hebben er een wat afstandelijker kijk op. Die wisselende opvattingen, gezichtspunten en invalshoeken leiden tot gesprek en soms heftig debat, niet alleen thuis, maar net zo goed met vrienden, collega's en vakgenoten. Ik geniet ervan en ben daar iedereen erg dankbaar voor, ook al omdat daardoor - opnieuw - mijn gedachten erover gevoed worden.

Mijn dank gaat als eerste uit naar mijn beide promotoren Maria Grever en Koen van Eijck, die me soms complimenteerden maar vaker bekritiseerden om mijn te lange en te gedetailleerde teksten. Zij gaven me per hoofdstuk uitgebreid commentaar en we bespraken dit op een heel plezierige en constructieve wijze. Het was niet zo - als in het essay van Köbben *Over promotoren* - dat die suggesties niet in goed aarde vielen, waarop de promotoren moesten concluderen dat de promovendus 'stront eigenwijs was [--], niets aan wilde nemen en niet kon luisteren', en zij 'er voor noppes' bijzaten (Köbben 1991: 118). 'Promoveren is topsport' volgens Maria en Koen en dat betekent voor mij dat ik theorie-gestuurd tot de essentie van mijn onderwerp probeer door te dringen om dat vervolgens zo compact en toegankelijk mogelijk uit te werken.

Tijdens mijn onderzoeksperiode was het CHC mijn thuisbasis met presentaties van vakgenoten uit binnen- en buitenland. Mijn collega's bleken ook steeds nieuwsgierig en meelevend naar de voortgang van mijn studie. Waardering heb ik voor hun professionele durf en daadkracht en bewondering voor hun werk. Ik noem Marc van Berkel, Hester Dibbits, Mayke Groffen, Pieter van den Heede, Jan Jüngen, Norah Karrouche, Kees Ribbens en Annemiek van der Veen, en in het bijzonder Robbert-Jan Adriaansen, Maarten van Dijck, Siri Driessen, Susan Hogervorst, Laurie Slegtenhorst, Tina van der Vlies en Lise Zurné. De laatsten legden mij het vuur aan de schenen in de proefpromotie die aan mijn (uitzonderlijke) online promotie vooraf ging.

Dank ook aan mijn vrienden en oud-collega's van Cultuurnetwerk Nederland die me hielpen bij mijn speurtocht om bronnen boven tafel te krijgen, voor hun adviezen over vormgeving en druk en die me tijdens mijn onderzoek aanmoedigden, zoals Marlies Tal, Kirsten Vogd, Miriam Schout, Anneloes Vermeulen, Petra Faber, Lenie Riegen en Hassan el Kaaouchi. Informatie, data

en steun kreeg ik ook van Yvonne Lebbink en Maria Hermanussen (VONKC), van Hugo Gitsels en Henriëtte Heezen (beiden Cito), van Hanneke van Voorst van Beest-Vermeer (oud-voorzitter vakontwikkelgroep ckv), Fons Schneijderberg (oud-ambtenaar OCW), Jennet Sintenie en Walter Groenen (beiden CJP), Gerrit Dinsbach (voorheen SLO), Annemiek Veen (Kohnstamm Instituut), Adri de Vugt (Koninklijk Conservatorium), Frits Arnold (All'Art) en Ineke Kitslaar (Kunstzone).

Dank ook aan mijn Brabantse vrienden en vriendinnen, die mij mijn onderzoek gunden en het niet erg vonden als ik het daar eens met hen over had, zoals Peter, Yvonne, Agnes, Jos, Jan, Anny én Diana. En boven de grote rivieren Det, Bert, Jan Marten, Irma, Maayke, Sanne, Rixt, Martin, Joep, Mary-Anne, Hans en Marie-élise én mijn lieve en oplettende burens, die net als wij, in het voormalige Utrechtse Instituut voor Veterinaire Chirurgie wonen.

Lennie, bedankt voor het omslagontwerp, en met Ingela en Ralf voor het ontspannen gekibbel over musea, onderwijs en kunst, ik ben er blij mee. Dank ook in het bijzonder aan Marie-José die het vanzelfsprekend vond mijn notenapparaat te controleren en die mij weer eens op het precieze gebruik van APA wees, en Frits die een van de laatste versies van mijn proefschrift las en me daarna urenlang kritisch over enkele passages onderhield. Marie-José, Frits én Inge bleken het zelfs leuk te vinden om het samen met mij - online - eens uitgebreid over mijn stellingen te hebben.

Kritisch en uitgebreid meedenken, dat deed Marjo, mijn levensgezellin, ook. Naast onze huiselijke intimiteit prijs ik me gelukkig met haar kennis van en ervaring in onderwijs, kunst, cultuur én onderzoek; een betere en kritischer toetssteen kan ik me niet wensen. En trots ben ik op mijn zoons Martijn, Quinten, Pim en Kas, met de beide laatsten als mijn paranimfen. Ze zijn in hun hart, hoop ik, ook een beetje trots op hun oude vader, die het niet laten kon om vijf jaar aan dit beleidsonderzoek te wijden.

Utrecht, 25 mei 2020

Piet Hagenaars



## Lijst van afkortingen

A.R.P.	Anti-Revolutionaire Partij (ook ARP)
ABOP	Algemene Bond van Onderwijspersoneel
ADNG	Archief en Documentatiecentrum van Nederlandse Gedragwetenschappen
AKU	Adviesgroep Verzorgingsstructuur Kunstzinnige Vorming
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANW	Algemene Natuurwetenschappen
Aob	Algemene Onderwijsbond
AOV	Algemeen Ouderen Verbond
ArtEZ	Hogeschool voor de Kunsten Arnhem, Enschede en Zwolle
AVDtex	Algemene Vereniging Docenten Textiele Werkvormen
AVS	Algemene Vereniging van Schoolleiders
BBP	Bruto Binnenlands Product
BDD	Beroepsvereniging Docenten Drama (1984-2019)
BIS	Culturele Basisinfrastructuur
BMLO	Samenwerkingsverband Beeldend, Muziek, Lichamelijke oefening
BON	Vereniging Beter Onderwijs Nederland
BPCO	Besturenraad Protestants-Christelijk Onderwijs
BVO	Federatie Beeldende Vorming in het Onderwijs ('81-'89)
C&M	profiel Cultuur & Maatschappij
C.H.U.	Christelijk-Historische Unie (ook CHU)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CEVO	Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven
CFI	Centrale Financiën Instellingen
CHE	Commissie Herziening Eindtermen
CiS	Cultuur in de Spiegel (2008-2014)
Cito	Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling
CJP	Cultureel Jongeren Paspoort
CKV	Culturele en Kunstzinnige Vorming (2007-heden)
CKV1	Culturele en Kunstzinnige Vorming 1 ('98-'07)
CKV2	Culturele en Kunstzinnige Vorming 2 ('98-'07)
CKV3	Culturele en Kunstzinnige Vorming 3 ('98-'07)
CML	Commissies Modernisering Leerplan
CNL	Cultuurnetwerk Nederland

CNV Onderwijs	Christelijk Nationaal Vakverbond - Onderwijs
CPB	Centraal Planbureau
CPE	Centraal Praktijk Examen (ook C.P.E.)
CPI	Consumentenprijs-index
CRM	Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk ('65-'82)
CSE	Centraal Schriftelijk Examen
CU	ChristenUnie
CvE	College voor Examens
CvTE	College voor Toetsen en Examens (2009-heden)
D'66	Democraten 66 (ook D66)
DIVA	Vereniging Documentaire Informatievoorziening en Archiefwezen ('99-'06)
DPC	Landelijke Stichting Dans Pedagogisch Centrum
DS'70	Democratisch-Socialisten 1970
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs (ministerie van OCW)
E&M	profiel Economie & Maatschappij
E3	Experimentele Eindexamens Expressievakken
EACEA	Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EU)
EK	Eerste Kamer der Staten Generaal
EMU	Europese Economische en Monetaire Unie
ENViL	European Network for Visual Literacy
FCP	Fonds voor Cultuurparticipatie
FvD	Forum voor Democratie
FvOv	Federatie van Onderwijsvakorganisaties
GCSE	General Certificate of Secondary Education
GEU	Groep Educatieve Uitgeverijen
GION	Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs
GL	Groen Links
GOLV	Gereformeerde Onderwijzers en Lerarenvereniging
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
hbs	hogere burgerschool
IB-Groep	Informatie Beheer Groep
ICT	informatie- en communicatietechnologie
Inspectie KV/AV	Inspectie kunstzinnige vorming en amateurkunst (tot 2000)
IPO	Interprovinciaal Overleg
JOB	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs

K.V.P.	Katholieke Volkspartij (ook KVP)
KCP Groep	Katholiek Pedagogisch Centrum (1948-heden)
KCV	Klassieke Culturele Vorming ('98-'17)
KLOS	Kleuter Leidster Opleiding School (ook K.L.O.S.) (tot 1985)
KOV	Katholieke Onderwijs Vakorganisatie ('80-'96)
KOV	Katholieke Onderwijs Vereniging ('70-'80)
KOV	Katholieke Onderwijzers Verbond ('33-'70)
KVDO	Landelijk overleg Kunstvakdocentenopleidingen
LAKS	Landelijk Actie Komitee Scholieren
lavo	Lager algemeen voortgezet onderwijs
lbo	lager beroepsonderwijs
leao	lager economisch en administratief onderwijs
lhno	lager huishoud- en nijverheidsonderwijs
LKCA	Landelijk Kenniscentrum voor Cultuureducatie en Amateurkunst
llo	lager landbouwonderwijs
lmo	lager middenstandsonderwijs
LOKV	Landelijk Ondersteuningsinstituut voor Kunstzinnige Vorming
LOW	Lager Onderwijswet 1920
LPC	Landelijke Pedagogische Centra
LPF	Lijst Pim Fortuyn
LSBV	Landelijke Stichting Beeldende Vorming
LSVb	Landelijke Studentenvakbond
lto	lager technisch onderwijs
mavo	middelbaar algemeen voortgezet onderwijs
mms	middelbare meisjesschool
MMW	Mens- en Maatschappijwetenschappen
MN	Miljoenennota
mulo	meer uitgebreid lager onderwijs
N&G	profiel Natuur & Gezondheid
N&T	profiel Natuur & Techniek
NBDK	Nederlandse Beroepsvereniging van Danskunstenaars ('46-'16)
NBDO	Nederlandse belangenvereniging dansprofessionals en -ondernemingen.
NCA	Nederlands Centrum voor Amateurkunst
NCM	Nationaal Contact Monumenten ('72-'07)
NGL	Nederlands Genootschap van Leraren
NIKOS	Nederlands Instituut voor Kunst in Onderwijs en Samenleving

NIPO	Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie ('45-'99)
NLO	Nieuwe Leraren Opleiding
NMV	Nederlandse Museumvereniging (ook MV)
NRC	Nieuwe Rotterdamsche Courant
NSKV	Nederlandse Stichting voor Kunstzinnige Vorming
Nuffic	Nederlandse organisatie voor internationalisering in onderwijs
NVTO	Nederlandse Vereniging voor Tekenonderwijs ('80-'94)
NVTO	Nederlandse Vereniging voor Beeldend Onderwijs ('94-'10)
NVV	Nederlands Verbond van Vakverenigingen ('06-'77)
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
O&W	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen ('65-'94)
OC&W	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ('94-'03)
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003-heden)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (ook OESO)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD)
OKW	Ministerie Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OK&W) (1918-1965)
OMO	Ons Middelbaar Onderwijs
P.P.R.	Politieke Partij Radikalen (ook PPR)
PA	Pedagogische Academie (1985-heden)
Pabo	Pedagogische academie voor het basisonderwijs (1985-heden)
PCO	Protestants Christelijke Onderwijsvakorganisatie
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
PMVO	Proces Management Voortgezet Onderwijs
po	primair onderwijs
PO-Raad	Sectororganisatie voor het primair onderwijs
PPON	Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau
PvdA	Partij van de Arbeid (ook P.v.d.A.)
PvdD	Partij voor de Dieren
PVV	Partij voor de Vrijheid
RAS-regio	Regionale-Agenda-Samenleving-regio Zuid-Holland
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
RPF	Reformatrische Politieke Federatie
RvC	Raad voor Cultuur
S&C Rapport	Sociaal en Cultureel Rapport

SAV	Stichting Audiovisuele Vorming
SBK	Strategisch Beraad Kunstonderwijs
SBKV	Samenwerkingsberaad Kunstvakken
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SE	Schoolexamen
SeCu	Samenwerkingsprojecten Secundair Onderwijs en Culturele Instellingen
SER	Sociaal-Economische Raad
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SLO	SLO nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling
slu	studielasturen
SNA	Stichting voor de Nederlandse Archeologie
so	speciaal onderwijs
SODVM	Stichting Onderzoek- en Documentatiecentrum voor Muziek
SP	Socialistische Partij
SVO	Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs
TeHaTex	Tekenen, Handvaardigheid en Textiele werkvormen
TIMMS	Trends in International Mathematics and Science Study
TK	Tweede Kamer der Staten Generaal
TNS NIPO	Taylor Nelson Sofres - Nederlands Instituut Publieke Opinie ('99-'16)
TVB	Taakgroep Vernieuwing Basisvorming
UU	Universiteit Utrecht
UvA	Universiteit van Amsterdam
V.H.M.O.	Vorbereidend Hoger en Middelbaar Onderwijs (ook vhmO)
V.V.D.	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (ook VVD)
vbao	voortgezet basisonderwijs
VBKO	Vereniging Besturenorganisaties Katholiek Onderwijs
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
VCPS	Vereniging van CultuurProfielScholen
VGS	Gereformeerd Schoolonderwijs
VLBV	Vereniging Leraren Beeldende Vakken
VLS	Vereniging Leraren Schoolmuziek
vmbo	voorbereidend middelbaar onderwijs
vmbo-gl	voorbereidend middelbaar onderwijs - gemengde leerweg
vmbo-tl	voorbereidend middelbaar onderwijs - theoretische leerweg
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vo	voortgezet onderwijs

VONKC	Vereniging Onderwijs Kunst en Cultuur (2010-heden)
VO-Raad	Vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs
VSCD	Vereniging Schouwborg- en Concertgebouwdirecties
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Universiteiten
vso	voortgezet speciaal onderwijs
VVO	Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs
wvo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WBO	Wet op het Basisonderwijs
Werkgroep C&S	Werkgroep Cultuur & School
Werkgroep O3	Werkgroep Organisatie Onderwijskundig Onderzoek
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WIK	Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (1999-2005)
wo	wetenschappelijk onderwijs
WPO	Wet op het Primair Onderwijs 1981
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVC	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur ('82-'94)
WVO	Wet op het Voortgezet Onderwijs 1963
zbo	zelfstandig bestuursorgaan





# 1 Inleiding

In 2007 onderzoekt de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, de Commissie Dijsselbloem, met deelstudies en hoorzittingen de stelselveranderingen sinds de vroege jaren negentig in het funderend onderwijs.<sup>1</sup> Ze heeft minder dan een jaar nodig voor haar conclusies, die een oordeel behelzen over de snel elkaar opvolgende wetten die teveel van het onderwijs vragen: 'Scholen en docenten, veelal zeer gemotiveerd en loyaal, moeten onder grote tijdsdruk de vernieuwing in de praktijk brengen. In hoog tempo volgt de ene verandering de andere op' (TK 2008a: 7). Dat onderzoek naar het overheidshandelen nodig is, blijkt uit het kritisch commentaar op onderwijswetgevingsprocedures van wettelijke advieslichamen als Onderwijsraad, Sociaal-Economische Raad en Raad van State (TK 2008a: 23, 37, 54, 71). Ook de sterk teruglopende veranderingsgezindheid van het onderwijs na de elkaar opvolgende wetsvoorstellen en wetswijzigingen en de daaruit voortvloeiende stortvloed aan regelgeving roept vragen op. Hoewel er in het begin van de jaren zeventig bij onderwijsorganisaties, directies en leraren een grote bereidheid is om het onderwijs te vernieuwen. Men voelt dat zelfs als een opdracht vanuit de overtuiging dat problemen 'via geregisseerde onderwijspolitiek oplosbaar' zijn (Mellink 2014: 139-140, 155). Het lijkt van overheidswege niet goed doordacht dat steeds nieuwe beleidswijzigingen, gepubliceerd in het allengs beruchter wordende *Gele Katern*, in korte tijd uitgevoerd moeten worden.<sup>2</sup> Dat vergt jarenlang tijd en energie en vormt mede de oorzaak voor fors verzet en grote onrust (TK 2008a). Bovendien zorgt het bij velen voor een gevoel van onmacht om het onderwijs daadwerkelijk te kunnen veranderen.

Beleidsvorming en wetgevingsprocessen met als doel het onderwijsstelsel aan te passen of te veranderen zijn meestal taai en lang niet altijd doorzichtig.<sup>3</sup> Beleidsmakers - bewindspersonen en departementale ambtenaren - bereiden beleid en wetgeving voor.<sup>4</sup> Afhankelijk van opvattingen over beleidssturing en bestuursstijlen betrekken zij er, naast overheidsadviesorganen, ook onderwijsactoren bij zoals sector- en brancheorganisaties. Kamerfracties reageren vanuit rationele en politieke drijfveren op beleids- en wetsvoorstellen. Maar door ideeën of adviezen van beleidsbeïnvloeders als onderwijsprofessionals en vakverenigingen, veranderen hun gezichtspunten nogal eens.

Diegenen echter waar het in de onderwijspraktijk om gaat, onderwijsgeevenden, ouders en leer-

---

<sup>1</sup> De Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen is op 15 april 2007 door de Tweede Kamer geïnstalleerd en bestaat uit Tweede Kamerleden met als voorzitter Jeroen Dijsselbloem (vandaar de naamgeving Commissie Dijsselbloem). In haar eindrapport *Tijd voor onderwijs* (23 februari 2008) concludeert de commissie dat de overheid haar kerntaak, het zeker stellen van de kwaliteit van het onderwijs, de afgelopen jaren ernstig heeft verwaarloosd. De overheid heeft zich verregaand bemoeid met het microniveau - de didactiek. Tegelijkertijd heeft zij de invulling van onderwijsdoelen aan anderen overgelaten en nagelaten voldoende toezicht te houden op onderwijsresultaten. De commissie oordeelt voorts dat de politiek het dagelijkse onderwijs aan leraren en ouders moet overlaten.

<sup>2</sup> Het *Gele katern* bevat algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels van het ministerie van OC&W. Vanaf 1 augustus 2005 krijgen de scholen het katern in digitale vorm (<http://www.vizyr.nl/nieuws/gele-katern-vanaf-augustus-alleen-digitaal>, geraadpleegd op 16 mei 2015).

<sup>3</sup> 'Beleid' betekent 'alle voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling' (Bovens, 't Hart & Van Twist 2007: 99).

<sup>4</sup> Ook de Tweede Kamer heeft het recht van initiatief: het komt voor dat niet de minister (of de regering), maar één of meer Kamerleden een wetsvoorstel aanhangig maken ([www.parlement.com](http://www.parlement.com), geraadpleegd op 30 juli 2019).

lingen, zijn vaak niet genoeg bij beleids- of wetgevingsprocessen betrokken. De besluitvormingsfase overvalt velen van hen dan ook. Men kan er onvoldoende op anticiperen en veranderingen lijken onherroepelijk vanwege de koppeling van wetgevingsvoorstellen met eerder gestarte pilots in de onderwijspraktijk.<sup>5</sup> Leraren, ouders en ook leerlingen vinden de plannen bovendien lang niet altijd positief, laat staan dat ze die vreugdevol omarmen. Aanpassingen worden vaak van bovenaf geïnitieerd, terwijl de beweegredenen voor onderwijsgegenden lang niet altijd duidelijk zijn. Vernieuwers schetsen 'ideologische vergezichten' met een ambitie van 'maakbaarheid', terwijl leraren niet of weinig over die haalbaarheid worden bevroegd, er niet naar ouders wordt geluisterd en aan leerlingen weinig realistische eisen worden gesteld (Pasterkamp 1991; Prick 2006; Prick 2007).

Een voorbeeld van een taai wetgevingsproces met vergaande consequenties voor onderwijsstelsel en bestel én voor positie en inhoud van schoolvakken zoals de kunstvakken, is hier is op zijn plaats. Het betreft de totstandkoming van de *Mammoetwet*, die een eind diende te maken aan de versnippering van het voortgezet onderwijsstelsel. Elke leerling krijgt in dit stelsel bovendien de gelegenheid een algemene en aansluitend een beroepsopleiding te volgen (Dekkers & Evrengun 2002).<sup>6</sup> Het wetgevingstraject bestaat uit een grootschalige stelselwijziging die zegge en schrijven negentien jaar vergde: vanaf de aanvaarding in 1949 van de Kamer motie om 'met inachtneming van de vrijheid van onderwijs te geraken tot een wetenschappelijk verantwoord plan van onderwijsvoorzieningen', de indiening van het *Onderwijsplan* door minister Theo Rutten (1951), de wetswording door Cals (1963) tot de concrete invoering ervan in 1968.<sup>7</sup> Op 12 februari 1963 besluit de Eerste Kamer, na uitvoerig beraad en na veel moties en amendementen in zowel Eerste als Tweede Kamer, tot de *Wet tot Regeling van het voortgezet onderwijs* (EK 1963). 'Dat het zo lang moest duren is vooral het gevolg van het inschakelen van de [verzuilde] onderwijsorganisaties. Zou dat niet gebeurd zijn dan zou de beleidsvoering in drie jaar [de periode 1958-1961] zijn beslag hebben gekregen' (Leune 1976: 376).<sup>8</sup> Minister Gielen (OKW, 1946-1948) constateert achteraf dat in de opmaat naar deze stelselwijziging tot zijn spijt

<sup>5</sup> Het kabinet Den Uyl (1973-1977) experimenteert al met middenschoolonderwijs, terwijl er nog geen sprake is van wetgeving. In 1986 starten ondanks wetgeving onder het kabinet Lubbers-I (1982-1986) al experimenten met voortgezet basisonderwijs (vbao). Het Procesmanagement Basisvorming begint reeds 1991 - onder Lubbers-III (1989-1994) - zijn werkzaamheden, terwijl de basisvorming formeel in het schooljaar 1993-1994 van start gaat. En voorafgaand aan de invoering van de tweede fase zijn er in de periode 1996-1998 - onder Kok-I (1994-1998) - al dertien pilotscholen met de uitvoering ervan bezig (TK 2008a: 18, 19, 29 en 54).

<sup>6</sup> De Mammoetwet wordt wet (1963) onder OKW-minister Jo Cals en treedt in werking op 1 augustus 1968. Mulo, mms en hbs worden afgeschaft en vervangen door mavo, havo en vwo. Het lager beroepsonderwijs (lbo) wordt ingericht, later 'voorbereidend beroepsonderwijs' (vbo) genoemd. Meer vakgerichte opleidingen blijven behouden, en ook het gymnasium blijft en wordt in het vwo naast het (nieuwe) atheneum geplaatst. Opleidingen als de huishoudschool, vaak een tijdelijke opvangplek voor meisjes om ze voor te bereiden op het huwelijk, verdwijnt, evenals de kweekschool die pedagogische academie werd.

<sup>7</sup> Op 2 december 1949 neemt de Tweede Kamer een motie aan van Peters (KVP), Van Sleen (PvdA) en Terpstra (ARP), met de vraag om een gecoördineerd leerplan voor alle scholen voor voortgezet lager onderwijs, lager nijverheidsonderwijs en lager land- en tuinbouwonderwijs (TK 1949).

<sup>8</sup> Interview van Han Leune met oud-OKW-minister professor dr. J. J. Gielen (Leune 1976: 41). Gielen (1898-1981) was naast en na politicus hoogleraar praktische pedagogiek aan de Katholieke Universiteit Nijmegen (1949-1968)([www.parlement.com/id/vg09ll11worn/j\\_j\\_jos\\_gielen](http://www.parlement.com/id/vg09ll11worn/j_j_jos_gielen), geraadpleegd op 23 mei 2016).

'de animo voor vernieuwing bij de leraren uitermate gering was. Uitermate gering, [--] als ik zeg dat bij de docenten van het V.H.M.O. 1 procent vernieuwingsgezind was, dan zit ik misschien nog te hoog' (Leune 1976: 41).<sup>9</sup> Bij de totstandkoming van de *Mammoetwet* heeft het voortgezet-onderwijsstelsel 'zich ontwikkeld in een richting die door de lerarenverenigingen niet was gewild en waarvoor zij niet hebben geijverd' (Leune 1976: 181).<sup>10</sup>

De krachtigste historische beleidsevaluaties van de afgelopen decennia zijn parlementaire enquêtes (Wolffram 2006: 63). Uit het parlementair onderzoek van de Commissie Dijsselbloem bijvoorbeeld blijkt dat steeds nieuwe wetgevings-initiatieven zijn genomen 'zonder dat acht wordt geslagen op wat eerder in gang is gezet' (Tjeenk Willink 2008: 22). Het is een illustratie van 'institutioneel geheugenverlies' in het Nederlandse openbaar bestuur, omdat wisselende actoren geen of weinig kennis lijken te hebben van voorgaande ontwikkelingen (Slaman z.j.: 7).

## 1.1 Probleemstelling en onderzoeksvraag

De voorafgaande passages werpen al enig licht op de inzet van vele actoren in politiek en onderwijs om onderwijsveranderingen te initiëren, ontwerpen en door te voeren.<sup>11</sup> Dat gebeurt, ondanks (soms grote) verschillen van mening tussen politieke, maatschappelijke en direct bij het onderwijs betrokkenen over de bedoelingen en de effecten ervan in de praktijk. Voorgenomen stelselwijzigingen worden beredeneerd vanuit politiek-maatschappelijke ideologieën, onderwijstechnologisch en -economisch denken en veranderende professionele zienswijzen. Ze hebben een directe invloed op functies en inhoud van het onderwijs.

In dit proefschrift illustreren staaltjes van moeizame en politiek zwaarbevochten onderwijsveranderingen hoe stroperig en soms ook grillig vormgeving en besluitvorming van onderwijsbeleid en wetgeving verlopen, welke actoren erbij betrokken zijn en hoe hardleers bewindslieden en parlement kunnen zijn. Tegelijkertijd zien we dat in de onderzoeksperiode - van kabinet Den Uyl tot Rutte-III - regering en parlement, geprest door maatschappelijke ontwikkelingen en gevoed door politieke en professionele opvattingen, onderwijsvernieuwingen blijven afdwingen (Prick 2006: 170-171; Bekkers 2007: 98; Mellink 2014: 156). Dit geldt ook voor het cultuuronderwijsbeleid, het centrale onderwerp van dit proefschrift.

Een en ander leidt dan ook tot vragen naar beleidsvisies, vooronderstellingen en argumenten voor cultuuronderwijs in basisschool en voortgezet onderwijs en naar vragen over beleidsbenaderingen, beleids- en handelingstheorieën, beleidssturing, bestuursstijlen en sturingsinstrumenten en ook naar de rol en positionering van actoren om aan dit beleid vorm, inhoud en uitvoering te geven. Door dit onderzoek probeer ik de veranderende denkbeelden van regering

---

<sup>9</sup> De afkorting V.H.M.O. of vhmoo staat voor Voorbereidend Hoger en Middelbaar Onderwijs, bestaande uit gymnasium, lyceum, hbs, mms en handelsdagschool (deze laatste is later omgezet tot hbs-A).

<sup>10</sup> De term *Mammoetwet* voor de *Wet tot Regeling van het voortgezet onderwijs* is toegeschreven aan het ARP-Kamerlid Anton Roosjen (1894-1978; Kamerlid 1937-1963), die 28 april 1955 zei: 'Ik durf bij voorbaat voorspellen, dat hiervan niets terecht komt. De ondertekenaars van de *Nota* verkeren zelf dienaangaande ook in twijfel en daarom zeggen zij, dat, mocht [--] de verwezenlijking der plannen daardoor ernstig worden vertraagd, zij de voorkeur geven aan een aantal afzonderlijke wetsontwerpen, die zoveel mogelijk op elkander zijn afgestemd. Ik zou willen zeggen: begin daar maar liever mee; laat die mammoth maar in het sprookjesleven blijven voortbestaan' (TK 1955: 2696). 'Mammoth' zet CHU-fractievoorzitter Tilanus om in 'Mammoetwet' bij overleg over de *Rijksbegroting voor dienstjaar 1957* (OKW) eind 1956.

<sup>11</sup> Met actoren worden 'mensen, groepen of organisaties' bedoeld (Bovens et al. 2007: 127, 134).

en parlement over beleid, inhoud en inrichting van het algemeen vormend onderwijs en de plaats van kunst en cultuur daarin, te begrijpen en te verduidelijken. Ik doe dat vanuit een bestuurs- en beleidskundig theoretisch perspectief dat richting geeft aan de beantwoording van zowel de hoofdvraag als de deelvragen van mijn onderzoek. Het gaat dan om methodische analyses van het *hoe* en het *waarom* van de door mij waargenomen ontwikkelingen. Daarbij handelt het niet alleen om beleidsopvattingen van politiek en overheid, maar evenzeer om standpunten en argumenten die andere instituties hierover naar voren brachten. Er zijn immers zowel in als voor het onderwijsbestel en -stelsel tal van actoren actief, variërend van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Raad van State als meer bij het onderwerp betrokken instituties zoals de Inspectie van het Onderwijs. Bovendien betreft het adviesraden als de Onderwijsraad, de Raad voor de Kunst (en zijn opvolger de Raad voor Cultuur) tot organisaties van direct belanghebbenden en betrokkenen én de onderwijsverzorging en ondersteuning.

Naast ontwikkelingen in het onderwijs op basis van endogene variabelen zoals maatschappelijke, politieke en professionele factoren, zijn *twee exogene variabelen* gekozen op grond van hun directe relatie met en hun veronderstelde invloed op het cultuuronderwijsbeleid. De eerste geldt de ontwikkelingen van de economie in de periode 1973-2017, met daarmee samenhangend het landelijk economische beleid. De tweede is het cultuurbeleid zoals dat besloten ligt in cultuurbeleidsnota's en vierjarige Kunstenplannen en Cultuurnota's van het directoraat Cultuur, respectievelijk gesitueerd in de ministeries van CRM, WVC en OCW.

Het jarenlang bedaald, maar soms ook heftig gevoerde maatschappelijk debat over nut, noodzaak en vormgeving van cultuuronderwijs in het funderend onderwijs, waarneembaar in de wijze waarop politiek en overheid hun opvattingen in beleid, uitvoeringsbesluiten en sturingsinstrumenten omzetten en hoe andere actoren daarop reageren, vraagt een nadere bestuurs- en beleidswetenschappelijke analyse. Deze studie is derhalve te beschouwen als een historisch beleidsonderzoek naar cultuuronderwijs.<sup>12</sup> Met de bestudering van dit onderwerp bevinden we ons op het grensgebied tussen historische vakgebieden en sociaalwetenschappelijke disciplines zoals sociologie, politicologie, bestuurskunde en beleidswetenschappen. Het vereist immers kennis van de 'inhoud, processen en effecten van beleid in hun politieke en sociaal-culturele omgeving' (Hoogerwerf 2006: 65; Hupe 2007: 268; Slaman z.j.: 4). Ik hanteer een beleids-historische benadering waarbij ik uitga van een inhoudelijke reconstructie van de beleids-geschiedenis en zoek naar zichtbare of verborgen ideeën en opvattingen waaruit het beleid voortkomt, of die tegen het voorgenomen of gevoerde beleid ingaan. Historisch onderzoek richt

<sup>12</sup> Bij het categoriseren van onderzoekspublicaties over kunst- en cultuureducatie (cultuuronderwijs) is er een type publicaties dat wordt aangeduid als historisch. Henrichs (Damen, Haanstra & Henrichs 2002) onderscheidt in zijn analyse van historisch onderzoek vier typen: kronieken, kunstvakgeschiedenis, beleidsgeschiedenis en cultuurgeschiedenis. Kronieken betreffen descriptieve studies van jubilerende instellingen voor kunstzinnige vorming. Kunstvakgeschiedenissen combineren gedetailleerdheid in één discipline met een inbedding in een bredere context van vakpedagogische en soms cultuurhistorische aard. Beleidsgeschiedenissen - historisch beleidsonderzoek - handelen over ontwikkelingen in het cultuurpolitieke beleid van nationale, provinciale of lokale overheden. Cultuurgeschiedenis, ten slotte, biedt inzicht in de manier waarop maatschappelijk betekenis wordt gegeven aan kunst en kunsteducatie. Dissertaties van historisch onderzoek over kunst- en cultuureducatie zijn onder andere van Van Rheeden (1988), Asselbergs-Neessen (1989), Martis (1990), De Vroomen (1994), Panken (1998) en Coppens (2000), alle kunstvakgeschiedenis, en van Vos (1999), Van der Hoeven (2012), Copini (2019) en Konings (2020), alle vier (deels) beleidsgeschiedenis.

zich immers vooral ook op 'de context waarin deze ideeën ontstonden en werden verdedigd' (Tollebeek 1990: 9).

De probleemstelling van mijn onderzoek sluit aan bij vroegere landelijke agenda's naar zwaartepunten van onderzoek naar cultuuronderwijs. De Werkgroep Organisatie Onderwijskundig Onderzoek (Werkgroep O3), in 1971 in het leven geroepen door de ministeries O&W en CRM, publiceert in 1973 het rapport *Kunstzinnige vorming in Nederland* met daarin een uitermate gestructureerd voorstel voor onderzoek naar kunstzinnige vorming in en buiten het onderwijs (Werkgroep O3 1973: 173-194; Damen, Haanstra & Henrichs 2002: 10-12). Na een grondige beschrijving van de status quo van de kunstzinnige vorming onderscheidt het rapport acht probleemvelden met evenzoveel onderzoeksthema's zoals doelstellingen, didactische methoden, evaluatie en de organisatie van de kunstzinnige vorming in en buiten het onderwijs. De Werkgroep doet in het verlengde hiervan voorstellen voor 'onderzoekmatige analyses' van algemene doelstellingen van de kunstzinnige vorming, zoals 'de ontwikkeling van de persoon, creativiteit en sociale vaardigheid', naar concrete doelstellingen voor het onderwijs, omdat die nauwelijks geoperationaliseerd zijn (Werkgroep O3 & NIVOR 1973: 196, 203).

Jaren later, in 2006, stelt het *Onderzoekskader cultuureducatie in Nederland* - een studie in opdracht van OCW - onderzoek voor naar legitimerende argumenten voor het beleid en de praktijk van cultuuronderwijs in bijvoorbeeld de schoolvakken culturele en kunstzinnige vorming (CKV1; CKV) en Kunst Algemeen. De voorstellen betreffen ook onderzoek naar randvoorwaarden en voorzieningen zoals de effecten van invoering van het lumpsum-systeem in het basisonderwijs op cultuuronderwijsmiddelen, de Prestatiebox, cultuurvouchers of rijksbijdrageregelingen. Niet alleen de uitkomsten van beleidsmaatregelen moeten onderwerp van studie zijn maar ook het proces van de invoering ervan (Damen, Haanstra & Van Hoorn 2006; Kommers 2008). De daaropvolgende onderzoeksagenda, *Onderzoekslijnen cultuuronderwijs* (2014) wijst op het belang van onderzoek naar beleidsinterventies en bestuurlijke relaties van overheden, fondsen en andere bestuurlijke organen ter bevordering van cultuuronderwijs. Die prioriteert onderzoek naar de impact van het beleidsstelsel voor cultuuronderwijs, dat wil zeggen het stelsel van onderling samenhangende maar mogelijk ook botsende beleidsmaatregelen op de praktijk van het cultuuronderwijs en de vernieuwing en verbetering ervan (IJdens, Van Hoorn, Meewis & Hagenaars 2014).

Met dit historisch beleidsonderzoek tracht ik de beleidsgeschiedenis van het cultuuronderwijs van de regeringen Den Uyl tot Rutte-III te achterhalen en verklaren. Het richt zich dan ook op de drijfveren van de rijksoverheid en bij beleid en onderwijs betrokken actoren om de vormgeving en functies van het funderend cultuuronderwijs te veranderen en op de inzet van middelen om dat te realiseren.<sup>13</sup> Het probeert de in de tijd kenterende maatschappelijke, politieke

<sup>13</sup> De rijksoverheid is de bestuurslaag op landelijk niveau, gevormd door ministeries en uitvoeringsorganisaties die onder de verantwoordelijkheid ervan vallen. Ze omvat politieke ambtsdragers, zoals ministers, staatssecretarissen en het ambtelijk apparaat, en werkt vanuit drie rollen: 1) wetgever, wets-handhaver en beheerder van publieke goederen; 2) architect die samen met belanghebbende partijen kaders stelt en beleid formuleert voor publieke taken als onderwijs en volksgezondheid; en 3) partner die samen met andere partijen maatschappelijke dynamiek stimuleert (Raad voor het Openbaar Bestuur 2015: 19). De Raad voor Cultuur en Inspectie van het Onderwijs, uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, geven (desgevraagd) een onafhankelijk advies over cultuuronderwijs en worden hier dan ook niet bedoeld.

en professionele opdracht aan het onderwijs en cultuuronderwijs inzichtelijk te maken en het beleidsproces en de gevolgen daarvan te verhelderen en verklaren. En dat is relevant, omdat beleidsvoerende organisaties *bij gebrek aan 'corporate memory'* immers 'dagelijks opnieuw het wiel uit zouden moeten vinden' (Tjeenk Willink 2006: z.p.; Anderson 2007: 203).

De hoofdvraag luidt:

*Vanuit welke veranderende politieke, maatschappelijke en professionele opvattingen is tijdens de kabinetten Den Uyl tot Rutte-III het beleid voor cultuuronderwijs in het basis- en voortgezet onderwijs vormgegeven, welke vormen van beleidssturing zijn daarbij aangewend en hoe kunnen beleid en sturing verklaard worden?*

De hoofdvraag kent enkele deelvragen, onder meer ontleend aan de 'beleidsdoorlichting', een ex-post evaluatieonderzoek op niveau van een samenhangend landelijk beleidsthema (Bakker 2012: 46).<sup>14</sup> De rol van de overheid krijgt erin aandacht net als beleid, ingezette middelen, reacties van actoren en de gevolgen van beleidsuitvoering voor doelen en functies van cultuuronderwijs:

- 1) Op welke brede zienswijzen of ideologieën is het (cultuur)onderwijsbeleid van de rijksoverheid gebaseerd? Wat zijn de consequenties ervan voor bestel en systeem van het onderwijs?
- 2) Welke doelstellingen en functies formuleert de overheid voor (cultuur)onderwijs? Veranderen die tijdens de onderzoeksperiode? Zijn er ook verbindingen met het cultuurbeleid?
- 3) Hoe beargumenteert de overheid de veranderingen in haar (cultuur)onderwijsbeleid? Is daarbij sprake van een relatie met economische ontwikkelingen en het financieel-economisch beleid?
- 4) Welke vormen van beleidssturing en welke sturingsinstrumenten gebruiken bewindslieden voor onderwijs en cultuur om cultuuronderwijsbeleid uit te voeren? Waarom gebruiken ze die en komt daar gedurende de onderzoeksperiode verandering in?
- 5) Welke actoren treden op in het veranderend (cultuur)onderwijsbestel en wat is hun rol? Hoe reageren ze op het voorgenomen beleid en uitwerkingen ervan in de onderwijspraktijk?
- 6) Wat is het effect van het beleid en de ingezette sturingsmiddelen? Hebben die ertoe bijgedragen dat beleidsdoelstellingen in de verschillende fasen van de onderzoeksperiode zijn bereikt?

In een diachronische analyse zet ik structurele ontwikkelingen van het cultuuronderwijsbeleid in de tijd uiteen en bekijk ik het hóe en wáárom van deze waargenomen verschuivingen nader (Grever 2009; Grever & Van Boxtel 2014). Vervolgens wordt in twee dieptestudies, aan de hand van een analyse van gehanteerde beleidsbenaderingen en vormen van beleidssturing en sturingsinstrumenten, de beleidsgeschiedenis van twee gevoelige thema's van het cultuonder-

---

'Wetgever' is een Nederlands staatsrechtelijk en politiek begrip voor de combinatie van regering ('Kroon') en beide kamers van de Staten-Generaal, die de gezamenlijke bevoegdheid hebben wetten uit te vaardigen (Grondwet: Artikel 81).

<sup>14</sup> Een beleidsdoorlichting richt zich zowel op doeltreffendheid als doelmatigheid van beleid en is gebaseerd op één of meer beleidsartikelen van de Rijksbegroting ([http://wetten.overheid.nl/BWBR003557-9/-geldigheidsdatum\\_13-06-2015#Artikel1](http://wetten.overheid.nl/BWBR003557-9/-geldigheidsdatum_13-06-2015#Artikel1), geraadpleegd op 8 januari 2016). Voor cultuurbeleid en deels cultuuronderwijsbeleid is een doorlichting voor de periode 2009-2014 gedaan (Auditdienst Rijk 2015).

wijsbeleid beschreven en gemotiveerd. De eerste dieptestudie behandelt het sinds de vroege jaren zeventig van de twintigste eeuw ingezette *flankerend beleid voor cultuuronderwijs in de basisschool*. Ik koos dit thema omdat dit beleid niet voortkomt uit het regulier onderwijsbeleid van de directie Primair Onderwijs, maar beargumenteerd wordt vanuit het cultuur- en instellingsbeleid van het directoraat Cultuur. De tweede gaat over de beleidsvoorbereiding en invoering - met alle wijzigingen van dien - van het vanaf 1998 algemeen *verplichte schoolvak cultuurele en kunstzinnige vorming* (CKV1 en vanaf 2007 CKV genoemd) in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs.

Als theoretisch kader gebruik ik onderwijskundige, sociologische, bestuurskundige en beleids-wetenschappelijke perspectieven die direct met mijn vraagstelling te maken hebben. Deze benaderingswijzen helpen mij bij de analyse van het overheidsbeleid voor cultuuronderwijs. Zo kan ik beargumenteerd verbanden leggen tussen de keuze voor een beleids- en handelings-theorie, vormen van beleidssturing en bestuursstijlen én de beleidsuitvoering en effecten daarvan in de onderwijspraktijk (zie hoofdstuk 2).

## 1.2 Afbakening onderzoek en onderzoeksperiode

Over wat cultuur is bestaan vele definities en omschrijvingen. Zo citeert staatssecretaris Rick van der Ploeg (1999) de socioloog Raymond Williams (1976) die cultuur onderscheidt in: 1) een algemeen proces van intellectuele, geestelijke en esthetische ontwikkeling; 2) een bepaalde manier van leven, van een volk, een periode of een groep en 3) de producten van intellectuele en vooral artistieke activiteit. Cultuur is in dit beleidsonderzoek voornamelijk in de eerste en derde betekenis gebruikt, omdat het om onderwijs in de kunsten en erfgoed gaat. Het wordt in wet- en regelgeving dan ook aangeduid als *cultuur in specifieke zin*. 'Wanneer gesproken wordt van cultuurparticipatie, cultuureducatie en dergelijke, dan hebben deze begrippen betrekking op cultuur in specifieke zin: kunsten en erfgoed' (Van der Ploeg 1999b: 2).

In mijn onderzoek is het begrip *cultuuronderwijs* analoog aan de begripsbeschrijving van het ministerie van OCW en formeel begrensd tot al *het onderwijs over en aan de hand van kunst en cultureel erfgoed in het funderend onderwijs* (Bussemaker 2013b). Het begrip is geoperationaliseerd in de *Monitor cultuuronderwijs voortgezet onderwijs 2015* (Kruiter, Donker, Costermans, Kieft, Hoogeveen & Beekhoven 2015) als 'al het formele funderend onderwijs over en aan de hand van kunst en erfgoed. Het omvat zowel het onderwijs in het schoolgebouw als activiteiten onder schooltijd buiten de school. Daarbij gaat het om onderwijs in tekenen, handvaardigheid, textiele werkvormen, muziek, drama en dans, maar ook om audiovisuele vorming, beeldende vorming, kunst en CKV en KCV' (Kruiter et al. 2015: 5). Cultuuronderwijs betreft dus zowel schoolvakken als vakoverstijgende leergebieden (Bussemaker 2013b: 1) en erin komen zowel klassieke als populaire kunst- en cultuuruitingen aan bod, evenals de traditionele hoge en lage cultuur (Van Eijck, de Haan & Knulst 2002; Janssen 2005) en hoge en nieuwe kunst (Abbing 2009).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Janssen bedoelt met hoge cultuur conventionele, traditionele cultuurvormen. Door de vervaging van de vroegere, 'scherpe statusverschillen tussen cultuuruitingen' is het domein van de legitieme cultuur steeds meer genres gaan omvatten, waaronder film, fotografie, popmuziek, thrillers en strips (Janssen 2005: 9). Voor Abbing is de hoge kunst traditioneel en formeel en de nieuwe kunst minder formeel, ongesubsidieerd, met publiekparticipatie en een overwegend omnivore kunstliefhebber (Abbing

Twee centrale concepten in mijn studie zijn *onderwijsstelsel* en *onderwijsbestel*. Het onderwijsstelsel, halfweg de twintigste eeuw ook wel aangeduid als 'schoolwezen', staat voor het geheel van scholen, instellingen en opleidingen, met inbegrip van de wet- en regelgeving die daarop van toepassing is (Bronneman-Helmers 2011: 13). Bij het onderwijsbestel gaat het niet alleen om het onderwijsstelsel, maar ook om het geïnstitutionaliseerde krachtenveld dat het beïnvloedt, dat wil zeggen het geheel van overheden, instanties en organisaties binnen en buiten het onderwijsveld dat zich richt op het functioneren, voortbestaan en ontwikkelen van het stelsel (Van Kemenade, Lagerweij, Leune & Ritzen 1987; Bronneman-Helmers 2011).

### *Afbakening onderzoeksperiode*

Mijn onderzoek begint in 1975, het jaar waarin onderwijsminister Van Kemenade zijn *Structuurnota* aan de Tweede Kamer uitbrengt.<sup>16</sup> Gepresenteerd op 5 juni 1975, formuleert deze nota een aantal gedachten en voorstellen voor de ontwikkeling en vernieuwing van het basisen voortgezet onderwijs. Het is nadrukkelijk de bedoeling van Van Kemenade dat overheid en onderwijsbestel samen 'vorm geven aan het onderwijs dat ze wenselijk achten en waarin ze de door hen gewenste identiteit tot uitdrukking kunnen brengen' (Van Kemenade et al. 1975a: 3). De in diezelfde maand aangeboden *Contourennota* (Van Kemenade et al. 1975b), schetst een breed ideologisch getint toekomstbeeld van 'ons onderwijs' in zijn geheel. De bewindslieden sturen daarin nadrukkelijk aan op de bevordering van 'creatieve, expressieve en sociale vaardigheden' om een tegenwicht te bieden aan de 'sterk overheersende intellectuele en technische ontwikkeling' (Van Kemenade et al. 1975b: 13) en brengen met de nota een brede discussie met het onderwijsveld op gang. Daar werken immers de mensen 'die dagelijks vorm én inhoud geven aan dat onderwijs. Zij kunnen daarom met name aan de hier bedoelde discussie, op grond van hun ervaring en deskundigheid, een belangrijke bijdrage leveren' (Van Kemenade et al. 1975b: 2).<sup>17</sup>

De in begin 1975 uitgebrachte nota *Naar een verzorgingsstructuur voor de kunstzinnige vorming* bevestigt mijn keuze voor de start van mijn onderzoek. De ministers Van Doorn (CRM) en Van Kemenade (O&W) willen hiermee tot een samenhangende verzorgingsstructuur komen voor kunstzinnige vorming in de sectoren onderwijs, cultureel werk, activiteitentherapie en de kunsten. Afbakening en samenwerking 'tussen de ondersteuning van de binnenschoolse en buitenschoolse kunstzinnige vorming' moeten de overlap in ondersteunende activiteiten voorkomen (Van Doorn & Van Kemenade 1975: 1). In de *Memorie van toelichting op de rijksbegroting Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk* (voor het jaar 1976) wordt opgemerkt dat bij de voorlopige standpuntbepaling over de verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming 'aansluiting

---

2009: 121-122).

Van Eijck, de Haan en Knulst constateren een afnemend verband tussen de hoogte van de opleiding en de mate van deelname aan hoge cultuur (Van Eijck et al. 2002: 171).

<sup>16</sup> Vanwege de lengte van de titel: *Naar een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs* (Van Kemenade, Klein & Veerman 1975a), wordt de nota kortweg *Structuurnota* genoemd. De *Discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel* (Van Kemenade, Klein & Veerman 1975b), kreeg de naam *Contourennota*.

<sup>17</sup> Jos van Kemenade (1937-2020) was onderwijsminister in de kabinetten Den Uyl en Van Agt II. Hij gold als serieuze gegadigde voor de opvolging van Den Uyl, maar koos in 1984 voor een bestuurlijke loopbaan buiten de Haagse politiek. Hij was onder meer collegevoorzitter van de Universiteit van Amsterdam, burgemeester van Eindhoven en commissaris van de Koningin in Noord-Holland ([www.parlement.com/id/vg09llflbyw\\_f\\_a\\_jos\\_van\\_kemenade](http://www.parlement.com/id/vg09llflbyw_f_a_jos_van_kemenade), geraadpleegd op 22 februari 2020).

is gezocht met parallelle ontwikkelingen zoals deze onder meer zijn vastgelegd in het advies van de Werkgroep O3 over de kunstzinnige vorming, nota's betreffende ondersteuning en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs [de Structuurnota en de Contourennota] en de discussienota Schoolbegeleiding' (Van Doorn 1975: 19).

Sluitstuk van mijn onderzoek vormt het onderwijsbeleid van Rutte-II, reagerend met de nota *Toekomstgericht funderend onderwijs* (Dekker 2014a) op problemen en ontwikkelingen in de samenleving. De nota beoogt een landelijke discussie over het toekomstig curriculum in primair en voortgezet onderwijs. De hoofdvraag is welke kennis en vaardigheden kinderen moeten leren om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op vervolgonderwijs en de toekomstige arbeidsmarkt. Staatssecretaris Dekker wil in aanvulling daarop weten wat nodig is om kinderen volwaardig te leren 'participeren in een pluriforme, democratische samenleving' en op welke wijze het onderwijs bij kan dragen aan het aanleren van creativiteit, kritisch denken en samenwerken en aan persoonsvorming en talentontwikkeling. Zijn vraag is hoe dit tot uitdrukking moet komen in het curriculum (Dekker 2015a; Dekker 2015c).

Herfst 2015 publiceert het Platform Onderwijs2032 - als opdrachtnemer van het project - een eerste analyse van de 'maatschappelijke dialoog' met leraren, schoolleiders en ouders en van 'brainstorm-sessies' met leerlingen (De Jooode, Maessen, Verschraagen & Willemsen 2015). Daarna volgt een advies over de 'nieuwe' vormgeving van het funderend onderwijs met ook aandacht voor 'beweging en expressie', waarmee het Platform 'muziek maken, toneelspelen, tekenen, handvaardigheid en filmen' bedoelt (Platform Onderwijs2032 2015: 6). Het eindadvies, begin 2016, van het Platform Onderwijs2032 krijgt een gekanteld vervolg. Nu geen verticale aansturing meer vanuit ministerie en platform - maar de inrichting van curriculum.nu met een coördinatiegroep om horizontaal sturing aan het ontwerpproces te geven.<sup>18</sup>

Voor een helder onderscheid tussen hoofd- en bijzaken is binnen het zo afgebakende tijdvak gezocht naar thematisering en periodisering van belangrijke onderwijsveranderingen in het cultuuronderwijsbeleid. De keuze van een begin- en eindjaar van een diachronische studie wordt immers medebepaald door de formulering van het onderzoeksobject (Van den Akker 2001; Zerubavel 2004). De tegenstelling tussen het sociaaldemocratische, top-down gestuurde, voornamelijk op deelname aan de samenleving gerichte onderwijs- en cultuurbeleid van Van Kemenade en Van Doorn in het kabinet Den Uyl, met daartegenover het vanuit een neoliberale, decentraal geleide, meer arbeidsmarktgerichte beleid van Bussemaker en Dekker in Rutte-II, motiveren mij om die *als begin- en eindpunt* voor mijn onderzoek te kiezen.

### *Padafhankelijkheid*

Uitgaande van sociaaldemocratische, christendemocratische of neoliberale beleidsvisies - fors verschillend in politieke en maatschappelijke opvattingen - mag je veronderstellen dat die, als de een of de ander 'aan de macht is', direct leiden tot invloedrijke beleidsveranderingen. Toch blijft veel beleid desondanks nagenoeg hetzelfde. Een van de oorzaken is dat beleid vaak in wetten is 'gestold'. Bovendien erft elk (nieuw) kabinet beleid dat ooit is ontstaan 'als compromis binnen een coalitie van meerdere partijen' en dat al in het parlement is behandeld en geamendeerd. Een volgend kabinet neemt dat beleid 'vaak [over] zonder een expliciet besluit. Wat je erft, gooi je niet zomaar weg' (Korsten 2016: 1). Daarnaast kunnen veranderingsvoorstellen

<sup>18</sup> Onderwijs2032 gaat in 2017 verder onder de naam Curriculum.nu. Dit is een initiatief, als bekostigde opdracht van OCW, van de Coördinatiegroep, bestaande uit de Onderwijscoöperatie, later de FvOv, de PO-Raad, VO-Raad, AVS, LAKS, Ouders & Onderwijs en CNV Onderwijs.

voor veel ambtelijke weerstand zorgen als een volgend kabinet bijvoorbeeld succesvol ingezet of al langer durend gereguleerd beleid sterk wil wijzigen of beëindigen. Deze vorm van beleidsvoering, die incrementeel handelen tot gevolg heeft, wordt wel padafhankelijkheid genoemd. Het gaat dan om een 'proces waarbij gebeurtenissen of keuzen uit het verleden van invloed zijn op de loop van latere ontwikkelingen, vooral doordat bepaalde keuzemogelijkheden (nagenoeg) uitgesloten zijn' (Bekkers 2007: 86; Korsten 2016: 2).

Bij het ontwerpproces of de uitvoering van beleid speelt padafhankelijkheid altijd een rol, 'waardoor bepaalde alternatieve benaderingen niet of nauwelijks in ogenschouw worden genomen' (Bekkers 2007: 185-186; IJdens & Hagens 2008: 7). Dat heeft dan te maken met de ambtelijke ervaring dat 'het niet op prijs wordt gesteld wanneer [ambtenaren] buiten de bestaande kaders en traditionele verhalen van de organisatie willen treden' ('t Hart et al. 2002: 180). Nieuwe ideeën brengen immers risico's met zich mee, 'want niemand kan garanderen dat die succesvol ten uitvoer kunnen worden gebracht' ('t Hart et al. 2002: 181).

### 1.3 Bronnen en methode van onderzoek

Dit historisch beleidsonderzoek is voornamelijk kwalitatief van aard en bestaat - afgezien van onderzoek van primaire bronnen en secundaire literatuur - uit verhalen van en interviews met sleutelpersonen in de beleidsontwikkeling voor cultuuronderwijs. In mijn geval zijn deze interviews bedoeld om de onderzoeksuitkomsten te verifiëren en van persoonlijke bespiegelingen en interpretaties te voorzien. Daarnaast verricht ik secundaire analyses op specifieke monitorstudies en peilingsonderzoek, en gebruik ik databases zoals die van CPB, CBS-StatLine, Cito, DUO Onderwijsdata en de Onderwijsinspectie. Door triangulatie worden de geldigheid en betrouwbaarheid van mijn onderzoek immers groter.

#### *Brondocumenten, literatuur en data*

Bronnen, literatuur en data zijn er velerlei, met als belangrijkste primaire bronnen de archieven van Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en die van departementen als Onderwijs en Cultuur. Voorts behelzen ze formele adviezen, rapporten en brieven van wettelijke adviesorganen zoals de Raad van State, de Sociaal-Economische Raad, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Onderwijsraad, de Raad voor de Kunst en Raad voor Cultuur.

Het handelt bovendien om brondocumenten van (vroegere) pressiegroepen in het onderwijs zoals docentenvakverenigingen NVTO, VLBV, AVDtex, VONKC, VLS, BDD en NBDK, vereniging Beter Onderwijs Nederland (BON) en scholieren- en studentenvakbonden als LAKS en LSVb en van pressiegroepen buiten het onderwijs zoals Kunsten 92 en branche-organisaties van culturele instellingen. Ook documentaire informatie van uitvoeringsorganisaties (en onderwijsverzorgingsinstellingen) zoals SLO, SVO, Cito, Onderwijsinspectie, én LOKV, Cultuurnetwerk Nederland en LKCA en fondsen als dat voor Cultuurparticipatie behoren ertoe. Ik gebruik bovendien (digitale) nieuwsbrieven, periodieken, vaktijdschriften en kranten, die in mijn onderzoeksperiode interventies, sturingsinstrumenten en beleidseffecten in cultuuronderwijs beschrijven en commentariëren: *Kunst&Educatie* (LOKV), *Boekmancahier* (Boekmanstichting), *Cultuur + Educatie* (Cultuurnetwerk Nederland, daarna LKCA), *Muziek&Onderwijs* (VLS), *M#O.nl* (VLS), *SLO Context po en vo* (SLO), *Didactief*, *Maandblad voor Beeldende Vorming* (NVTO), *Beeldaspecten* (VLBV), *Kunstzone* (kunstvakverenigingen), *de Volkskrant*, *NRC Handelsblad*, *Trouw* en het *Reformatorisch Dagblad*.

Afgezien van ontsloten en toegankelijke bronnen in (Rijks)archieven en gespecialiseerde bibli-

otheken maak ik gebruik van niet-openbare bedrijfsarchieven zoals die van het LOKV (1983-2000) en zijn rechtsvoorgangers NSKV en LSBV- en zijn rechtsopvolgers Cultuurnetwerk Nederland (2001-2012) en LKCA (2013-heden). Bovendien zijn analyses uitgevoerd op secundaire data, bijvoorbeeld van CPB-data naar de economische ontwikkeling, van Cito- en DUO-data naar deelname aan kunstvakexamens en van CBS-data naar leerlingkeuzes voor bovenbouwprofielen en kunstvakken en naar urentabellen en studielasturen, omdat die het belang laten zien dat door overheid, onderwijs en onderwijsgevende aan een leergebied of schoolvak wordt toegedicht. Bovendien zijn - voor zover mogelijk en verantwoord - secundaire analyses uitgevoerd op uitkomsten van periodieke peilingen tekenen en muziek van Cito (1992, 1997 en 1999) en de Inspectie van het Onderwijs (2015-2016) en van landelijke monitors cultuuronderwijs voor het primair en voortgezet onderwijs. Deze betreffen onder meer doelen en functies van cultuuronderwijs, de aard van de samenwerking van scholen met culturele instellingen, de competenties van de groeps- en vakleerkracht voor dit leergebied en leeropbrengsten van leerlingen. Het zijn monitorstudies die veelal in opdracht van het ministerie en of het Fonds voor Cultuurparticipatie tussen 1973 en 2019 uitgevoerd zijn door het SCO-Kohnstamm Instituut, Sardes, Oberon en de Inspectie van het Onderwijs.

#### *Interviews sleutelpersonen en politieke biografieën*

Bij de veelal retrospectieve interviews met sleutelfiguren moet er, net als bij schriftelijke bronnen, rekening mee gehouden worden dat politieke ambtsdragers, beleidsambtenaren en bestuurders hun werkelijke beleidsideeën en activiteiten (en mogelijk dubieuze beleidsopbrengsten) neigen te vergoelijken of te versluieren, opdat ze als persoon politiek en ambtelijk voor de buitenwereld aanvaardbaar blijven en kunnen blijven functioneren. Het komt voor dat ze zaken vergeten zijn, zelfs als er nadrukkelijk naar gevraagd wordt. De door hen gedane uitspraken vragen dan ook om een zekere mate van nuancering. Ik analyseer tevens politieke biografieën, omdat de levensgeschiedenis van een persoon belangrijk kan zijn voor de verklaring van zijn keuze van beleidsvisies en voor zijn rol als bestuurder in beleidsprocessen. Het brengt tevens in beeld 'hoezeer het politieke bedrijf de persoon kan beïnvloeden, en in hoeverre het handelen van de persoon in overeenstemming was met eigen principes, overtuigingen of waarden' (Slaman z.j.: 3).

Naast uitvoerige gesprekken met enkele sleutelpersonen van ministeries en onderwijswerkveld bedien ik me van een aantal interviews voor mijn onderzoek naar het door de landelijke overheid geïnitieerde beleidsproject *Cultuur en School* (Hagenaars 2008). Ik selecteerde daarvoor (voormalige) landelijke politieke en ambtelijke beleidsmakers, vertegenwoordigers van provincies, provinciale instellingen en gemeenten, vakontwikkelaars, vertegenwoordigers van scholen en culturele instellingen en kritische buitenstaanders met een directe betrokkenheid met cultuuronderwijsbeleid. Ondanks de verleden tijd van deze interviews heb ik de gespreksverslagen opnieuw gebruikt omdat vraag en antwoord voor dit onderzoek eveneens relevant blijken.

#### *Gerichte keuzes van bronnen*

Het eerste en belangrijkste selectie criterium voor de primaire en secundaire bronnen is uiteraard mijn centrale onderzoeksvraag en de deelvragen. Een vervolgcriterium is de beleidsaandacht in regeerakkoorden en regeringsverklaringen voor (cultuur)onderwijs, de discussie erover in het parlement en de reacties daarop van pressiegroepen in of buiten het onderwijs. Een ander is de aandacht voor cultuuronderwijs in troonredes, miljoenennota's én vierjarige Kun-

stenplannen en Cultuurnota's, én de publieke discussie daarover (Brinkman 1987c). Ten slotte is het beleidsproces van onderwijswetgeving en de frequentie van terugkerende onderwerpen waarover bewindslieden aan wettelijke adviesorganen advies vragen en die met cultuuronderwijs te maken hebben, een selectiecriteria. Nadere analyse van deze bronnenselectie maakt de kernthema's zichtbaar die in bepaalde perioden van het rijksbeleid verder onderzoek verdienen.<sup>19</sup>

Voorts zijn beleidsnota's en circulaire's van belang die niet tot wetgeving of koninklijke besluiten leidden, maar wel opvattingen over onderwijs en cultuuronderwijs laten zien, én voorstellen voor de inzet van (bepaalde) sturingsinstrumenten. Ik denk dan aan *Kunstvakken in het voortgezet onderwijs* (1988), *Kunst en cultuur in het voortgezet onderwijs* (1989) en aan beleidsprogramma's met een verstrekkende invloed op cultuuronderwijs zoals het *Platform Kunsteducatie Voortgezet Onderwijs* (1994-1998), *Cultuur en School* (1996-2012) en *Cultuureducatie met Kwaliteit* (2013-heden). Voor het primair onderwijs zijn die beide laatste programma's een belangrijke impuls, evenzogoed als de invoering van kunstvakken als eindexamenvakken dat is voor het voortgezet onderwijs. Bij al de onderwerpen is er vanzelfsprekend ook aandacht voor de mening van betrokken actoren in brief, vaktijdschrift, krant of anderszins.

In bijlage 01 is de verdichtende beleidsaandacht voor cultuuronderwijs geperiodiseerd in beeld gebracht. Een belangrijke scheidslijn in mijn onderzoek is het jaar 1998, waarin het sociaal-liberale kabinet Kok-II in regeerakkoord en regeringsverklaring de autonomie - en daarmee de deregulering - van het onderwijs bepleit en onderwijsinstellingen meer vrijheid geeft hun onderwijs zelf in te richten (Kok 1998a; Kok 1998b).

## 1.4 Indeling van de studie

Dit hoofdstuk vormt de inleiding op mijn historisch beleidsonderzoek naar veranderende politieke, maatschappelijke en professionele opvattingen van waaruit in de periode 1973-2017 het beleid voor onderwijs in kunst en cultuur in basis- en voortgezet onderwijs is vormgegeven. Ingegaan is op probleemstelling en onderzoeksvraag, en op afbakening van onderzoeksperiode en twee specifieke cultuuronderwijsthema's. Bovendien zijn bronnen en de methode van onderzoek toegelicht.

Hoofdstuk twee *Theoretisch kader: beleidsconcepten voor cultuuronderwijs* schetst het theoretisch kader en beschrijft kort de exogene variabelen van dit onderzoek. De meeste aandacht gaat echter uit naar enkele centrale theoretische uitgangspunten die van belang zijn voor mijn analyse naar *het hoe* en vooral *het waarom* van de in beleid en sturing waargenomen ontwikkelingen. Ingegaan wordt daarin op systeemvormen van het onderwijsbestel, beleidsvisies en onderwijsdoelen, beleidsbenaderingen vanuit beleids- en handelingstheorieën én op sturingsconcepten met daarbij horende bestuursstijlen.

De hoofdstukken drie en vier zijn empirisch van aard en betreffen beleidsbenaderingen en beleidssturing van stelselmutaties in het funderend onderwijs en de gevolgen daarvan voor inhoud, functies en positionering van cultuuronderwijs. Hoofdstuk drie *Onderwijsthema's, be-*

<sup>19</sup> Adviezen voor kunst- en cultuurbeleid ofwel het *Advies Kunstenplan* - en daarna bij instelling van de Raad voor Cultuur in 1996 onder meer *Advies Cultuurplan*, *Advies Cultuurnota* of *Agenda Cultuur* genoemd - kennen we sinds 1988 (Brinkman 1987c). Zij betreffen het cultuurbeleid met daarin, naast algemene overwegingen, voorstellen aan de rijksoverheid voor meerjarige subsidiëring van landelijk functionerende instellingen (instellingsadviezen). In bijna alle adviesplannen wordt direct of indirect aandacht gegeven aan cultuuronderwijsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs.

*leidsverdichting en onderwijsuitgaven* onderzoekt beleidstheorieën van vijftien achtereenvolgende kabinetten over onderwijs- en cultuuronderwijsbeleid. Of er een verband is tussen het economisch beleid, onderwijsuitgaven en een beleidsverdichting van (cultuur)onderwijs-thema's blijkt uit het tweede deel van dit hoofdstuk. Hoofdstuk vier *Cultuuronderwijs als resultante van onderwijs- én cultuurbeleid* concentreert zich op het stelselbeleid in het funderend onderwijs en de majeure veranderingen daarin én de betekenis daarvan voor de inhoud en status van cultuuronderwijs in basisschool en voortgezet onderwijs. De invloed van het cultuurbeleid, als exogene variabele, op het cultuuronderwijs en de inzet van specifieke sturingsmiddelen van dit beleid, vormen het tweede deel van dit hoofdstuk.

De hoofdstukken vijf en zes behelzen twee dieptestudies naar respectievelijk het impulsbeleid cultuuronderwijs in het basisonderwijs en het beleidsproces van de totstandkoming van het schoolvak culturele en kunstzinnige vorming (CKV1 en CKV) in de bovenbouw van havo en vwo. Hoofdstuk vijf *Impulsprogramma's basisschool en samenwerking culturele omgeving* handelt over de beleidsmatige intenties - vanuit een monocentrische beleidssturing - om de samenwerking tussen culturele instellingen en basisonderwijs te bewerkstelligen. Er is daarin bovendien aandacht voor aard, inzet en effecten van de sturingsmiddelen, die bedoeld zijn om beleidsdoelen te realiseren. *Cultuuronderwijsvernieuwingen in tweede fase - CKV*, hoofdstuk zes, behandelt de herzieningen van de tweede fase en de gevolgen daarvan voor het cultuuronderwijs, met nadruk op het vak CKV (1). In deze dieptestudie staan de beleidsargumenten voor CKV en de polycentrische versus de monocentrische sturing van het beleidsproces centraal, en ook doelstellingen, vormgeving, positionering en waardering ervan in het algemeen deel van havo- en vwo-bovenbouw.

De *Slotbeschouwing* vormt het laatste hoofdstuk van mijn studie, met daarin de uitkomsten van het onderzoek als beargumenteerd antwoord op mijn probleemstelling en onderzoeksvragen, waarmee ik mijn werkzaamheden startte. In het vervolg daarop en verweven daarmee zijn *opdracht en onmacht* de sleutelwoorden die de noodzakelijke positiewisseling voor het cultuuronderwijsbeleid van sturing, doelen, draagvlak, leraar en leeropbrengsten vanuit onderwijs- en cultuurbeleid samenvattend beargumenteren.

## 2 Theoretisch kader: beleidsconcepten voor cultuuronderwijs

In dit hoofdstuk worden enkele kernbegrippen die direct met mijn centrale vraagstelling te maken hebben en herhaaldelijk in mijn studie terugkomen, verduidelijkt en in de tijd geplaatst. In de eerste paragraaf gaat het erom wat onder *historisch beleidsonderzoek* en *cultuuronderwijs* wordt verstaan. Tevens licht ik twee exogene variabelen toe: het *economisch beleid* en het *cultuurbeleid*, die beide van invloed zijn op het cultuuronderwijsbeleid (ten behoeve van de deelvragen 2 en 3). De hiernavolgende paragrafen introduceren de dimensies van bestel en systeem van het onderwijs én van beleidsvorming en beleidsinterventies. Daarbij wordt een beleidshistorisch en een bestuurs- en beleidskundig theoretisch perspectief gehanteerd. Het betreft benaderingswijzen en theorieën die mij later behulpzaam moeten zijn bij de analyse van het *hoe* en vooral het *waarom* van het cultuuronderwijs. Ze behoren me in staat te stellen beargumenteerd verbanden te leggen tussen de keuze voor een beleidsaanpak, vormen van beleidssturing of bestuursstijlen, de inzet van beleidsinstrumenten én de effecten daarvan in de onderwijspraktijk.

### 2.1 Kernbegrippen

#### 2.1.1 Functies en karakteristieken van (historisch) beleidsonderzoek

Bij beleidsonderzoek kan een onderscheid worden gemaakt tussen studies *voor* het beleid en studies *van* het beleid, vanuit onder andere een politieke, sociologische, economische of historische context (Idenburg 1971: 13-17). In studies *voor* het beleid gaat het om informatie waarmee het beleid iets zou kunnen doen, of om vooraf na te gaan 'wat werkt'. Men streeft dan naar een onderwijspraktijk en onderwijsbeleid die gebaseerd zijn op bewijs, oftewel *evidence based* zijn (Bronneman-Helmerts 2011: 14). Bij studies *voor* het beleid analyseren (bijvoorbeeld) beleidsambtenaren een bepaald vraagstuk in zijn context en geven daarna een beleidsadvies met een plan hoe dat uitgevoerd kan worden (Hupe 2007: 15). Beleidsanalyses zijn, met andere woorden, vaak gericht op de kennisproductie voor het beleid (IJdens & Hagenaars 2008: 17).

Studies *van* het beleid zijn er volgens Peter John op gericht 'to explain how decision makers, working within or close to the machinery of government and other political institutions, produce public actions that are intended to have an impact outside the political system' (John 2012: 7). Onderzoekers 'aim to explain how public decision-making works, why societies get the policies they do, and why policy outputs and outcomes differ from place to place and across time' (John 2012: 1). John benadrukt dat elk beleidsterrein de elementen van het politiek systeem, op macro-schaal, in zich herbergt. Er is daarin sprake van vertegenwoordigers van belangengroepen, ambtenaren, bestuurders en politici die handelen in een institutionele omgeving van kiesstelsel, wetgeving, rechterlijke uitspraken, overheidsinstanties en zelfstandige bestuursorganen. Het gaat er volgens hem in beleidsonderzoek om relaties en contacten tussen deze besluitvormende actoren in hun dagelijkse onderhandeling en invloedsuitoefening te onderzoeken (John 2012: 2).

Bronneman-Helmerts stelt in *Overheid en onderwijsbestel* (2011) dat in studies *van* het beleid het accent kan liggen op de inhoud van het beleid, maar ook op het beleidsproces of op de prestaties van het beleid. Studies van de *inhoud van beleid* trachten de achtergronden van en ontwikkelingen op een bepaald beleidsterrein (bijvoorbeeld sociaal beleid) of een bepaald be-

leidsthema (bijvoorbeeld klimaatverandering) te beschrijven en te verklaren. Studies *van beleidsprestaties* proberen veranderingen in bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs te verklaren door deze in de tijd te bezien of tussen landen te vergelijken. In studies *van het beleidsproces* ten slotte gaat de aandacht vooral uit naar de totstandkoming en uitvoering van beleid (Bronneman-Helmers 2011: 14). In studies *van het beleid* kijkt men 'retrospectief naar publieke besluitvorming vanuit het perspectief van wat er uit het politieke proces is gekomen' (Hupe 2007: 15).

Naast onderzoek dat het terrein en de werking van onderwijsbeleid empirisch tracht te inventariseren en beschrijven, is er het type onderzoek dat het onderwijsbeleid onder de loep neemt om te kunnen verklaren waarom het onderwijsbeleid functioneert zoals het functioneert (De Frankrijker 1984: 122). Onderzoek kan zo een beleidskritische functie vervullen. Dan heeft het geen beleidsondersteunend, initiërend, instrumenterend of legitimerend karakter, maar verschaft de contra-expertise die kan worden benut bij het bestrijden van een voorgenomen of een gevoerd beleid (Leune 1987: 407-409).

Het is evident dat het in deze studie hoofdzakelijk gaat om onderzoek *van* cultuuronderwijsbeleid. Het belang van een kritische beleidshistorische benadering vraagt meer dan louter een beschrijving van de verschijnselen zoals die zich op dat moment en in die vorm voordoen. Het gaat mij dan ook niet zozeer om die uiterlijke verschijningsvorm(en) als wel om de achtergronden ervan, bedoeld om essentiële verklaringen van vorm en inhoud van dit beleid te kunnen leveren (De Frankrijker 1984: 128-129). Door achter de beschrijvingen en veronderstellingen te kijken wordt een werkelijkheid zichtbaar die vaak ingewikkelder is, en waarin zaken anders lopen dan verwacht. Tegelijkertijd is 'het waarom ervan' beter te begrijpen en dat leidt tot een zekere terughoudendheid 'om te snel te (ver)oordelen' (Hupe 2007: 279). Daarbij kies ik voor een *beleidskritische aanpak* om 'mechanismes' bloot te leggen, die tot veranderend beleid aanleiding gaven (Hupe 2007: 279). Bovendien is mijn beleidsonderzoek *van* onderwijs- en cultuuronderwijsprocessen klinisch van aard, dat wil zeggen uitgaand van vragen als: 'Wat is hier aan de hand', 'Hoe zijn de waargenomen verschijnselen te duiden', 'Waarmee hangen ze samen', 'Hoe zijn beslissingen tot stand gekomen' en 'Hoe wordt het beleid uitgevoerd' (Hupe 2007: 270, 279).

## 2.1.2 Begripsbepaling cultuuronderwijs

Het begrip cultuuronderwijs ontleen ik aan het *Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs* en het is 'al het onderwijs over en aan de hand van kunst en (cultureel) erfgoed in het algemeen vormend onderwijs' (Bussemaker 2013: 1).<sup>20</sup> In het primair onderwijs is dat in ieder geval het leergebied *Kunstzinnige oriëntatie*, in de onderbouw het leergebied *kunst en cultuur*, en in de bovenbouw van vmbo, havo en vwo het vak *culturele en kunstzinnige vorming* en de *kunstavken* (Bussemaker 2013b: 1).<sup>21</sup> Cultureel erfgoed wordt in de context van deze leergebieden voor-

<sup>20</sup> Voor de omschrijving van cultuuronderwijs is de werkdefinitie gebruikt die ontleend is aan een voetnoot in het *Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs* dat OCW samen met de PO-Raad, op 9 december 2013 ter ondertekening voorlegde aan portefeuillehouders cultuur en onderwijs van provincies en gemeenten (Bussemaker 2013b: 1).

<sup>21</sup> 'Kunstzinnige oriëntatie' wordt in overheidsstukken het eerst gebruikt in het *Besluit kerndoelen basis-onderwijs 1998*. Kunstzinnige oriëntatie is onderverdeeld in: Teken en handvaardigheid, Muziek, Spel/Bevordering van het taalgebruik en Beweging (Netelenbos 1998: 7). Het 'leergebied Kunst en

namelijk opgevat als 'onderdeel van het productie- of reproductieproces in de kunstvakken in termen als 'receptie en reflectie', ofwel het beschouwen en analyseren van en reflecteren op kunstuitingen van anderen in verschillende contexten en tijden' (Hagenaars 2014b: 5).

Op grond van deze werkdefinitie ligt het voor de hand niet alleen te kijken naar wat zich tussen de vier muren van het klaslokaal afspeelt. Het gaat ook om de samenwerking tussen de school en culturele instellingen en de inbreng van deze instellingen in het ontwerp en de uitvoering van het curriculum voor cultuuronderwijs (Hagenaars 2008; Hagenaars & Van Hoorn 2008; Van Hoorn & IJdens 2013; Hagenaars, IJdens, Faber et al. 2014; Hagenaars & Tal 2015). De voetnoot uit het *Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs* is nu geschiedenis geworden en de term cultuuronderwijs is sindsdien allerwege in beleid en praktijk gebruikt voor het algemeen vormend onderwijs in kunst, cultureel erfgoed en media (LKCA z.j.).<sup>22</sup>

Dat blijkt ook uit een OCW-beleidsbrief eind 2016, waarin de definitie van cultuuronderwijs in, zij het wat algemenere termen, wordt herhaald. Cultuuronderwijs, schrijven de bewindslieden, stelt kinderen in staat 'kennis te maken met kunstvormen zoals literatuur, muziek, theater (dans, drama), beeldende kunst en cultureel erfgoed. Het leert hen hierop te reflecteren en er vanuit eigen verbeelding aan bij te dragen' (Bussemaker & Dekker 2016: 1).

Zij laten het hier niet bij en schetsen een beeld van wat cultuuronderwijs nog meer zou kunnen zijn. Dat kan een 'bijdrage leveren aan veel vakken op school [--], het meest aan de vakken die expliciet kunst en cultuur als centraal thema hebben: kunstzinnige oriëntatie, de talen (literatuur), oriëntatie op jezelf en de wereld in het primair onderwijs'. Voor het voortgezet onderwijs is cultuuronderwijs van belang voor geschiedenis en maatschappijleer (Bussemaker & Dekker 2016: 1). Vervolgens voegen zij daaraan toe dat 'meer aandacht voor creativiteit in het curriculum goed (is) voor de concurrentiepositie van ons land'. Om te vervolgen met: 'werkgevers in de 21<sup>ste</sup> eeuw vereisen steeds meer dat hun werknemers vindingrijke oplossingen kunnen bedenken voor vraagstukken'.<sup>23</sup> Daarom 'zetten wij ook de komende periode in op het vergroten van de kwaliteit van cultuuronderwijs' (Bussemaker & Dekker 2016: 2).

Deze beleidsbrief is mogelijk een intuïtieve, discursieve vertaling van het onderzoek naar cultuur en cultuuronderwijs dat Barend van Heusden (van 2009-2014) in opdracht van het departement uitvoerde. Zijn visie op cultuuronderwijs omvat naast de reguliere kunstvakken ook vakken als maatschappijleer, geschiedenis, filosofie en godsdienst, literatuuronderwijs en nieuwe media. Bovendien constateert hij dat 'kunstonderwijs' onderwijs is 'in maken, in creati-

---

Cultuur in de onderbouw' staat in overheidsstukken voor het eerst in de *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van OCW (VIII) voor het jaar 2004* (2003: 18). 'Culturele en kunstzinnige vorming' zien we in overheidsstukken voor het eerst terug in *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van OC&W (VIII) voor het jaar 1994* (1994: 5).

<sup>22</sup> Onder media - nieuwe media - wordt verstaan film, fotografie, audiovisueel en digitale media in computersoftware. Media-educatie gaat ervan uit dat leerlingen zichzelf niet alleen zien als gebruiker van media en populaire cultuur, maar ook als maker. Door het zelf produceren van beelden, tekst en geluid krijgen leerlingen grip op de symbooltaal; er is dan ook een nauwe relatie met kunstzinnige oriëntatie (SLO z.j.) (<http://kunstzinnigeorientatie.slo.nl/lexicon/media-educatie> - Geraadpleegd op 23 december 2016).

<sup>23</sup> Deze zinsnede in de brief van Bussemaker en Dekker (2016) verwijst naar een OECD-rapport (2013), met 'Education policy widely positions itself as putting creativity at the centre in order that pupils are able to solve problems and challenges beyond the classroom'. In dit rapport wordt overigens niet gewezen op cultuuronderwijs als middel om creativiteit te bevorderen (Lucas, Claxton & Spencer 2013: 9).

viteit, in het bedenken van nieuwe mogelijkheden' (Van Heusden 2012: 10). Van Heusden ontwikkelt in *Cultuur in de Spiegel, naar een doorlopende leerlijn cultuuronderwijs* (2010) een cultuurtheorie over cultuur en cultuuronderwijs.<sup>24</sup> Hij beargumenteert, uitgaande van inzichten uit de cognitiewetenschappen, hoe cultuur ontstaat en stelt voorts vast waar rekening mee gehouden moet worden bij het ontwikkelen van cultuuronderwijs (Van der Hoeven, Jacobse, Van Lanschot Hubrecht, Rass, Roozen, Sluijsman, Van de Vorle, Copini, Van Dorsten, Ekster 2014; Van Heusden, Rass & Tans 2016; Konings 2017; Copini 2019).<sup>25</sup>

Onder cultuuronderwijs verstaat Van Heusden onderwijs over en in cultuur, met een onderscheid tussen cultuur-in-brede-zin en cultuur-in-beperkte-zin. Met het eerste bedoelt hij cultuur als intentioneel gedrag; cultuur-in-beperkte zin is dan de reflectie op cultuur-in-brede-zin, in de vorm van nieuws, kunst, geschiedenis, literatuur en filosofie. Cultuuronderwijs gaat over deze twee vormen van cultuur en is derhalve onderwijs in filosofie, de kunsten, erfgoed, nieuwe media, wereldoriëntatie, geschiedenis, humanistisch onderwijs en godsdienstonderwijs. Cultuuronderwijs maakt leerlingen 'bewust van hun eigen cultuur en die van anderen' (Van Heusden 2010; Van Heusden 2012: 6). Cultureel bewustzijn is in die zin ons vermogen te reflecteren op de wereld en de cultuur om ons heen, om hier vervolgens uitdrukking aan te geven in een kunstzinnige vorm of in taal; cultuuronderwijs is een proces van omgaan met en interpreteren van de ons omringende wereld (Van Heusden 2010).

Een van de opbrengsten van het onderzoeksproject, de publicatie *Cultuur in de Spiegel in de praktijk. Een leerplankader voor cultuuronderwijs* (Van der Hoeven et al. 2014), 'maakt duidelijk wat cultuur is en dat cultuuronderwijs erop gericht is het cultureel bewustzijn van leerlingen te ontwikkelen. Ook geeft het aan wat de samenhang is tussen de vakken die samen het cultuuronderwijs vormen' (Van der Hoeven et al. 2014: 7). Voorbeelden uit dit leerplankader voor cultuuronderwijs zijn media-breed uitgewerkt.<sup>26</sup> Ze zijn vakoverstijgend, overlappen leergebieden en dienen de kerndoelen van bijna alle vakken en leergebieden waaruit het onderwijs is samengesteld (Van der Hoeven et al. 2014).

Een ander resultaat is het project *Cultuur in de Spiegel - Vlaanderen* (Vermeersch & Thomas 2016), dat door de Vlaamse overheid is geïnitieerd op basis van de denkbeelden van Van Heusden.<sup>27</sup> De begripsdefiniëring van cultuuronderwijs in *Cultuur in de Spiegel* is voor dit historisch beleidsonderzoek minder bruikbaar om de pragmatische reden dat dan alle leergebieden en

---

<sup>24</sup> OCW initieerde het project *Cultuur in de Spiegel* onder meer op grond van aanbevelingen van Bamford (2007) in 2009 en financierde dit door het Fonds voor Cultuurparticipatie. Het doel was een doorlopende leerlijn te ontwikkelen voor cultuuronderwijs (Van Heusden 2010: 5). OCW wilden één leergebied ontwikkelen, waarin de educaties - kunsteducatie, media educatie en erfgoededucatie - samengebracht konden worden onder de noemer: cultuureducatie (Van de Kamp & Van der Vlies 2013: 8).

<sup>25</sup> In oktober 2008 kenden het VSBfonds, het SNS Reaal Fonds en het ministerie van OCW aan de Rijksuniversiteit Groningen en SLO - het nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling - een subsidie toe voor uitvoering van het vierjarig onderzoek *Cultuur in de Spiegel*.

<sup>26</sup> Media zijn volgens Van Heusden (2010) de dragers van cultuur. Hij verstaat onder media iets anders dan we gewend zijn zoals televisie 2.0 en sociale media. Zijn theoretisch kader onderscheidt vier groepen media: ons lichaam, voorwerpen, taal én grafische tekens (Van der Hoeven et al. 2014: 15).

<sup>27</sup> Het onderzoeksproject *Cultuur in de Spiegel-Vlaanderen* is uitgevoerd door de VU-Brussel en HIVA-KU Leuven, in opdracht van de Vlaamse overheid (CANON Cultuurcel, de cultuurcel van het Vlaams ministerie van Onderwijs en Vorming). Het werk van het Cultuur in de Spiegel-team van de Rijksuniversiteit Groningen was voor hen uitgangspunt (zie Vermeersch & Thomas 2016).

vakken in het funderend onderwijs subject van onderzoek zouden moeten zijn en daar gaat het hier niet om.

Voor cultuuronderwijs ga ik derhalve uit van de volgende omschrijving: *cultuuronderwijs is 'al het formele funderend onderwijs over en aan de hand van kunst en erfgoed. Het omvat zowel het onderwijs in het schoolgebouw als activiteiten onder schooltijd buiten de school'* (Kruiter et al. 2015: 5). Cultuuronderwijs betreft dan de kunst-schoolvakken en de kunstvakoverstijgende leergebieden zoals kunstzinnige oriëntatie in het primair onderwijs, het leergebied kunst en cultuur in de onderbouw voortgezet onderwijs en CKV en de 'oude en nieuwe stijl' kunstexamenvakken in de bovenbouw daarvan.

### 2.1.3 Twee exogene variabelen: economisch beleid en cultuurbeleid

#### *Economisch beleid*

Een van de twee exogene variabelen in mijn studie is het *onderwijseconomisch beleid*, dat mede gestoeld is op landelijke economische ontwikkelingen. De staat van de Nederlandse economie is immers direct van invloed op de bestedingsruimte die opeenvolgende regeringen hebben voor collectieve en semi-collectieve goederen. Het funderend onderwijs - deels semi- of quasi-collectief goed - wordt bijna in zijn geheel bekostigd en gefinancierd door de centrale overheid. Die draagt daarnaast via de *Algemene Kinderbijslagwet* en de *Wet studiefinanciering* bij aan het levensonderhoud van alle schoolgaande kinderen, ongeacht het inkomen van hun ouders. Ritzen noemt drie redenen voor deze centrale financiering, die direct te maken hebben met bepaalde onderwijskenmerken (Ritzen 1987). Zo heeft het onderwijs positieve effecten, ook in financiële termen, voor anderen dan degene die onderwijs volgen of gevolgd hebben. Het primair en voortgezet onderwijs draagt bijvoorbeeld bij 'aan socialisatie, bevordert de nationale integratie, helpt het politiek-bewustzijn ontwikkelen en opent mogelijkheden tot deelname aan sociale en politieke besluitvorming' (Ritzen 1987: 24, 25). Onderwijs wordt bovendien als een zodanig belangrijk goed ('merit good') beschouwd, 'dat het net als bijvoorbeeld wonen of cultuur gestimuleerd moet worden, los van alle eventuele externe effecten of andere overwegingen als bijvoorbeeld sociale mobiliteit' (Ritzen 1987: 24, 26). Het 'merit good'-motief is echter niet voldoende om de forse, constante overheidsbemoeienis met het onderwijs te rechtvaardigen. Wat nadrukkelijk speelt zijn zogenoemde rechtvaardigheidsoverwegingen: 'ieder kind moet ongeacht zijn financiële situatie of die van zijn ouders in staat worden gesteld dat onderwijs te volgen dat hij wenst'. Deze overwegingen van toegankelijkheid, gelijke kansen en bevordering van verticale sociale mobiliteit in een open samenleving is ongetwijfeld de belangrijkste reden voor de overheidsbemoeienis met het onderwijs (Ritzen 1987: 24, 27).<sup>28</sup>

In deze studie ga ik ter beantwoording van deelvraag 2 voor de periode 1973-2017 na wat de relatie is tussen de landelijke economische ontwikkelingen en het financieel-economisch beleid, en de bekostiging en financiering van beleidsactiviteiten voor cultuuronderwijs.

#### *Cultuurbeleid*

De tweede exogene variabele is *het landelijk cultuurbeleid*. In de periode 1973-2017 stuurt het cultuurbeleid al vroeg aan op het gebruik van middelen van de kunst in het onderwijs, om zo

<sup>28</sup> Dr. Ir. Jo Ritzen (1945) is econoom en hoogleraar onderwijsplanning en -economie. Hij was voor de PvdA ruim negen jaar onderwijsminister (1989-1998) in de opeenvolgende kabinetten Lubbers-III en Kok-I. Na zijn ministerschap was hij adviseur van de Wereldbank (1998-2003) en bestuursvoorzitter van de Universiteit Maastricht (2003-2011).

'jonge mensen de gelegenheid te geven zich sociaal en cultureel te ontplooiën' (Van Doorn 1976a: 19). Er is vanaf het kabinet Den Uyl tot Rutte-III onmiskenbaar sprake van een relatie tussen cultuurbeleid en cultuuronderwijsbeleid, die zichtbaar wordt in veranderende beleidsopvattingen over cultuuronderwijs en de doelen daarvan. Te zien is dat, tegelijk met het globaler worden van de kerndoelen en met de, door het deregulerend onderwijsbeleid steeds autonomer wordende school, het flankerend beleid vanuit de cultuurkant van het departement steeds meer toeneemt. Cultuurbeleid geeft daarmee evident richting aan positie, functies en de inhoudelijke kwaliteit van het cultuuronderwijs (Hagenaars 2008b).

Na een aantal kortlopende projecten in het primair en voortgezet onderwijs gedurende de jaren zeventig en tachtig wordt vanaf 1996 de beleidsinzet niet alleen verbreed, maar het krijgt ook een meer structureel karakter zoals te zien is in het beleidsprogramma *Cultuur en School* (Netelenbos & Nuis 1996; Netelenbos & Nuis 1998). Staatssecretaris Van der Ploeg gebruikt vervolgens als eerste het begrip verankering, om de overgang begrijpelijk te maken van projectenbeleid naar een beleidsprogramma met als doel duurzame versterking van de positie van cultuur in het onderwijscurriculum (Van der Ploeg & Adelmund 1999).

Het landelijke cultuurbeleid zet steeds sterker in op *inhoudelijke samenwerking* tussen het binnenschoolse cultuuronderwijs en de omringende culturele instellingen en benut verschillende sturingsinstrumenten om zijn beleidsdoelen te realiseren. In de periode 1973-2017 wordt, als het gaat om cultuuronderwijs, voortdurend gelaveerd tussen dat wat in onderwijswetgeving is vastgelegd en door het directoraat Onderwijs wordt geïnitieerd én het aanvullend beleid in wetgeving, budgettering en communicatie vanuit het directoraat Cultuur. Wat die relatie tussen het onderwijs- en cultuurbeleid, en de investeringen en initiatieven uiteindelijk voor het cultuuronderwijs betekenen, draagt bij aan het antwoord op deelvraag 1.

## 2.2 Systemvormen van het onderwijsbestel

Het onderwijssysteem is het geheel van scholen, instellingen, organisaties, schoolniveaus en opleidingen, terwijl het onderwijsbestel het geïnstitutionaliseerde krachtenveld is van overheden, instanties en organisaties in en buiten het onderwijsveld (zie bijlage 06). Het bestel kan op macroniveau van bovenaf, vanuit rijksoverheid en politiek, maar ook vanuit de samenleving als geheel vorm krijgen en op microniveau worden bekeken en gestuurd. De beleidsbenaderingen die daarvoor gekozen kunnen worden zijn tweevoudig, namelijk *systeembenaderingen* vanuit het rationalistisch perspectief versus het sociaal-constructivistisch perspectief of het netwerkenperspectief (Abma & In 't Veld 2001). Deze laatste twee verwijzen naar 'de wijze waarop mensen samen de maatschappelijke werkelijkheid definiëren en het gemeenschappelijk handelen vormgeven' (Beijk, Van der Bruggen, Simons & Schra 2013: 10). Het is voor mijn onderzoek nodig na te gaan van welke systeembenaderingen er in het onderwijsbestel sprake is en wat die betekenen voor het cultuuronderwijsbeleid en de -praktijk. Tegelijk is het van belang te weten of het onderwijssysteem in de onderzoeksperiode aanwijsbaar door het beleid verandert; het staat in verband met zowel de hoofdvraag als deelvraag 3 naar de argumenten voor die veranderingen. De vervolgvraag is dan van welke systeembenaderingen er in het centraal onderwijsbeleid sprake is en welke rol actoren daarin hebben.

### 2.2.1 Onderwijsbestel en onderwijssysteem

Idenburg gebruikt het woord 'onderwijs' liever niet als overkoepelende systeemnaam. Hij geeft de voorkeur aan de term 'schoolwezen', voornamelijk vanwege 'de uitgebreidheid van het be-

grip onderwijs' (Idenburg 1964: 1). Bij onderwijs denkt men, zegt hij, als eerste immers aan de 'opzettelijke, stelselmatige overdracht of transfer van kennis' die zowel in de school als buiten de school aan de orde is. Tegenwoordig spreken we als we het over deze uitleg van het begrip 'onderwijs' hebben, over 'leren': over formeel leren in de school, over informeel en non formeel leren buiten de school.<sup>29</sup> Tegelijkertijd zijn deze begrippen op hun beurt verwarrend, omdat men op informele wijze ook in de school leren kan (De Waal 2011). Robert Jan Simons (1995) spreekt in dit verband over een schaal: 'van het volledig ongeorganiseerde leren dat als bijproduct en als vanzelf ontstaat, via het door mensen zelf georganiseerde leren, naar het leren dat in samenspraak tussen een formele instantie en mensen zelf georganiseerd wordt en uiteindelijk het volledig door formele instanties georganiseerde leren' (Simons 1995: 8).

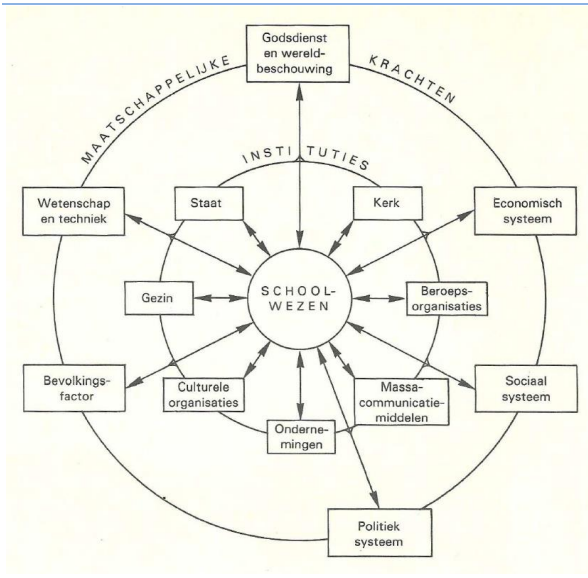
Idenburg vermijdt het woord 'onderwijs' ook omdat het 'de gedachte oproept aan de inhoud van het onderricht en aan de methoden, die bij het leerproces worden gevolgd' (Idenburg 1964: 1). Ten slotte voert hij als argument aan dat het woord 'onderwijs' op zichzelf te weinig duidt 'op de samenhang der instellingen'. Het 'onderwijs' gaat 'om het stelsel van scholen dat onder leiding van de overheid is opgebouwd, dat van regeringswege wordt geïnspecteerd en uit de openbare kas wordt onderhouden' (Idenburg 1964: 2). De beginselen van het onderwijs worden, behalve door normatieve overtuigingen, 'mede bepaald door politieke machtsfactoren, de economische constellatie en haar veranderingen, door de sociale structuur en haar verschuivingen, door het geestelijk beeld van het land en de bewegingen welke zich daarin voltrekken' (Idenburg 1964: 239). De redenen van Idenburg om de enkelvoudige term 'onderwijs' niet te gebruiken, gelden ook voor dit onderzoek. Mijn onderzoek richt zich op het onderling verband van instellingen, organisaties en de andere actoren die samen het onderwijs- en het cultuuronderwijsbeleid vormgeven en uitvoeren, kortom: dat van een stelsel, een bestel of een systeem.

In een relatieschema (figuur 1) geeft Idenburg de betrekkingen van het onderwijssysteem, het schoolwezen, weer: met de maatschappelijke omgeving 'als een bepaald nationaal bestel' en in het midden het onderwijssysteem (schoolwezen).<sup>30</sup> Het schema onderscheidt als externe relaties *instituties*, zoals staat, kerk, gezin en beroepsorganisaties en *maatschappelijke krachten*

<sup>29</sup> Informeel leren is gewoonlijk het proces van leren in alledaagse situaties. Het is het ongeorganiseerde, levenslange proces van verwerving van kennis, attitudes en vaardigheden via ervaring; meestal verbonden met betekenisvolle sociale contexten (vriendengroep, directe woonomgeving, gezin en rol van ouders en grootouders daarin) en met processen van identiteitsontwikkeling. Er valt zowel individueel leren in de vrije tijd onder, bijvoorbeeld hobby's, maar ook allerlei vormen van groepsleren in verenigingen en meer informele verbanden (zoals wijkactiviteiten en jongerenwerk). Informeel leren onderscheidt men van formeel leren (formeel onderwijs, cursussen) en van het niet-formele of non-formele leren. Dit laatste duidt op georganiseerd leren in buitenschoolse contexten, zoals sportverenigingen, centra voor de kunsten en politieke vorming. Dit niet-formele leren is wat lastiger te onderscheiden van het formele en informele leren, omdat het vaak aspecten van beide in zich draagt. Het onderscheid tussen het informele leren en het formele onderwijs, met gestructureerde leercontexten, diploma's en herkenbare gebouwen, is weer wel helder te maken (De Waal 2011: 14-15).

<sup>30</sup> Philip Idenburg (1901-1995) was dertig jaar lang Directeur-Generaal voor de Statistiek. Hij zet de eerste loopbaanstudies op (waarbij leerlingen gedurende hun hele loopbaan worden gevolgd) en verricht de eerste studies naar rendement. Tegelijkertijd was hij hoogleraar onderwijskunde aan de UvA. In 1965 volgt hij Jo Cals op als voorzitter van de Raad voor de Kunst (tot 1972). Standaardwerk is *Schets van het Nederlandse Schoolwezen* (1964) waarin hij benadrukt dat het onderwijs als één geheel moet worden bestudeerd én bestuurd, destijds een noviteit (Van Wieringen 2016: 69-112).

als godsdienst en wereldbeschouwing, wetenschap en techniek, sociaal en politiek systeem. Idenburg hanteert vier gezichtspunten om het Nederlands schoolwezen te kenschetsen: 'decentralisatie en centralisatie, eenheid en verscheidenheid, standenhiërarchie en sociale mobiliteit, algemene vorming en de eisen der actualiteit' (Van Wieringen 2016: 90).



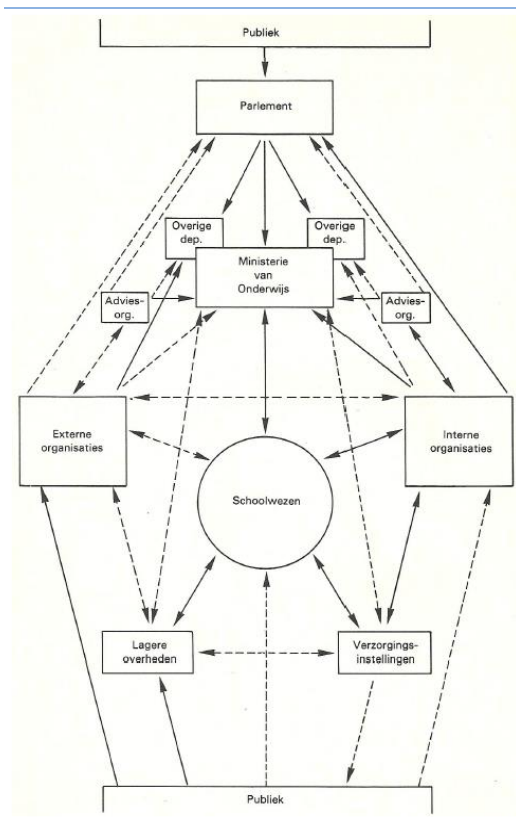
Figuur 1: Relatieschema onderwijssysteem, het schoolwezen, in het onderwijsbestel (Idenburg 1971: 14)

De ordening in het schema is niet geprioriteerd en er is ook geen 'aanduiding [in] van de intensiteit en de aard van de aangegeven relaties' (Idenburg 1971: 17). De nadruk op de externe, reciproque relaties van het onderwijssysteem valt op en Idenburg beschrijft die 'relatie tussen het binnengebied en het buitengebied als een spanningsverhouding, waarbij de innerlijke consistentie van de bestaande structuren een enorme weerstand aan de dag legt'. De 'pädagogische Provinz', zoals hij het onderwijssysteem noemt, 'is met een hechte wal omgeven' (Idenburg 1971: 14).

Idenburgs' bestelbenadering is tamelijk centralistisch en in essentie gebaseerd op een (*rationeel*) *constructief onderwijsbeleid* met duidelijke opvattingen over hoe er gehandeld moet worden. Zijn beleidsopvatting betreft overigens niet alleen de vorm, maar evenzeer de pedagogische invulling van het schoolwezen, gezien zijn betoog dat 'het gerechtvaardigd is ruimte te verlangen voor de beslissing van mensen over hun lot. De toekomst moet niet het resultaat zijn van wetmatigheden die in het industrialisme zijn ingebouwd, zij moet door mensen voor mensen gemaakt worden' (Idenburg 1971: 98).

Het beleid van PvdA-minister Van Kemenade wordt door confessionele fracties wel gekenschetst als de *staatspedagogiek van een sturende overheid*. De vrijheid van onderwijs komt volgens hen in het geding als hij zegt met zijn onderwijsplannen meer te willen vormgeven dan 'de beroepsuitoefening alleen'. In zijn beleidsvoornemens kiest hij immers voor 'persoonlijke ontplooiing en de maatschappelijke voorbereiding van jongeren' (Zoontjens & Mentink 2008: 24-25). Van Kemenade opteert daarmee voor een *functionalistische oriëntatie* door in zijn beleid voor het funderend onderwijs naast onderwijsdoelen, maatschappelijke doelen als gelijk-

heid en weerbaarheid te bevorderen (Van Wieringen 1996: 101). Bij de vormgeving van 'zijn' onderwijsbestel gaat Van Kemenade uit van Idenburgs' relatieschema om de maatschappelijke krachten, organisaties en instellingen en hun onderlinge relaties te illustreren, evenals de invloed van en op het onderwijsbestel. Aanvullend daarop - en bedoeld om de dynamiek van het onderwijsbeleid te verduidelijken (De Frankrijker 1984: 126) - formuleert hij twee beleidskernen in het bestel, met daaromheen beïnvloedende instanties en organisaties (figuur 2). Het 'schoolwezen' onder, omringd door meer en minder invloedrijke relaties zoals lagere overheden, onderwijsverzorgingsinstellingen, interne en externe organisaties én het publiek. Erboven is een tweede kern: het Ministerie van Onderwijs omgeven door adviesorganen, andere departementen en het parlement. Dat heeft een directe lijn met het publiek, oftewel de kiezers, waaraan parlement en minister hun mandaat ontleen. De twee kernen, het Ministerie van Onderwijs en het schoolwezen, zijn direct met elkaar verbonden. De streepjeslijnen in het schema wijzen op een zwakke, de ononderbroken lijnen op een sterke invloed.



Figuur 2: Systeembenadering onderwijsbestel volgens Van Kemenade (1981: 26)

Dat Van Kemenade de structuur van en de verhouding tussen onderwijs en overheid opnieuw vorm wil geven, blijkt ook uit zijn voorstellen in de *Contourennota* (Van Kemenade et al. 1975b). Hij meent dat de structureel-functionalistische stelselbenadering en de (rationeel) constructieve onderwijspolitiek - zichtbaar in de in hoge mate gecentraliseerde beleidsstructuur van het Nederlandse onderwijsbestel - de school te weinig stimuleert een eigen verantwoordelijkheid te nemen. Hij acht dit echter noodzakelijk en wil de school 'een grotere verantwoordelijkheid

voor en autonomie met betrekking tot [...] het schoolwerkplan' geven, om haar eigen pedagogische voorkeur en identiteit tot uitdrukking te kunnen brengen (Van Kemenade et al. 1975b: 92). Zijn *sociaal-constructivistische* benadering van het onderwijs (Abma & In 't Veld 2001: 26-27) wordt nog versterkt doordat hij al in de inleiding op de nota alle betrokkenen uitnodigt erover in discussie te gaan. Verandering en vernieuwing zijn slechts zinvol en effectief als 'de betrokkenen zelf een bepaald, liefst zo duidelijk mogelijk, toekomstperspectief voor ogen hebben'. En: 'eerst met behulp van de bijdragen van alle betrokkenen zal het mogelijk zijn de contouren van ons toekomstig onderwijsbestel verantwoord te omlijnen' (Van Kemenade et al. 1975b: 2).

In zijn reactie op de *Contourennota* stelt de WRR dat stelselvernieuwing nodig is 'in het licht van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen' die andere eisen aan het onderwijs stellen, maar dat de nota 'geen nieuwe onderwijsdoelstellingen introduceert'. De raad mist aandacht voor 'tal van inhoudelijke aspecten van het onderwijs' (WRR 1976: 7, 9, 17). Het Centraal Bureau voor Katholiek Onderwijs (CBKO) constateert 'dat niet alleen de overheid weet wat goed onderwijs is' (Van Marissing 1975: 15). De vraag naar brede respons én de gekozen systeembenadering zijn onderwerp van kritiek van de Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS) en de Gereformeerde Onderwijzers en Lerarenvereniging (GOLV). In hun gezamenlijk commentaar vragen zij zich af of de minister verantwoordelijk moet zijn voor een ontwerp van een toekomstig onderwijsbestel of dat dit gezien de schoolstrijd en de daarmee samenhangende vrijheid van onderwijs, aan het onderwijsveld zelf is. Het katholiek onderwijs reageert vergelijkbaar door te wijzen op 'een grondwettelijk ongeoorloofde beperking van de vrijheid van onderwijs' (Volkskrant 1976: 1). Omdat volgens hen Van Kemenade - als uitgesproken politieke figuur - zelf de nota schreef is die sterk gepolitiseerd en moet die worden opgevat als een '(partij)politiek werkstuk, dat niet kan functioneren als basis voor discussie, overleg en beleidsvoorbereiding. Wanneer de nota na de discussieronde door de minister wordt herschreven, 'is het zeer waarschijnlijk dat de ongetwijfeld indrukwekkende hoeveelheid commentaar tot weinig beduidende bijstellingen leidt' (Houweling 1976: 9).

Van Kemenade bedankt in de inleiding op de *Vervolgnota* (Van Kemenade, Klein & De Jong 1977) alle commentatoren 'voor hun bijdragen aan de meningsvorming en beleidsvorming over een gemeenschappelijke zaak van zo groot belang als het onderwijsbestel is'. Hij vervolgt dat hij zich in zijn antwoord onvermijdelijk 'moet beperken tot onderwerpen die in de commentaren zelf als hoofdzaken zijn aangemerkt. Het zou onmogelijk zijn geweest in te gaan op alle punten die in de schriftelijke reacties naar voren zijn gebracht' (Van Kemenade et al. 1977: 4). Het onderwijsbestel moet volgens hem *centraal - vanuit een totaalvisie - worden ontworpen* en kan niet enkel door direct-betrokkenen vormgegeven worden. De redenering is dat 'de overheid haar taak uitoefent op basis van overleg met en aan de hand van ervaring in het onderwijs en dat anderzijds het onderwijsveld zich inzet en zich verantwoordelijk acht voor de verwerkelijking in de praktijk van de doelstellingen en de eisen die de samenleving middels de overheid aan het onderwijs stelt' (Van Kemenade et al. 1977: 29). Hiermee is het dilemma geschetst waar de minister zich voor geplaatst ziet: een constructieve onderwijspolitiek en tegelijkertijd een sociaal-constructivistische benadering. In een opstel over *Centraal of decentraal* (1979) schetst Van Kemenade deze spagaat en zegt een systeemvorm te zoeken waarin de rijksoverheid verantwoordelijk blijft voor een deugdelijk onderwijsstelsel en bestel en waarin de autonomie van de school zelf wordt vergroot (Van Kemenade 1979).

## 2.2.2 Kantelend onderwijssysteem

Jan Rotmans, hoogleraar duurzame systeeminnovaties en transitie, beschouwt het onderwijs eveneens als een groot complex stelsel of systeem, bestaande uit samenhangende componenten die elkaar in een bepaalde richting beïnvloeden en met een overkoepelend niveau waarop individuen, instellingen en organisaties zich hebben georganiseerd (Rotmans 2003).<sup>31</sup> Problemen waar systemen mee kampen zijn dat er veel partijen bij de aansturing van deze stelsels betrokken zijn, maar dat het sturend vermogen van de afzonderlijke partijen betrekkelijk klein is. De verhoudingen tussen de betrokken partijen liggen immers goeddeels vast en er is weinig bewegingsruimte voor elk ervan. Er ontbreekt voorts een samenhangende visie op de langetermijn-toekomst van het specifieke stelsel; er wordt al heel lang gewerkt volgens dezelfde regels met dezelfde spelers langs dezelfde lijnen binnen dezelfde structuren. Werkelijke keuzevrijheid en medezeggenschap voor de (eind)gebruiker ontbreken en economische belangen en waarden prevaleren boven maatschappelijke belangen en waarden (Rotmans 2005: 7).

Hoewel niet alle kenmerken zoals Rotmans die noemt op het onderwijsstelsel van toepassing lijken, is dat stelsel volgens Verbruggen wel degelijk te karakteriseren als een complex systeem met aansturing door velen, met een klein sturend vermogen van elk, met in gedetailleerde regelgeving vastgelegde verhoudingen tussen betrokken partijen, met een weifelend draagvlak voor vernieuwingen en zonder eenduidige visie op de toekomst, met een gemis aan werkelijke keuzevrijheid voor de meesten, en met het in de tijd wisselend prevaleren van economische boven maatschappelijke belangen en bovendien met een toetsstelsel om scholen zo te dwingen te presteren om aan van buitenaf opgelegde normen te voldoen.

Het is niet gelukt een onderwijssysteem te creëren dat stabiel functioneert en 'waar iedereen zich prettig bij voelt', dat minder afstand kent tot de samenleving dan nu het geval is en 'dat voldoende ontwikkelruimte biedt aan leraren en voldoende kansen aan leerlingen, met een diversiteit aan culturele achtergronden' (Verbruggen 2014: 49). Er is volgens Rotmans en Verbruggen dan ook een kanteling nodig vanuit een nieuwe oriëntatie op het onderwijs, *onderwijs 3.0* genoemd, met als uitgangspunten dat leraar en leerling centraal staan, met aandacht voor een persoonsgerichte ontwikkeling, ruimte voor professionals, balans tussen kennis en competenties en met zo min mogelijk bureaucratie. Sturen betekent dan 'ruimte bieden en richting geven op basis van kwaliteit en diversiteit'. Het heeft geen zin bepaalde leervormen - zoals 'studiehuis' en 'leren leren' - 'van bovenaf op te leggen, zoals dat in het recente verleden gebeurde. Het idee is juist om dit van onderaf te laten ontstaan' (Verbruggen 2014: 62-63). We hebben 'onze maatschappelijke stelsels zodanig georganiseerd dat we de controle en beheersing kwijt zijn, maar dat we die wel hardnekkig blijven nastreven' (Rotmans 2005: 10). Die analyse geldt ook het onderwijssysteem, waar een parlementair onderzoek nodig was om een inzichtelijk beeld te krijgen van het vernieuwingsproces rond de eeuwwisseling van basisvorming, voorbereidend middelbaar onderwijs (vmbo) en tweede fase voortgezet onderwijs.

Rotmans verwerpt de constructieve onderwijspolitiek en spreekt zich uit voor een sociaal-constructivistische onderwijsbenadering met bottom-up-initiatieven voor vernieuwende experimenten die via 'transitiepaden' verlopen (2003; 2005; 2014; 2015). Volgens hem zijn in het on-

---

<sup>31</sup> Jan Rotmans (1961) is hoogleraar transitiekunde en internationale autoriteit transitie & duurzaamheid. Hij is oprichter van ICIS, DRIFT, Urgenda en Nederland Kantelt. Hij onderzoekt niet alleen de kanteling van de samenleving, maar probeert er ook actief aan bij te dragen en beschouwt Rotterdam als proeftuin voor de kanteling (Rotmans 2015; [www.janrotmans.nl](http://www.janrotmans.nl)).

derwijsstelsel tal van organisatievormen mogelijk die echter ondergeschikt moeten zijn aan mensen, geen bureaucratisch stelsel mogen vormen en met een minimum aan richtlijnen en procedures moeten kunnen functioneren. Het is het tegendeel van wat Max Weber met het bureaucratisch ambtelijk apparaat voor ogen stond: een 'op het gebruik van schriftelijke stukken berustend bestuur' met 'geregelde bestuurlijke competenties' dat 'in handen van de macht' het formele gezag in zich herbergt (Weber 1972: 70, 129, 155).<sup>32</sup> De gemeenschappelijke karakteristiek van het gekantelde onderwijssysteem is niet het systeem, 'maar de mensen en het leren' (Verbruggen 2014: 63). Rotmans noemt tal van transitie-experimenten en burgerinitiatieven die voortkomen uit zijn zorg over de 'perverse effecten van de efficiency-samenleving'. Hij concludeert dat de kantelende samenleving geen wensdroom is maar een empirische werkelijkheid om tot een nieuwe maatschappelijke ordening te komen (Rotmans 2015). Of hij zich dan baseert op empirisch onderzoek of als voorspellende goeroe op 'zienerij' is een principiële kwestie die de sociale wetenschappers Duyvendak en Tonkens in een ongemeen felle polemiek met hem bediscussiëren (Duyvendak & Tonkens 2015; Tonkens & Duyvendak 2015).

### 2.2.3 Onderwijssysteem als 'ongetemd probleem'

Rotmans' betoog (2005) over de onbeheersbaarheid van 'onze maatschappelijke stelsels' komt overeen met die van de WRR, die in zijn verkenning *Lerende overheid* (2006a, 2006b) pleit voor een probleemgerichte politiek waarin ambtenaren, ministers en politici gezamenlijk investeren in de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. 'De Nederlandse samenleving beschikt over een rijke traditie waarin op basis van wederzijds vertrouwen geleerd is om te gaan met de 'ongetemde' problemen waarmee overheid en politiek steeds weer worden geconfronteerd' (WRR 2006a: 13). Eerder zijn dit wel 'wicked problems' genoemd: vraagstukken die worden gekenmerkt 'door een hoge graad van complexiteit, langdurige trajecten en vertraagde effecten', die minder voorspelbaar en op elkaar van invloed zijn (Van der Knaap, Korsten, Termeer & Van Twist 2004: 20). Met 'ongetemde' problemen bedoelt de Raad problemen 'waarvan pas na verloop van tijd duidelijk wordt wat er werkelijk aan de hand is, omdat [ze] nog in ontwikkeling zijn en met grote onzekerheden zijn omgeven. [-] De overheid moet bij dergelijke kwesties gaandeweg 'leren' wat eigenlijk het probleem is en wat haar rol bij het oplossen ervan kan zijn. Problemen worden pas beleidsrijp na het opdoen van de nodige ervaring, na onderzoek en reflectie, en na het werk van velen, ook van actoren buiten de overheid zelf: deskundigen, burgers en maatschappelijke organisaties' (WRR 2006b). De Raad constateert vervolgens dat het huidige politieke klimaat (het betreft dan 2006) hier haaks op staat. Bij de oplossing van 'ongetemde problemen' passeert de overheid belanghebbenden, 'de [vak]kennis van uitvoerders wordt niet op prijs gesteld, deskundigheid wordt op afstand gezet en maatschappelijke vraagstukken sterk vereenvoudigd voorgesteld'. En als de overheid ongetemde problemen oplost met maatregelen waarvan de effectiviteit bij voorbaat twijfelachtig is, 'vervreemdt de politiek zich van maatschappelijke actoren en burgers die kennis en draagvlak kunnen scheppen voor beleid' (WRR 2006a: 45).

De WRR heeft het in dit 2006-rapport overigens niet over het onderwijsstel als een 'ongetemd' probleem, hoewel al vanaf 1998 bij de invoering van de tweede fase waarneembaar sprake is

<sup>32</sup> Max Weber (1864-1920), Duits socioloog en klassiek econoom, wordt met Karl Marx en Emile Durkheim gezien als een van de grondleggers van de sociologie. Voor deze studie is gebruik gemaakt van het postuum verschenen *Wirtschaft und Gesellschaft; Grundriss einer verstehenden Soziologie* (1925), dat in 1972 geredigeerd en ingeleid door dr. A. van Braam in het Nederlands uitgegeven is.

van maatschappelijke onrust en grote problemen in het voortgezet onderwijs. Landelijke leerlingentellen in 1999 en 2007, moreel gesteund door directies en docenten, zijn daar voorbeelden van. Een petitie van leerlingenorganisaties onderstreept die vervreemding van de politiek van het onderwijswerkveld. Ze bepleiten daarin een betrokkenheid van alle partijen bij het onderwijsbeleid: 'niet alleen beleidsmedewerkers en ambtenaren, maar ook docenten, studenten en scholieren' (Bötger, Nobel & Van den Broek 2007: 1). Een half jaar eerder schrijft BON al over het 'verzuipende' onderwijs, omdat initiatieven voor onderwijsvernieuwing 'vooral zijn uitgegaan van een relatief kleine bestuurlijke kaste in onderwijsland. Leraren en docenten die kritische kanttekeningen plaatsten zijn door bestuurders en 'deskundigen' al snel weggezet als vakidioten of behoudzuchtige lesboeren' (Verbrugge & Verbrugge 2006: 1).

Voor die 'nieuwe schoolstrijd', zoals het Wetenschappelijk Instituut van het CDA (2006) en het NRC (Walters 2007) dit ongetemde probleem noemen, is een parlementair onderzoek nodig. De Kamer geeft de Commissie Dijsselbloem opdracht onderzoek te doen naar de besturingsprocessen rond de invoering van de onderwijsvernieuwingen. Het Kamerpresidium beargumenteert het voorstel vanuit de toenemende maatschappelijke onrust 'over de onderwijsvernieuwingen van de afgelopen jaren'. Het lijkt een patroon te worden dat beleidsmakers 'de verwachting hebben dat de onderwijsvernieuwingen met voldoende draagvlak worden ingevoerd, terwijl na invoering de kritiek blijkt van de mensen in het onderwijsveld (docenten, ouders en scholieren)' (Verbeet & Biesheuvel-Vermeijden 2007: 3). Hieruit blijkt dat ook de Kamer de lessen van de WRR (2006) serieus neemt door actoren uit het onderwijsveld die kennis en draagvlak hebben, in het onderzoek aan bod te laten komen (Verbeet & Biesheuvel-Vermeijden 2007: 4). De verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel als maatschappelijk vraagstuk berust bij de rijksoverheid, vindt de Onderwijsraad mét de Commissie Dijsselbloem, in zijn publicatie *Onderwijspolitiek na de commissie Dijsselbloem* (Onderwijsraad 2014: 15). Feitelijk ligt die verantwoordelijkheid vast in artikel 23 van de Grondwet en is de rijksoverheid de eerstverantwoordelijke om een samenhangend stelsel van onderwijsvoorzieningen in stand te houden (Onderwijsraad 2002). Van een overkoepelende en samenhangende visie door diezelfde rijksoverheid op dit onderwijsstelsel en het onderwijsbestel als geheel, is echter weinig sprake (Rotmans 2005; WRR 2006; Onderwijsraad 2014a; Rotmans 2014 et al.).

## 2.2.4 Verticale en horizontale systeembenaderingen

De *Contourennota* (1975b) gaat nog uit van een constructieve onderwijspolitiek - vanuit een rationalistisch beleidsperspectief - en een coherente sociaaldemocratische visie op onderwijs en maatschappij: dat wil zeggen van een centrale overheidssturing gebaseerd op de maakbaarheid van de samenleving.<sup>33</sup> De kabinetten Lubbers-II, -III en Kok-I geven schoolbesturen echter allengs meer ruimte voor de inrichting van het onderwijs (Lubbers 1986; Kok 1998a; Kok 1998b). Ze krijgen ogenschijnlijk meer autonomie - ook financieel op grond van de lumpsum financiering - en zetten die in voor pedagogisch-didactische onderwijsprofilering (marktwerking) en ondernemerschap, waarmee die sturing van de rijksoverheid minder dominant wordt. Er is dan sprake van een sociaal-constructivistische benadering waarin niet de beleidstheorie van de overheid centraal staat maar de beleidswerkelijkheid die een bepaalde actor zelf con-

<sup>33</sup> Het beeld van 'de maakbaarheid van de samenleving' is volgens Van Kemenade onjuist. Het kabinet was het hiermee oneens, omdat 'men al spoedig geconfronteerd werd met de weerbaarheid van de materie, van de omgeving, van de bureaucratie, van het maatschappelijk middenveld en van de samenleving zelf' (Van Kemenade 2003: 42)

strueert (Abma & In 't Veld 2001: 32). De aanpak van Dekker in het kabinet Rutte-II - voortgezet door minister Slob in Rutte-III - om het onderwijsstelsel een nieuwe inhoud te geven, laat een mix zien van een sociaal-constructivistische benadering met een interactieve beleidsvoering. Het beleid komt dan tot stand 'in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren, die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn' (Abma & In 't Veld 2001: 180-181).<sup>34</sup>

Sinds de stelselveranderingen in het funderend onderwijs en de schaalvergrotingsinitiatieven in de jaren tachtig en negentig op zowel school- als bestuurlijk niveau, zijn de samenwerkende besturen vanaf de eeuwwisseling zelf in belangrijke mate verantwoordelijk voor de onderwijsinhoud. Het zwaartepunt van de besluitvorming daarover verschoof van de rijksoverheid naar direct belanghebbende partijen zoals de afnemers van het onderwijs: werkgevers, ouders, leerlingen en studenten én naar besturenorganisaties als PO- en VO-Raad, de Vereniging Hogescholen en de Vereniging van Samenwerkende Universiteiten, die de beleidsuitvoering van de rijksoverheid over lijken te nemen (Onderwijsraad 2000a; Bronneman-Helmers: 2011: 11, 33-35). Op de kwaliteit ervan wordt in het funderend onderwijs toegezien door de onderwijsinspectie, terwijl voor het hoger onderwijs de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) ingericht is.<sup>35</sup> De rijksoverheid mag zich immers op basis van de conclusies van de Commissie Dijsselbloem alleen nog met kerndoelen, eindtermen, examenprogramma's en diploma-eisen bemoeien. De organisatie en inrichting van het onderwijs en de pedagogisch-didactische aanpak moeten de scholen zelf bepalen (TK 2008a). Er is dan ook sprake van een *horizontale besturingsfilosofie*, waarin de overheid een van de actoren is.

Toch blijft de ambtelijke bureaucratie in stand, die vanuit een *verticaal besturingsconcept* de voorbereiding en uitvoering van wet en regelgeving bepaalt (Korsten 2000; Abma & In 't Veld 2001: 29). Ondanks Dijsselbloems' eindoordeel in 2008 trekt de overheid zich er niet veel van aan, houdt weinig afstand tot de school en bekommert zich nog steeds om details. De Onderwijsraad concludeert in *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem* (2014) dat de overheid zich nog steeds intensief bemoeit met de inrichting van het onderwijs op scholen en beleidsmaatregelen stapelt, 'zonder een gedegen onderbouwing en zonder voldoende interactie met het onderwijsveld' (Onderwijsraad 2014: 15). Bij een signaal of een maatschappelijk probleem denken politici en beleidsmakers top-down. Ze zijn er direct op uit snel maatregelen te nemen, zonder eerst de vraag te beantwoorden of de overheid er wel verantwoordelijk voor is. Het valt daarnaast op dat politici terughoudendheid zijn om discussies te voeren over het onderwijsstelsel als geheel, uit angst om het onderwijsveld '(opnieuw) vernieuwingen op te dringen, terwijl zij juist voor het stelsel verantwoordelijk zijn' (Onderwijsraad 2014: 7, 15).

## 2.3 Beleidsvisies en onderwijsdoelen

Politiek verantwoordelijke bestuurders en beleidsvoerende ambtenaren hebben direct te maken met ideologieën, met waarden en normen die dominant zijn in de samenleving. Voor de

<sup>34</sup> De beleidssturing wordt dus niet 'gekanteld' overgenomen door bottom-up-initiatieven zoals Rotmans die voorstelt (Rotmans 2015), maar door centrale sectororganisaties en besturenclusters die zich als afgeleide ministeries gedragen, zoals de PO-Raad, de VO-Raad en de Vereniging Hogescholen.

<sup>35</sup> De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) is een kwaliteitszorgorganisatie die op onafhankelijke wijze de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen borgt en die de kwaliteitscultuur binnen de hogeronderwijsinstellingen bevordert. Zij accrediteert bestaande en nieuwe opleidingen en beoordeelt de kwaliteitszorg van instellingen in het hoger onderwijs ([www.nvao.net/nl](http://www.nvao.net/nl), geraadpleegd op 19 februari 2020).

visie op beleid en beleidsvorming is de omzetting van deze ideologieën in handelingstheorieën van groot belang. De beleidsmaker vertaalt 'universele waarde-oordelen' in 'situatie- en tijdgebonden waarde-oordelen' (Van de Graaf & Hoppe 1996: 159). Het gaat dan vaak om van jongs af voorgehouden, 'al dan niet bewust omhelsde maatschappelijke en politieke regels en gewoonten van moreel handelen', die de rechten van de burger en politiek-ideologische waarden als uitgangspunt hebben (Van de Graaf & Hoppe 1996: 160). 'Ideologie' wordt in de beleidswetenschap opgevat als een door 'een bepaalde groep aangehangen systeem van cognitief-discursieve begrippen en opvattingen, dat het karakter heeft van een wereld- en levensbeschouwing met duidelijke implicaties voor het politiek-bestuurlijk handelen' (Van de Graaf & Hoppe 1996: 175).

### 2.3.1 Ideologieën en utopieën

Het schoolwezen van Idenburg (1964), het onderwijsbestel van Van Kemenade (1981), het onderwijssysteem van Rotmans en ook de aanpak van staatssecretaris Dekker zijn in de vorige paragraaf verkend vanuit verschillende onderwijssysteembenaderingen. Alle vier gaan uit van een krachtenveld dat op het complexe systeem inspeelt, daar vaak ook deel van uitmaakt en waarin 'de toekomst door mensen voor mensen wordt gemaakt' (Idenburg 1971).

Eerder in dit hoofdstuk is al geconstateerd dat opvattingen over de rol van mens en maatschappij direct leiden tot een visie op inrichting en dynamiek van het onderwijsbestel. De keuze voor een bepaalde beleidsbenadering is immers geen louter technisch rationele aangelegenheid, maar gaat vaak gepaard 'met een belangen- en ideeënstrijd' tussen actoren op grond van 'ideologische, institutionele of materiële overwegingen' (Matthijs, Jans & De Koker 2005: 281). De ideeën van mensen over waar het met de samenleving heen moet zijn immers niet willekeurig, samen vormen ze 'grotere, coherente gehelen van opvattingen over de inrichting van de samenleving', die we ideologieën noemen. Ze komen vaak voort uit een gedeeld onderliggend mensbeeld, zoals het geloof 'in de kracht van het individu', de idee dat 'mensen enkel in verbondenheid kunnen leven' of dat 'de mens allerlei regels nodig heeft' (Devos 2016: 90). Goudsblom beschrijft het begrip 'ideologie' - en dan citeert hij Geertz (1964) - als 'pogingen om aan anders onbegrijpelijke sociale situaties betekenis te geven op een zodanige wijze dat het mogelijk wordt er doelgericht in te handelen' (Goudsblom 1990: 107). Het begrip ideologie heeft evenwel ook een negatieve connotatie en wordt dan opgevat als een machtsinstrument van de heersende klasse, dat verdraait en bedriegt om mensen te misleiden over hoe de samenleving in elkaar steekt. 'Ideologie is [dan] een aanduiding van ideeën zonder basis in de materiële werkelijkheid' (Devos & Ossenblok 2016: 92).

Volgens Devos en Ossenblok (2016) bestaat elke ideologie in beginsel uit drie onderdelen: een descriptief, een prescriptief en een operationeel bestanddeel. Het eerste is een diagnose van de maatschappij zoals die is, daarna volgt de prescriptie, de omschrijving van de ideale samenleving. Het operationaliseren daarvan is dan de volgende stap, het gaat dan om maatregelen en methoden om van het bestaande naar het ideale over te gaan. Op zowel ideologie als utopie zijn volgens Achterhuis (2012) drie basiskenmerken van toepassing. Het gaat om de samenleving en niet om individuele wensdromen of een persoonlijk ideaal, die samenleving moet volmaakt en maakbaar zijn én het betreft geen kleine hervormingen of verbeteringen maar een 'totale verandering van alle premissen waarop tot dan toe het menselijk samenleven berust' (Achterhuis 2012: 42-43). Een utopie is, in tegenstelling tot een ideologie, een beschrijving van

een ideale of volmaakte staat of samenleving, die ons bewustmaakt van onrechtvaardigheden en tekortkomingen in de vigerende maatschappij. Een ideologie is beperkter en beschrijft meer een na te streven normatieve opvatting over het functioneren van mens en maatschappij.

In de politicologie verwijst het begrip ideologie naar 'de intellectuele inhoud van politieke stromingen' zoals communisme, socialisme, nationalisme, neoliberalisme of conservatisme, die door politieke partijen als ideaalbeelden worden gehanteerd voor de inrichting van de maatschappij (Devos & Ossenblok 2016: 90, 103).<sup>36</sup> De negentiende-eeuwse 'prototypes - het liberalisme, marxisme en conservatisme - zijn, aldus Goudsblom, aan het eind van de twintigste eeuw verworpen tot 'één vage, oecumenische ideologie: het reformisme, dat zowel rekening houdt met het ideaal van de individuele vrijheid, de onvermijdelijkheid van een sterke staatsdwang als met de noodzaak van consensus en continuïteit'. Dit reformisme staat 'voor vrijheid, gelijkheid en behoud' (Goudsblom 1990: 114, 115). Het liberalisme kent aan het eind van de zeventiger jaren van de twintigste eeuw een opleving als neoliberalisme. Waar het klassiek negentiende eeuwse liberalisme een strikt onderscheid maakt tussen publiek en privaat en tussen staat en samenleving, kent het neoliberalisme vooral private belangen. De staat is in deze optiek enkel een '*soort superieure verzekeringsmaatschappij voor private belangen*' (Achterhuis 2012: 33). Het gaat het neoliberalisme om afbraak van de verzorgingsstaat en overdracht van taken aan de vrije markt, met als gevolg dat de regering niets meer te zeggen heeft over taken die aan die marktwerking zijn toebedeeld (Achterhuis 2012: 90). Dan keert de overheid zachtjes op haar schreden terug van het sociaaldemocratische links-progressieve kabinet Den Uyl om de 'heilzame werking van de markt' alle kansen te geven, en 'burgers weer zelf verantwoordelijk' te laten worden (Bussemaker & Van der Ploeg 2001: 11).

Als tegenwicht zetten de PvdA-politici Bussemaker en Van der Ploeg (2001) daartegenover dat mensen zich 'in hun gedrag niet alleen en zelfs niet voornamelijk [laten] leiden door economische calculaties; besef van afhankelijkheid en sociale verbondenheid zijn zeker net zo belangrijk, zo niet belangrijker' (Bussemaker & Van der Ploeg 2001: 11, 14). Het tweede deel van de zin sluit aan op ideeën van het sociaal-liberalisme, de zo sinds 1998 gekenschetste politieke ideologie van D66.<sup>37</sup> Het sociaal-liberalisme gaat uit van vier elementen: het geloof dat vrijheid

---

<sup>36</sup> De samenleving van het liberalisme wordt gekenmerkt door het beeld van de mens 'als een met rede begaafd individu, in staat zijn aangeboren talenten te ontplooiën en door arbeid bezit te verwerven' (Goudsblom 1990: 107-108). Het marxisme corrigeert dit mens- en maatschappijbeeld en ontmaskert het uitgangspunt van een vrij handelend individu als een illusie. Volgens deze visie maken mensen 'vanaf hun geboorte deel uit van georganiseerde heerschappijstructuren' en het hangt van hun positie af 'wat zij als hun eigenbelang zien en welke kansen zij hebben om dit na te streven' (Goudsblom 1990: 110).

Het socialistische maatschappijbeeld komt voort uit het marxisme en beoogt eensgezindheid in de samenleving. Samenwerking leidt tot 'collectiviteit, solidariteit en betrokkenheid' en dat stimuleert het werken voor het gemeenschappelijke doel (Devos 2016: 112).

Volgens het conservatisme is de mens niet in staat het maatschappelijk stelsel te veranderen. De christendemocratie, als vorm ervan, benadrukt 'conservatieve waarden zoals religie en de organische opbouw van de samenleving'. Ze verdedigt het christelijk denken over sociale en economische verhoudingen waarin 'gemeenschapszin, rentmeesterschap en zorg voor de naasten' kernwaarden vormen tegen rationalistisch en secularistisch denken (Devos 2016: 109).

<sup>37</sup> In 1966 is D'66 opgericht als een democratische vernieuwingsbeweging, wars van ideologie. Om zich politiek te profileren namen de leden op 21 november 1998 tijdens het D66-partijcongres een voorstel aan om zich vanaf dat moment 'sociaal-liberaal' te noemen (Brummer 2019: 9).

actie vereist, de ontwikkeling als sleutel tot vooruitgang, de emancipatie van het individu en het ideaal van politieke participatie gebaseerd op democratisering van de samenleving (Brummer 2019).

Christelijke partijen zoals het CDA ijveren met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat naar een zorgzame samenleving, een participatiemaatschappij. De overheid moet burgers steunen en stimuleren en de noodzakelijke randvoorwaarden bieden, waardoor 'zij zelf met kracht, met vaart of met - noem het - nieuw sociaal elan bezig kunnen zijn met en voor elkaar' (Kraaijeveld-Wouters TK 1986: 15-755). Het gaat dan over *soevereiniteit in eigen kring* en het *subsidiariteitsbeginsel*.<sup>38</sup> De centrale overheid kiest op zo'n moment voor een 'meer terughoudende opstelling' en grijpt alleen in als anderen het niet doen of als het niet anders kan. Een kleinere overheid is hiervan het gevolg. Om mensen daadwerkelijk in staat te stellen dit waar te kunnen maken is 'een voldoende educatieve toerusting' een noodzakelijke voorwaarde (TK 1984: 15).

De vraag is of, en zo ja hoe, een politiek getinte ideologie tot uiting komt in (cultuur)onderwijsnota's die in de onderzoeksperiode door achtereenvolgende kabinetten zijn uitgebracht, én of en hoe die standpunten in het politieke debat een rol spelen. Staatssecretaris Van der Ploeg bijvoorbeeld maakt in zijn cultuurnota *Cultuur als confrontatie* (1999b) gewag van de misvatting dat 'subsidië uitsluitend worden verstrekt om cultuurmakers uit de wind van de commercie te houden en dat toegekende subsidië geheel naar eigen inzicht en vrijwel zonder verplichtingen kunnen worden besteed'. Hij complimenteert cultuurmakers die hun subsidie gebruiken om 'zich op de markt een plaats te veroveren en die te behouden'. Het zijn cultureel ondernemers, die zich zakelijk en innoverend inzetten om hun maatschappelijk bereik te vergroten door verbindingen met 'andere publieksgroepen, met andere disciplines of andere subculturen' (Van der Ploeg 1999b: 6, 17-18).

Het is een illustratie van *neoliberalisme onder sociale voorwaarden*, heel anders dan de sociaaldemocratische opvatting om cultureel aanbod te subsidiëren voor het welzijn van en in dienst van de samenleving, zonder er zelfs zeker van te zijn dat er ook vraag naar is (Engels 1972: 30).

### 2.3.2 Onderwijsfuncties

Het beleid kent het onderwijs meerdere functies toe. Zo noemt Van Kemenade in de *Contourrennota* (1975b) 'de behoefte aan goed geschoolde mankracht, het recht op individuele ontplooiing en de noodzaak van maatschappelijke voorbereiding' (Van Kemenade et al. 1975b: 7). De sociaaldemocratische notie ziet het onderwijs als een mogelijkheid tot 'sociale stijging, als een toegangspoort tot de beroepswereld en tot meer inkomen en aanzien'. Daarnaast blijkt de waarde van 'een bredere ontplooiing van talenten en de ontwikkeling van kennis en vaardigheden die van meer algemeen maatschappelijk belang zijn'. Er wordt dan vanuit een functionalistische oriëntatie gepleit voor meer aandacht voor creatieve, expressieve en sociale vaardigheden, om 'contact, verstandhouding en samenwerking in het maatschappelijk verkeer' te bewerkstelligen, van belang 'in de toenemende vrije tijd' (Van Kemenade 1979: 49-51).

<sup>38</sup> *Soevereiniteit in eigen kring* is volgens ARP-oprichter Abraham Kuiper (1837-1920) een typisch calvinistisch beginsel dat het recht op burgerlijke vrijheden inhoudt. Het betreft het gezin, de school, het bedrijf, de wetenschap en de kunst. Ze vormen maatschappelijke verbanden of gemeenschappen die vanwege hun zelfstandig karakter aan eigen intern gezag gehoorzamen. Het *subsidiariteitsbeginsel* stelt dat een hogere organisatie niet moet doen wat op een lager niveau gedaan kan worden en heeft allereerst betrekking op het gezin als de hoeksteen van de samenleving (Jansen 2004: 7-11; Post 2011: 52, 54).

In 1992 spreken de sociaaldemocratische bewindslieden Ritzen en Wallage - respectievelijk onderwijs econoom en socioloog - eveneens over de sleutelrol van het onderwijs 'voor het adequaat functioneren van de samenleving'. Onderwijs bereidt mensen voor op hun 'maatschappelijk functioneren' en het draagt als onderdeel van de maatschappelijke infrastructuur bij aan economische groei en welvaart. De functie van voorbereiding 'van mensen op hun maatschappelijk functioneren is te onderscheiden naar kennisoverdracht, individuele ontplooiing, sociale- en staatkundige vorming, socialisatie (overdracht van waarden en normen), cultuuroverdracht en beroepsvoorbereiding'. De groei van 'menselijk kapitaal', ook voor economische groei en welvaart, 'is zonder onderwijs moeilijker te realiseren' (Ritzen & Wallage 1992: 7). Als de belangrijkste functies van het voortgezet onderwijs noemen zij: 'het verwezenlijken van de *maatschappelijke toerusting* voor allen', 'het bieden van *ontplooiingsmogelijkheden* voor de individuele leerling' en 'de *voorbereiding* op verdere studie en beroep' (Ritzen & Wallage 1992: 52).

Het zijn deze drie functies of doelstellingen die in de loop van de tijd - weliswaar wat anders omschreven en voortkomend uit een andere maatschappelijk-ideologische context - vergeleken kunnen worden met de door Biesta genoemde functies van het onderwijs kwalificatie, subjectwording en socialisatie. *Kwalificatie* is dan 'het aanleren van kennis, vaardigheden en begrip en het bijbrengen van vaardigheden om te kunnen oordelen en onderscheiden' en om later in staat te zijn 'iets' kwalificerends te kunnen doen. Dat 'iets' is dan heel specifiek, zoals de kwalificatie voor een beroep, of meer algemeen 'gekwalificeerd raken om in een complexe, multiculturele samenleving te kunnen leven'. Vanuit dit gezichtspunt bezien draagt het onderwijs bij aan de voorbereiding op werk en arbeid en daarmee aan de economische ontwikkeling en groei van de samenleving. Deze functie draagt ook bij aan goed burgerschap of de vorming van culturele geletterdheid (Biesta 2012: 30). Naast de kwalificatiefunctie, is er in het onderwijs ook altijd sprake van een *socialisatieproces*. Het gaat dan om de manier waarop kinderen en jongeren deel worden van bepaalde tradities en praktijken van sociale, culturele en politieke 'klassen'. Preciezer geformuleerd gaat het om socialisatie in een bepaalde beroepspraktijk en in meer algemene zin om bijvoorbeeld socialisatie in de cultuur van de democratie. Tenslotte werkt onderwijs ook in op 'manieren van zijn die een zekere onafhankelijkheid van de bestaande ordes aanduiden'. Dat wil zeggen, op menselijke individualiteit en subjectiviteit, die Biesta *persoonsvorming of subjectwording* noemt, zodat lerenden 'meer autonoom en onafhankelijk in hun denken en handelen worden' (Biesta 2012: 31).

De uitkomsten van onderzoek zoals ze in *Onderwijssystemen en centrale functies van scholing* (Van de Werfhorst, Elffers & Karsten 2105) zijn beschreven, laten zich hiermee vergelijken. Genoemd worden de '*cognitieve ontwikkelingsfunctie* - het onderwijs moet bijdragen aan de ontwikkeling van kennis en vaardigheden van leerlingen op alle niveaus, de *arbeidsmarktfunctie*, het onderwijs dient voldoende voor te bereiden op de kenmerken van huidige en toekomstige banen en de *socialisatiefunctie*, het onderwijs dient betrokkenheid bij de samenleving in brede zin

De Onderwijsraad noemt in 2007 drie hoofdfuncties van het onderwijs: *kwalificatie*, *selectie* en *socialisatie*. Onder *kwalificatie* verstaat de raad dan de kennis, vaardigheden en houdingen die van belang zijn voor de arbeidsmarkt en waarmee een schoolverlater zich in de samenleving kan handhaven en ontwikkelen. Kwalificaties behelzen een breed gamma aan kennis, vaardigheden en houdingen, die van belang zijn als startbekwaamheid, maar ook voor de lange termijn gelden. De *selectiefunctie* is in de school van belang om de leerling 'voor te sorteren' voor de

volgende fase in het onderwijs en ook voor een positie in de samenleving. Selectie en kwalificatie zijn nauw met elkaar verbonden functies, omdat een bepaalde kwalificering gemakkelijker tot een bepaalde vervolgopleiding of baan leidt. De *socialisatiefunctie* tenslotte behelst de overdracht van waarden en normen, die mensen nodig hebben voor hun functioneren in de samenleving. Het gaat er dan niet alleen om leerlingen 'aan te passen aan de bestaande orde', ook 'het kritisch leren participeren van leerlingen en jongeren hoort tot het socialisatieproces. De Onderwijsraad onderscheidt in het socialisatieproces zowel sociale competenties als persoonsvorming: identiteitsontwikkeling) van de leerling (Onderwijsraad 2007: 16-17).

Het advies *Onderwijs vormt* (Onderwijsraad 2011a) schrijft het onderwijs een tweeledige, algemeen vormende taak toe: leerlingen 'kennis te laten nemen van alles wat aan kennis en tradities in de samenleving is opgebouwd' én hen een bepaalde 'betrokkenheid bij waarden, doelen of idealen' te laten krijgen (Onderwijsraad 2011a: 11). De Onderwijsraad stelt vervolgens dat kennis, cultuur en wetenschap steeds meer vanuit het economisch nut en rendement bezien worden en dat een vormingscultuur verdwenen lijkt (Onderwijsraad 2011a: 10). Kelchtermans ondersteunt deze bewering in zijn *Leraarschap in tijden van performativiteit* (2012). In dit regime zijn efficiëntie en effectiviteit de enige normen die er echt toe doen. Alleen door te bewijzen dat scholen 'performant' zijn, namelijk op 'een effectieve en kostenefficiënte wijze het product leveren dat van hen verwacht wordt' hebben zij nog recht van bestaan. Beleidsmakers noemen onderwijs en opvoeding steeds meer een investering 'die moet renderen' (Kelchtermans 2012: 4). In die zin zijn leraren en scholen producenten van het 'meetbare en vergelijkbare' product, 'precies omschreven in eindtermen, ontwikkelingsdoelen en competentieprofielen'. Volgens Kelchtermans wordt 'leren een louter functioneel proces', gericht op de verwerving van waardevolle, rendabele competenties om iemands positie op de arbeidsmarkt te versterken (Kelchtermans 2012: 5).

Het Platform Onderwijs2032 noemt in zijn *Eindadvies* (2016) vier onderwijsfuncties, waarvan er drie vooral aandacht krijgen: de *kwalificerende*, *persoonsvormende* en *socialiserende*, ofwel de 'kennisontwikkeling, persoonsvorming en maatschappelijke toerusting van leerlingen'. Daarnaast noemt het advies ook de selecterende functie, vertaald in 'dat wat alle leerlingen nodig hebben met het oog op het vervolgonderwijs' (2016: 27). De school is volgens het Platform niet de enige omgeving waar leerlingen leren, maar wel een belangrijke, omdat zij daar systematisch kennis en vaardigheden ontwikkelen, terwijl dat buiten de school meestal ongeregeld en zonder samenhang gebeurt (2016: 22). Het sociaal-liberale karakter van het Platform veraaft zich in de 'rijke sociale context', waarbinnen leerlingen leren dat zij onderdeel zijn van een groter geheel en 'zich in relatie tot anderen vormen'.<sup>39</sup> Om leerlingen 'te helpen verantwoordelijke burgers te worden, leren ze op allerlei terreinen van het leven kritisch na te denken en probeert het onderwijs ze verantwoordelijkheid bij te brengen voor hun eigen handelen' (Platform Onderwijs2032).

In figuur 3 zijn de conclusies van de hiervoor genoemde rapporten en adviezen over de hoofdoelen van het funderend onderwijs bij elkaar gebracht. Vanaf circa 1973 krijgt de persoonlijke ontplooiing van leerlingen vanuit sociaaldemocratische inzichten beleidsmatig veel aandacht evenals gelijke kansen voor iedereen. De economische crisis in de eerste helft van de jaren tachtig van die eeuw zorgt voor een 'neoliberale verschuiving' naar de kwalificatiefunctie voor

---

<sup>39</sup> Het Platform Onderwijs2032, dat begin 2015 startte, had als voorzitter Paul Schnabel, oud-directeur van het Sociaal- en Cultureel Planbureau en D66-senator (2015-2019).

een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeid. De functies van het onderwijs zijn dan voornamelijk kwalificerend, allocerend en selecterend. Met de allocatiefunctie wordt bedoeld dat mensen een maatschappelijke positie kunnen verwerven onafhankelijk van hun sociale herkomst (Onderwijsraad 2007: 17).

Functies van het onderwijs	73-77	81-85	1992	95-00	2007	2011	2012	2013	2016
Kwalificerend	x	X	X	X	X	X	X	X	X
Selecterend		x		x	X				x
Allocatie		x		x					
Socialiserend	x		X	X	X	X	x	X	X
Persoonsvorming	X		X		x	X	x		X

Figuur 3: Functies funderend onderwijs volgens adviezen en rapporten (meer en minder van belang)

Vervolgens krijgt de socialisatiefunctie meer invloed en dat kan worden verklaard door de toenemende individualisering, de stijging van de etnisch-culturele diversiteit en 'bedreigingen van de democratie vanuit religieus- en rechtsextremistische groepen' in de jaren rondom de eeuwwisseling (Onderwijsraad 2007: 18). Door maatschappelijk-ideologische veranderingen zijn er beleidsmatig steeds verschuivingen te zien in de aandacht voor een of meer functies van het onderwijs. Ze komen echter lang niet altijd evenwichtig en gelijkwaardig in het onderwijsbeleid aan bod. Biesta (2012) pleit daarom voor een balans tussen de drie te onderscheiden maar niet te scheiden doelstellingen: kwalificatie, socialisatie en subjectwording. In 2013 vraagt de Onderwijsraad in zijn advies *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit* of de Regering eraan mee wil helpen de twee hoofdfuncties van het onderwijs - kwalificeren en socialiseren - evenwichtig vorm te geven' (Onderwijsraad 2013: 135). Kwalificeren betekent dan volgens de Onderwijsraad 'kinderen en jongeren toerusten voor volgende stappen in hun leven - vervolgonderwijs of de beroepspraktijk. Socialiseren betekent ze helpen zich te ontwikkelen tot volwaardige leden van de samenleving' (Onderwijsraad 2013: 137). En ook Platform Onderwijs2032 bepleit in 2016 bij de staatssecretaris een beter evenwicht tussen de drie doelen van het onderwijs: kennisontwikkeling, persoonsvorming en maatschappelijke toerusting (Platform Onderwijs2032: 3; Dekker 2017: 2).

## 2.4 Beleidsbenaderingen en beleids- en handelingstheorieën

In dit hoofdstuk is in vorige paragrafen al gebruik gemaakt van verschillende beleidsbenaderingen zoals het rationalistische, het sociaal-constructivistische en het daarop lijkende netwerkenperspectief. Dit vraagt nu om een nadere toelichting. Daarnaast wordt in deze paragraaf ingegaan op beleids- en handelingstheorieën, als het geheel van argumentaties waarop een beleid berust, en op interactieve beleidsvoering.

### 2.4.1 Benaderingen en perspectieven

Swanborn (1999) geeft drie typeringen van beleid waarin hij het accent legt op de doelstellingen ervan: beleid met *meetbare doelstellingen*, met *open-eind-doelen* en geformuleerd op grond van *symbolische doelen*. Het eerste betreft doelen met vooraf beschreven en te bereiken resultaten die niet willekeurig bepaald zijn, maar op de 'een of andere wijze empirisch zijn gefundeerd'. Bij een doel is echter lang niet altijd een resultaat geformuleerd, omdat de beleidsinstantie vaak zelfs niet 'bij benadering weet wat de grootte-orde is van de effecten die de

beleidsinterventie zal hebben, terwijl elke verbetering als winst kan worden aangemerkt' (Swanborn 1999: 84). Beleidsdoelstellingen worden dan open of wat vager geformuleerd, zoals doelstellingen die voortkomen uit een complex onderhandelingsproces, leidend tot een onhelder compromis. Vaagheid in doelstellingen kan echter ook 'het resultaat zijn van de geneigdheid van veel beleidsinstanties om symbolische doeleinden te formuleren' (Swanborn 1999: 89). Symbolische doeleinden zijn dan 'hoge' doeleinden zoals de bevordering van een rechtvaardige samenleving of van de democratie, die vooral de retoriek dienen.

Beleidswetenschappelijk perspectief	Van belang bij de totstandkoming van beleid is:
<i>Rationalistisch</i>	het systematisch gebruik van langs wetenschappelijke weg verkregen kennis en inzichten en betrouwbare kennis over het beleidsprobleem, de oorzaken van de problematische situatie, de beleidsdoelen, de beleidsinstrumenten, de beleidsuitvoering en de te verwachten beleidseffecten (stoelt ook op ex ante evaluaties).
Beleid is effectief als de doelen worden bereikt, effecten worden veroorzaakt door de beleidsinstrumenten en beleid steun krijgt van betrokken actoren.	
<i>Institutioneel</i>	een rationale beslissing en aansluiting bij historisch gegroeide regels, normen en waarden in de samenleving (padafhankelijke interacties tussen partijen).
Beleid is effectief als het rechtmatig is, aansluit bij de kaders en uitgangspunten van de geldende wetten, regels, procedures en bevoegdheden en beleid kan worden vertaald in concrete regels en richtlijnen.	
<i>Normatief</i>	de uitwisseling van argumenten tussen betrokken actoren en de controleerbaarheid, intersubjectiviteit en rationaliteit van argumenten in instrumentele, normatieve, sociale en expressieve zin; sluit aan bij normen en waarden in de samenleving.
Beleid is effectief als het aansluit bij de normen en waarden in de samenleving en als legitiem, aanvaardbaar en geloofwaardig wordt beoordeeld.	
<i>Netwerken</i>	de aansluiting bij de handelingstheorie van de doelgroep; het gebruik van tacit knowledge en interactie tussen en draagvlak bij betrokken actoren.
Beleid is effectief als de veronderstellingen waarop het berust overeenkomen met de handelingstheorie van de doelgroep en als die het zinvol acht en accepteert.	
<i>Sociaal-constructivistisch</i>	dat het beleid een discursieve praktijk is. Bij de beleidsvoorbereiding staat niet de beleidstheorie van de overheid centraal, maar de beleidswerkelijkheid die een bepaalde actor zelf - betekenisvol - construeert.
Beleid is effectief als het recht doet aan de diversiteit van referentiekaders in de samenleving en leidt tot het verhogen van wederzijds inzicht in beleefde ervaringen en referentiekaders van betrokken actoren.	

Figuur 4: Indicaties voor totstandkoming beleid (Abma & In 't Veld 2001; Houppermans 2011: 92, 97)

Bovens, 't Hart en Van Twist (2007) maken onderscheid in doelstellingen tussen *analytische* en *politieke* beleidsbenaderingen. Bij analytisch beleidsdenken is het beleid erop gericht de gedragingen van burgers, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties op een doelgerichte manier te beïnvloeden. Beleid is dan het product 'van doelbewuste keuzes en berust op de rationale afweging van de voor- en nadelen van verschillende alternatieve handelwijzen' (Bovens et al. 2007: 103). Het politieke beleidsdenken kenmerkt zich in doen en laten door tegenstellingen tussen verschillende groepen in maatschappij en binnen het bestuur. Die komen voort 'uit de verschillende posities die groepen in de maatschappij hebben en uit de specifieke belangen die hiermee verbonden zijn'. Conflicten over beleid kunnen het gevolg zijn van ideologische, religieuze en culturele verschillen tussen maatschappelijke groeperingen. Een vereiste voor de beleidsinhoud is dat die op voldoende steun kan rekenen. Dat is dan vaak 'een zaak van onderhandelen en compromissen sluiten' (Bovens et al. 2007: 104).

Abma en In 't Veld (2001) gaan uit van vijf beleidswetenschappelijke perspectieven om naar 'de beleidswerkelijkheid' te kijken en ze beschouwen die als 'een interpretatiekader' van beleid (2001: 23). Onderscheiden wordt een *rationalistisch, institutioneel, normatief, netwerken-* en *sociaal-constructivistisch perspectief*. Elk kent een karakteristieke aanpak van beleidsvoorbereiding, beleidsanalyse en beleidseffectiviteit. Het rationalistische en het sociaal-constructivistische perspectief zijn voor hen de twee uitersten. Al te zeer uitgaan van één bepaald perspectief kan echter een partiële kijk opleveren, vandaar dat multiperspectiviteit meer recht doet aan een optimale beleidsvoorbereiding (Houppermans 2011: 96). Figuur 4 verwoordt in het kort indicaties en effectiviteit van beleid, die de vijf beleidsperspectieven kenmerken.

Het valt op dat bij beleidsvoorbereiding en besluitvorming volgens het normatieve, netwerken- en sociaal-constructivistische perspectief - meer dan vanuit rationalistisch en institutioneel perspectief - belang wordt gehecht aan (eigentijdse) normen en waarden in de samenleving en aan verschillende referentiekaders en beleefde ervaringen van betrokken actoren. In het rationalistisch perspectief wordt bij beleidsvoorbereiding vooral belang gehecht aan het systematisch gebruik van wetenschappelijke kennis en inzichten ter onderbouwing van het beleid (Abma & In 't Veld 2001; Houppermans 2011). Vanuit het netwerkenperspectief, dat veel overeenkomsten vertoont met het sociaal-constructivistische perspectief, wordt beleid gezien als 'resultante van een interactie tussen een veelheid aan actoren'. De beleidsvoorbereiding is niet alleen een rationeel maar vooral een sociaal en politiek proces dat tot stand komt 'in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren'. Beleidskeuzen worden immers niet enkel gemaakt tijdens de beleidsvoorbereiding maar ook in andere fasen van het beleidsproces (Abma & In 't Veld 2001: 180-181).

Korsten (2013a) onderscheidt vier beleidsbenaderingen met in elk daarvan de beleidsinhoud en wisselende rollen van beleidsactoren: de rationele benadering, de politieke benadering, de culturele benadering en de netwerkbenadering. Hij karakteriseert vervolgens voor elk onder andere de wijze van sturing, beleidsevaluaties en sterktes en zwaktes. Zijn beschrijving van de vier benaderingen (figuur 5) is gebaseerd op het werk van Abma & In 't Veld (2001) en Bekkers (2007).

In de *rationele beleidsbenadering*, oftewel de klassieke benadering, wordt planmatig ontwikkeld en uitgevoerd, beleidsdoelen vormen het uitgangspunt en vanuit een doel-middelen-aanpak worden de doelen gerealiseerd. Er is sprake van één centraal sturende actor die op basis van een duidelijk plan en doel de bekend veronderstelde belangen van de overige actoren registreert. Het succes van de inzet van middelen bestaat uit drie criteria: effectiviteit, doelmatigheid en samenhang.

De *politieke beleidsbenadering* gaat uit van een belangenstrijd tussen vertegenwoordigers in politieke en maatschappelijke arena's. Tijdens de uitvoering, in een complex netwerk van partijen met onderscheiden belangen en taakopvattingen, nemen uitvoerende partijen beslissingen en ontwikkelen ze praktijken waardoor de inhoud van het beleid aanzienlijk kan veranderen. Beleidsdoelen en -middelen zijn niet of zwak geïnstrumenteerd en er is vaak sprake van symbolisch beleid. Dan wil men een gebaar maken of ergens lippendienst aan bewijzen zonder dat daar budget of andere sturingsinstrumenten op ingezet worden.

In de *culturele beleidsbenadering* wordt beleid vooral gezien als een zingevingsproces. Besluitvorming en beleid zijn succesvol als dat voor alle betrokken partijen een gedeelde betekenis heeft. Niet alleen actoren willen door beleid zin geven aan hun belangen, referentiekaders en

posities, maar ook het beleid zelf heeft tot doel zin te geven aan de wijze waarop een samenleving haar problemen aan wil pakken. In de beleidsontwikkeling gaat het dan om de vraag in hoeverre een bepaald beleid in staat is krachtige beelden op te roepen, waardoor partijen zich gemakkelijker met een bepaalde aanpak kunnen identificeren.

De *netwerkbeleidsbenadering* ziet beleid primair als de uitkomst van een proces tussen onderling van elkaar afhankelijke actoren. Die hebben ieder eigen doelstellingen en zijn wederzijds in meer of mindere mate van elkaar afhankelijk om deze te kunnen realiseren. Coalitievorming van actoren speelt daarbij nadrukkelijk een rol. In tegenstelling tot het rationele perspectief is beleidsvorming niet alleen een rationeel en cognitief proces maar vooral ook een politiek en sociaal proces. Actoren zijn meerdere belanghebbenden, met doelzoekend gedrag en een gekende onderlinge afhankelijkheid (Bekkers 2007; Korsten 2013a).

	Rationele benadering	Politieke benadering	Culturele benadering	Netwerkbenadering
Beleid	Doelrationaliteit - rationeel plan: cognitief (uitdenken) en vaststellen	Beleid is uitkomst van politieke strijd: meer interactief dan cognitief of rationeel	Zingeving door middel van communicatie andere vormen van interactie	Beleid is creatieve verbinding tussen van elkaar afhankelijke partijen in netwerk
Beleidsinhoud	Onderbouwd doel-middelen schema	Beleid is niet alleen onderbouwd maar ook een compromis	Beleid als gedeeld verhaal - symbolische functie	Interactief beleid, gemeenschappelijke beeldvorming
Focus actoren	Vooraf vastgestelde doelstellingen	Belangen, strijd, positiebehoud in arena's	Oriëntaties en gewoonten	Van elkaar afhankelijke partijen in netwerk
Beleidssturing	Monocentrische overheid	Belangenafweging, macht verwerven	Pluriformiteit. Communicatie als collectief leerproces	Netwerk-management: poging tot doelverrijking & middelenballing

Figuur 5: Vier benaderingen van beleid (naar Korsten 2013a: 2)

Een voorbeeld van een rationeel beleidsperspectief met meetbare doelstellingen is het verbeteren van taal- en rekenprestaties in het funderend onderwijs met als argument dat deze vaardigheden 'onmisbaar zijn voor het succes van kinderen in andere vakken op school, in hun verdere schoolloopbaan en in de maatschappij' (Dijksma 2007: 1). Het motief in de *Kwaliteitsagenda primair onderwijs* (2007) voor de forse nadruk op rekenen en taal, is de mondiale kennis-economie waarin Nederland mee wil blijven doen (Dijksma 2007). Kabinet Rutte-II onderstreept dit in zijn Regeringsverklaring om - net zoals het geval is met de Nederlandse economie - 'ook met de kwaliteit van ons onderwijs tot de top-5 van de wereld te behoren' (Rutte 2012: 5). Die top-5 wordt voornamelijk bepaald door internationale scores in lezen, rekenen en science.<sup>40</sup>

Een jaar later vraagt dit beleid om heroverweging omdat de WRR dan constateert dat in de toekomstige economie veranderingen steeds sneller gaan en de rol van transacties in een handelsland als Nederland alleen maar belangrijker wordt. Daarom moet onderwijs vooral inzetten op 'leren leren', inventiviteit, talenkennis, en 'het vermogen goed om te gaan met een veelheid

<sup>40</sup> Internationaal vergelijkend onderzoek naar taal- en rekenvaardigheden is het Programme for International Student Assessment (PISA, OECD), Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) en het Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC). Dit laatste brengt het niveau en gebruik van vaardigheden van 16- tot 65-jarigen in kaart, waaronder taal- en rekenvaardigheden.

van situaties', in plaats van al die aandacht voor taal en rekenen (WRR 2013: 272). In zijn reactie hinkt het kabinet op twee gedachten: het 'taal-en-rekenen-beleid' wordt vanuit een padafhankelijk institutioneel beleidsperspectief voortgezet. Tegelijkertijd wil het kabinet, vanuit een sociaal-constructivistisch of netwerkenperspectief 'samen met schoolleiders en schoolbestuurders [...] onderzoeken hoe het curriculum verder versterkt kan worden' met onder meer 21<sup>ste</sup>-eeuwse vaardigheden (Kamp & Bussemaker 2014: 8).

De indeling en afbakening van beleidsbenaderingen en besluitvormingsprocessen is zuiver theoretisch, dat wil zeggen dat in de beleidsvoorbereiding en uitvoering verschillende benaderingen naast en door elkaar heen kunnen lopen. Ze zijn hier afzonderlijk beschreven om mij behulpzaam te zijn bij de analyse van sturingsconcepten en bestuursstijlen in onderwijsbeleidsprocessen.

## 2.4.2 Beleids- en handelingstheorieën

Naast doelstellingen en ideologische uitgangspunten kent elke beleidsbenadering ook een argumentatie, een onderbouwing van het beleid. Gesproken wordt dan van een beleidstheorie als 'het geheel van veronderstellingen over oorzaken en gevolgen, over doelen en middelen, waarop een beleid berust' (Bressers 1998: 131; Hoogerwerf 1998: 25; Korsten 2013b). Veronderstellingen staan dan in verband met 'het beleid zelf, maar ook met het beleidsproces, de beleidsorganisatie en het deel van de maatschappij waarop het beleid zich richt' (Van Heffen 1998: 249).

Een beleidstheorie is tegelijkertijd een handelingstheorie, dat wil zeggen dat het theorieën zijn die het handelen van een beleidsactor motiveren. De beleidstheorie laat zien waarom op een concreet beleidsterrein op een bepaalde wijze gehandeld moet worden. Of, zoals Van Schoonhoven het verwoordt: 'Beleidstheorieën beogen niet te verklaren, maar enkel een bepaalde (voorgenomen) handeling te legitimeren' (Van Schoonhoven 1999: 134).

Het 'geheel van veronderstellingen' dat ten grondslag ligt aan het beleid wordt gekenmerkt door relaties tussen situaties en processen. Deze worden onderscheiden in *causale*, *normatieve* en *finale relaties* (Van Heffen 2003). *Causale relaties* zijn veronderstellingen over oorzaken en gevolgen van een probleem, elk beleid gaat uit van bepaalde causale mechanismen in het menselijk gedrag (Van Schoonhoven 1999: 135). Bij een causale veronderstelling kan 'de ene factor als oorzaak wordt aangemerkt en de andere als gevolg' (Van Heffen 1998: 253). *Normatieve relaties* betreffen de waarden en normen die in de beleidsveronderstellingen een rol spelen. Het gaat dan om de vraag welke opvattingen - relaties tussen beginselen en normen - ten grondslag liggen aan de aanpak van het beleidsprobleem (Bressers & Hoogerwerf 1995: 63; Van Heffen 1998: 249; Van Schoonhoven 1999: 135). Een *finale relatie* geeft de verwachting weer van 'de mate waarin een middel zal bijdragen aan het bereiken van een bepaald doel' (Van Heffen 1998: 253). De *legitimiteit* van beleid tenslotte is 'de aanvaardbaarheid van het beleid voor betrokkenen'. In hoeverre beschouwen betrokkenen het beleid als 'juist, gerechtvaardigd of tenminste acceptabel' en steunen dit. Betrokkenen zijn degenen die het beleid voorbereiden en bepalen, de beleidsuitvoerders, en de doelgroep waarop het beleid zich richt (Hoogerwerf 1998: 61).

Er is ook een indeling in veronderstellingen mogelijk naar *herkomst van gebruikte argumenten*. De impliciete en expliciete kennis waar beleidsactoren uit kunnen putten is immers zeer uiteenlopend: er kan worden aangesloten bij wetenschappelijke kennis, maar ook bij algemenere

wetenswaardigheden. Logische, niet intuïtieve kennis kan worden benut, maar ook zeer intuïtieve. In feite gaat het dan om twee dimensies waarop veronderstellingen kunnen worden ingedeeld: de *wetenschappelijke* versus *non-wetenschappelijke* en *discursieve* (de redenerende) argumentatie, versus *non-discursieve*, het spontaan tot een conclusie komen (Hoppe 1988). Laclau vindt dat er eerder sprake is van 'een relationeel geheel van betekenis verlenende aaneenschakelingen, ofwel 'signifying sequences' (Carpentier & De Vos 2001: 6). Hij omschrijft dat als 'the ensemble of phenomena of the societal production of meaning on which a society as such is based. [--] Subsequently, the non-discursive is not opposite to the discursive [--] because there is nothing societal that is determined outside the discursive' (Laclau 1980, geciteerd door Wodak 2009: 42).

De beleidstheorie is het meest zichtbaar in de argumenten die in beleidsdocumenten worden gebruikt. Naast nota's en brieven zijn er andere primaire bronnen die inzicht verschaffen in de argumenten die aan het beleid ten grondslag liggen, zoals de *Handelingen* van Tweede en Eerste Kamer en *Memories van Toelichting* bij begroting en wet- en regelgeving. Informele bronnen zoals speeches, verslaggeving in kranten en tijdschriften en televisie-interviews kunnen een beleidstheorie verder onderbouwen.

### 2.4.3 Interactieve beleidsvoering

Opvattingen van beleidsmakers over de rol van burgers en overheid in relatie tot maatschappelijke voorzieningen als de gezondheidszorg of het onderwijs zijn uiteraard verbonden met die over inrichting en dynamiek van de maatschappij. Zo vindt het kabinet Rutte-II (2012-2017) dat er sprake moet zijn van een participatiesamenleving waarin de verantwoordelijkheid voor diverse sociale en culturele voorzieningen - zoals het onderwijs - bij de burger zelf ligt (Rutte 2014).

In de jaren tachtig van de vorige eeuw riep minister Brinkman (WVC) op tot een 'sociaal elan', waarmee hij een participatieve, zorgzame samenleving bedoelde die anders (opnieuw) in een sociaaldemocratische verzorgingsstaat 'zou ontaarden' (Lindner 1986: 19; Brinkman 2019: 133). In 2005 appelleert Balkenende 'aan de verantwoordelijkheid van individuen, [die] past bij de ontwikkeling van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij'. 'Mensen moeten zich inzetten voor hun eigen land en niet steeds op de anderen wachten' (Balkenende TK 2005: 73-4498).<sup>41</sup> Het doel van Balkenende-IV is helder: 'de overheid moet ervoor zorgen dat mensen weer [--] politiek en maatschappelijk zullen deelnemen, dat eerlijkheid, fatsoen, vrijwilligerswerk en een uitgebreid sociaal netwerk weer belangrijk zullen worden' (Kalse 2007). Het sociaal kapitaal is dan de katalysator voor een betere, gezondere, veiligere samenleving. Nederland heeft in zijn ogen een 'civil society' nodig, een maatschappelijk middenveld waarin burgers

<sup>41</sup> Het is geen nieuw geluid van Balkenende, want al in zijn proefschrift *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties* (1992) pleit hij voor herstel van de verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties, omdat die te veel afhankelijk werden van overheidsgeld. De verzorgingsstaat, na de oorlog opgebouwd om mensen te bevrijden van allerlei zorgen, ontnemt mensen in deze tijd hun verantwoordelijkheid. Het streven zou gericht moeten worden op 'zelf-doen, zelf-financieren en zelf-reguleren door de georganiseerde samenleving' (Balkenende 1992: 303). In zijn *Tinbergenlezing* (2003) noemt hij later de sociaal-democratische ideologie van de 'maakbare samenleving een gepasseerd station' en hekelt hij de conservatieve verstatelijking van de samenleving. Feitelijk wijst Balkenende hier op het subsidiariteitsbeginsel en het principe van soevereiniteit in eigen kring uit de christelijke hoek (Balkenende 2003b).

weer verantwoordelijk voor elkaar worden (Broer & Van Weezel 2007). Enkele jaren later geeft Rutte-II een meer liberale betekenis aan de participatiesamenleving om 'iedereen die dat kan verantwoordelijkheid te [laten] nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving' (Troonrede 2013: 2). Het kabinet wil 'dat de kracht van mensen zo veel mogelijk bijdraagt aan de welvaart van onze samenleving' en biedt ruimte om te voorkomen dat 'de overheid eigen initiatieven en mogelijkheden van mensen in de kiem smooft' (Rutte 2014: 2).<sup>42</sup>

Dat een overheid die een participatieve samenleving nastreeft aanstuurt op een zogenoemde interactieve beleidsvorming, om zo mensen bij het beleid te betrekken en de afstand tot het beleid te verkleinen, ligt voor de hand. Volgens Pröpfer (1999) is interactief beleid 'een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en of samenwerking met hen tot de voorbereiding, uitvoering en of evaluatie van beleid te komen' (Pröpfer 1999: 18). Bij deze vorm van beleidsvoering horen vanzelfsprekend ook specifieke vormen van beleidsbenadering, omdat bij lang niet alle beleidsvraagstukken en benaderingen een interactieve component past. Het is aannemelijk dat dan vooral de politieke beleidsbenadering of de sociaal-constructivistische, culturele of netwerkenbenadering zal worden gekozen, omdat die zich het meest op interactie tussen betrokken actoren richten. Een interactieve beleidsvoorbereiding kan al vroeg in het beleidstraject zorgen voor niet alleen bredere, maar ook betere kennis over een bepaald beleidsprobleem en over haalbare en uitvoerbare oplossingsrichtingen en de consequenties ervan. Zo is het mogelijk de steun voor het beleid te laten groeien, tijd, geld en inzet te bundelen en de samenwerking tussen partijen en uitvoerders te intensiveren, waardoor het draagvlak voor het beleid groter wordt (Pröpfer 1999: 33).

Een recent voorbeeld van een dergelijke interactieve beleidsbenadering is te zien in de wijze waarop staatssecretaris Dekker (OCW) de discussie over het *Toekomstgericht funderend onderwijs* (2014a) aanzwengelt. Het Platform Onderwijs2032, dat als opdrachtnemer functioneert, moet zoveel mogelijk mensen bij het onderwerp te betrekken. Zowel tijdens bijeenkomsten - er zijn bij allerlei samenkomsten wel honderden debatten gevoerd - als in de talrijke schriftelijke bijdragen en de duizenden reacties op social media staat de vraag centraal 'welke kennis en vaardigheden leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs nodig hebben om volwaardig in de (toekomstige) samenleving te participeren' (Platform Onderwijs2032 2016: 11). Dekker gebruikt via het Platform Onderwijs2032 een *consultatieve bestuursstijl*: burgers, onderwijsorganisaties en maatschappelijke organisaties mogen meepraten en adviseren maar de minister regisseert en blijft verantwoordelijk. Het ministerie moet als regisseur ook waarborgen dat het ontworpen beleid strookt met het algemeen belang (Pröpfer 1999). Dekker's voorstel een ontwerpteam te willen installeren<sup>43</sup>, dat onder begeleiding van curriculumexperts een integraal ontwerp moet maken van een nieuw curriculum voor het funderend onderwijs strandt in de

<sup>42</sup> Het begrip 'civil society' wordt door Dahrendorf (1992) min of meer empirisch getypeerd vanuit een liberale identificatie 'als een burgermaatschappij waarvan alle leden individuele kansen ontleen aan een breed scala van rechten: strikt juridische rechten (gelijkheid voor de wet), politieke (stemrecht) en sociale (bijstand, onderwijs). Naast dit kenmerk heeft de civil society karaktertrekken, waarvan Dahrendorf er drie naar voren haalt: pluraliteit, autonomie en civilititeit' (Dekker 1994: 15).

<sup>43</sup> In een 'leerlab' zouden leraren en scholen samen met relevante partijen zoals maatschappelijke organisaties, vervolgonderwijs, bedrijfsleven, lerarenopleidingen, uitgeverijen en wetenschappers met thema's uit de visie van het platform in de praktijk aan de slag gaan (Dekker 2016a: 10).

Tweede Kamer. Die besluit tot instelling van een gedelegeerd coördinatieteam voor *Curriculum.nu*, waarin sinds 2018 een groep van 150 leerkrachten, vakdocenten en schoolleiders (zogenoemde ontwikkelteams) *participatief* werken aan de voorstellen voor een nieuw curriculum voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. De ontwikkelteams koppelen hun voorstellen voortdurend terug met het onderwijsveld, waaronder vakverenigingen en andere lerarenorganisaties, lerarenopleidingen en wetenschappers.

De Tweede Kamer blijkt participatie, interactieve beleidsvoering en draagvlak van groot belang te vinden, zo blijkt uit de reactie van D66-woordvoerder Van Meenen. Het slagen van Onderwijs2032 ligt niet bij platform, staatssecretaris, Kamer of ontwerpteam, 'maar bij de leraren die straks handen en voeten moeten geven aan dit onderwijs van de toekomst' (Van Meenen TK 2016: 1). Bruins (ChristenUnie) valt Van Meenen bij en herhaalt zijn standpunt uit 2014 dat 'regie en eigenaarschap bij de school en de leraar horen' (Bruins TK 2016: 4). CDA-er Rog vraagt zich hardop af waarom we 'die curriculumontwikkeling niet gewoon overlaten aan de profielorganisaties, de vakinhoudelijke verenigingen of de Onderwijscoöperatie? De overheid kan daarna gewoon haar taak vervullen, namelijk aanpassing van de kerndoelen. Daar ligt [--] voor ons de wettelijke taak' (Rog TK 2016: 17).

Zo duikt, na al die jaren Van Kemenade's bestuurlijk dilemma weer op; een systeemvorm te zoeken waarin de rijksoverheid verantwoordelijk blijft voor een deugdelijk bestel en waarin de autonomie van het onderwijs wordt vergroot (Van Kemenade 1979). Het herinnert tevens aan de uitkomsten van de parlementaire enquête van de Commissie Dijsselbloem *Tijd voor onderwijs* (2008), dat de overheid moet gaan over 'het wat' en het onderwijs over 'het hoe' (TK 2008a).

## 2.5 Beleidssturingconcepten en bestuursstijlen

Door specifieke interventies wil de rijksoverheid sturing geven aan bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken. Onder beleidssturing wordt in deze studie 'een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context' verstaan (Bekkers 2007: 92). Het is van belang die invloed op de besluitvorming te leren kennen voor de beantwoording van mijn hoofdvraag, maar ook voor de vraag naar reacties van actoren in het (cultuur)onderwijsbestel (deelvragen 3 en 4). Tenslotte is het voor het antwoord op de deelvragen 3 en 5 van belang in te gaan op tijdens beleidsinterventies in te zetten sturingsinstrumenten.

### 2.5.1 Monocentrisch en polycentrisch sturingsconcept

Vormen van beleidssturing zijn onder te brengen in een *monocentrisch* en *polycentrisch sturingsconcept*. Het eerste gaat uit van een verticale of top down besturingsfilosofie en een rationalistisch beleidsperspectief, terwijl het tweede steunt op een horizontaal sturingsprincipe, met de overheid als één van de actoren in het beleidsproces, veelal handelend vanuit een netwerkenperspectief met interactieve beleidsvoering. Zowel in de ene als andere omstandigheid is sprake van verantwoordelijke bewindslieden en van een beleidsvoorbereidend en -uitvoerende ambtelijk apparaat, hoewel rol en positie van deze actoren op grond van de sturingsfilosofieën sterk van elkaar verschillen.

#### *Monocentrische sturing en bestuursstijlen*

Een 'klassieke' vorm van beleidssturing is een sturing die uitgaat van wet- en regelgeving en planning, ook wel *monocentrische sturing* genoemd. De overheid hanteert dan een rationele beleidsbenadering ofwel een rationalistisch perspectief op beleid. De rationaliteit wordt gezien

als een disciplineringsstrategie: des te meer kennis beschikbaar is, des te meer orde er aan te brengen is (Abma & In 't Veld 2001; Bekkers 2007; Houppermans 2011). Het rationalistische perspectief gaat uit van een *verticale besturingsfilosofie*, een top down benadering waarin de overheid als centrale actor sturing en controle uitoefent op beleidsvoorbereiding en beleid. De beleidssturing kenmerkt zich dan door hiërarchie, geconcentreerde macht en duidelijke lijnen van accountability en centrale controle, ook wel het Weberiaanse bureaucratische concept genoemd (Weber 1972: 64-66; Hill 2005: 12; Bekkers 2007: 95-99). Kennis, informatie en wetenschappelijke analyse spelen bij deze vorm van sturing een vitale rol (Bekkers 2007: 54, 97). Volgens Weber kenmerkt de staat zich formeel door 'een bestuurs- en rechtsorde, die door wetten gewijzigd kan worden [en] waarop het bedrijfsmatige organisatorische handelen van het (eveneens door wetten geregelde) ambtelijke personeel zich oriënteert' (Weber 1972: 31, 34). Het louter bureaucratische bestuur is volgens hem het 'op het gebruik van schriftelijke stukken berustende bestuur' dat 'zuiver *technisch* gezien tot een maximale prestatie op te voeren [is] en in alle genoemde opzichten de formeel *rationeelste* vorm van gezagsuitoefening' is (Weber 1972: 70). Het sturend vermogen is volgens het 'klassieke' sturingsconcept vooral een ordeningsvraagstuk van mensen en middelen, met beheersing als doel. De hierbij passende administratieve organisatie is logisch opgebouwd en wordt door de top van de organisatie als instrument gebruikt. Wat dat betreft constateert Weber dat 'de moderne bureaucratie zich onderscheidt van alle oudere voorbeelden door de rationele vakspecialisatie en scholing. [--] Een gestolde geest is de levende machine der bureaucratische organisatie met haar specialisatie van geschoolde vakarbeid, haar begrenzing van bevoegdheden, haar reglementen en hiërarchisch gestructureerde gehoorzaamheidsverhoudingen' (Weber 1972: 147, 148).

Sturingsproblemen zijn vanuit dit gezichtspunt een gevolg van slecht management, een slechte organisatie en 'haperende tandwielen in de overheidsmachinerie' (Bekkers 2007: 96). Als 'het apparaat zijn werkzaamheden staakt of met geweld in zijn werk wordt belemmerd, heeft dit een chaos tot gevolg die de overheersten moeilijk onder de knie krijgen' (Weber 1972: 197). Een monocentrische beleidssturing heeft, zoals Weber formuleert, 'een staf van mensen (ambtelijk personeel) nodig' die algemene regels en concrete bevelen uitvoeren en die bestaat uit 'bepaalde, betrouwbaar gehoorzamende mensen' (Weber 1972: 57). Ambtenaren gehoorzamen het legitieme gezag zegt Weber, vanuit het 'geloof in de legaliteit van een formeel normstelsel en van de regelingsbevoegdheid van degenen die op grond van deze normen tot uitoefening van het gezag geroepen zijn' (Weber 1972: 61).

De interactie tussen de politieke leiding en het ambtelijk personeel is ook onderwerp van Webers studie *Gezag en bureaucratie*, uit het begin van de twintigste eeuw. 'De ontwikkeling van de politiek tot een bedrijf, schiep de voorwaarden voor de scheiding van de openbare ambtsdragers in twee te onderscheiden categorieën: aan de ene kant de vakambtenaren, aan de andere kant de 'politieke ambtenaren'. Omdat ambtenaren vakbekwaam moesten zijn waren zij 'oneindig veel beter geïnformeerd over de eigenlijke technische vakproblemen' dan hun politieke leiding. De geschoolde ambtenaar was 'bij de oplossing van dagelijkse problemen' dan ook 'de machtige partij en de minister was eenvoudig de representant van de politieke machtsconstellatie. Hij moest de politieke maatstaven ervan verdedigen, de voorstellen van de aan hem ondergeschikte ambtenaren initiëren of hen de passende politieke directieven geven' (Weber 1972: 142-143). Van 'de moderne staatspresidenten, ministers en staatssecretarissen' wordt geen vakbekwaamheid gevraagd, hetgeen aantoont dat zij 'slechts ambtenaren in for-

mele, en niet in materiële zin zijn' (Weber 1972: 68). De echte ambtenaar mag de facto geen politiek bedrijven, maar moet vooral onpartijdig zijn werk doen. Hij moet 'gewetensvol en nauwgezet' de bevelen uitvoeren van het boven hem staande bestuur 'alsof ze overeenstemmen met zijn eigen overtuiging', ook al zijn ze in zijn ogen foutief. Het handelen echter van bewindslieden is uitsluitend gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid met een verantwoordingsplicht aan parlement en kiezer, 'een verantwoordelijkheid die hij niet kan en mag afwijzen of afschuiven' (Bovens 2000: 12).<sup>44</sup> Een voorbeeld van politiek-ambtelijke scheiding is de ambtenaar die voor de Commissie Dijsselbloem zegt: 'de hiërarchie zit zo wel in elkaar dat als ik de opdracht krijg van de directeur-generaal, ik vervolgens niet naar de staatssecretaris loop om te zeggen dat ik die opdracht gekregen heb maar het niet goed vind' (Offerein TK 2008a: 332). Daarnaast zijn er tal van voorbeelden waarbij de ambtenaar neigt naar een politieke rol of 'het politiek opportunisme dempt' (Nieuwenkamp 2002: 201-229; Van Reenen 2020: 17; Meeus 2020: 2). Het is dan ook niet altijd eenduidig hoe het beleid tot stand komt en wie daar het laatste woord over heeft (Van der Ploeg, Imelman, Meijer & Wagenaar 1999: 7-11).

De monocentrische beleidssturing kent grofweg twee bestuursstijlen: de *open autoritaire stijl* en de *gesloten autoritaire stijl* (Pröpper 1999: 43; Pröpper 2013: 67). Als het bestuur gebruik maakt van de open autoritaire stijl bepaalt het geheel zelfstandig het beleid. Om dit beleid bekend te maken verschaft het hierover informatie en voert het bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes. Om het beleid te laten slagen 'probeert het bestuur de doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden' (Pröpper 2013: 67). Bij de toepassing van de gesloten autoritaire stijl vormt het bestuur geheel zelfstandig het beleid en geeft daar geen informatie over, zoals bij instructies aan de Binnenlandse Veiligheidsdienst het geval is (Pröpper 2013: 67). Bij het ontstaan van een spanningsveld tussen de uniforme regelgeving die het gevolg is van een monocentrische beleidssturing en de uitvoeringspraktijk, worden vaak extra regels en verfijnde normen ontwikkeld. Het gevolg is 'een uitdijend en weinig transparant netwerk van allerlei gedetailleerde en met elkaar samenhangende maar niet altijd op elkaar afgestemde regels en normen' (Bekkers 2009: 4).

### *Polycentrische sturing en bestuursstijlen*

Vanaf het begin van de jaren tachtig gaat men er ervan uit dat de overheid slechts een van de vele actoren is die richting kan geven aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken (Bekkers 2007: 102). De ideologische uitgangspunten over de maakbaarheid van de samenleving worden dan verlaten. Oude leerstukken, zoals het op de katholieke staatsleer gebaseerde *subsidiariteitsbeginsel* of van het protestants-christelijke principe van de *soevereiniteit in eigen kring* worden van stal gehaald om een terugtrekkende overheid die een groter beroep doet op de zelfregulering van een gemeenschap te legitimeren (Jansen 2004; Post 2011). Daarnaast is er de opkomst van het neoliberale gedachtegoed met deregulering, concurrentie, marktwerking en privatisering als typerende kenmerken (Bekkers 2007: 103). Bekkers beargumenteert dit vanuit een toenemende individualisering van de samenleving, die gekenmerkt wordt door

<sup>44</sup> Of topambtenaren nog top'vak'ambtenaren zijn wordt betwijfeld sinds de instelling begin 1995 van de Algemene Bestuursdienst (ABD). Daarbinnen geldt 'het 3-5-7 principe. Een ABD'er zit minimaal drie jaar op zijn plek, dan heeft hij zijn functie onder de knie.' Na vijf jaar moet hij uitkijken naar een andere functie en na zeven jaar weg' (WW). Topambtenaren kijken echter al veel eerder om naar een andere baan, vanwege het WW-risico na zeven jaar (Nieuwenkamp 2002: 301-303; Stokmans & De Witt Wijnen 2020: 26).

eigen verantwoordelijkheid, zelfontplooiing, zelfredzaamheid en mondigheid met een burger die 'heel goed in staat is zijn wensen en voorkeuren te verwoorden' (Bekkers 2007: 104).

Met nieuwe vormen van sturing zijn er meer overheden, die zelfsturende capaciteiten en het gebruik van hulpbronnen stimuleren. Vandaar dat wel gesproken wordt van een verschuiving van een *monocentrische* naar *polycentrische* sturing. Anders dan bij de *monocentrische* beleidssturing het geval is, verschuift bij de *polycentrische* sturing het accent naar interactief en horizontaal bestuur. Men gebruikt sturingsconcepten als beleidsnetwerken met coproductie, interactieve beleidsvoering en procesmanagement. Het gaat dan om een *horizontale besturingsfilosofie* waarin de overheid één van de vele actoren is, zij het met een bijzondere verantwoordelijkheid zoals de toewijzing van allerhande materiële en immateriële middelen (Bekkers 2007: 105). Beleid komt tot stand in coproductie (Abma & In 't Veld 2001). Lemstra, Verstedden en Kuijken (1996) definiëren dit beleidssturingconcept als een interactieve methode waarbij de overheid optreedt als regisseur van het beleidsproces. De interactieve overheid onderhandelt 'met een breed palet aan interne en externe partijen', waarmee voorkomen wordt dat het beleid vastloopt in 'een kluwen van maatschappelijke hindermacht en ontwijkingsgedrag' ('t Hart et al. 2002: 32). Burgers nemen de rol aan van beleidsontwerper en de overheid fungeert als procesbegeleider gericht op het bijeenbrengen van relevante partijen. In tegenstelling tot het rationalistisch perspectief heeft de overheid geen centrale rol, maar is zij gelijk aan de andere betrokken actoren. De rationalistische benadering hecht veel belang aan informatie en wetenschappelijke kennis om beleid te sturen, dat wordt in het beleidsnetwerkenperspectief echter sterk gerelativeerd op grond van het besef dat informatie en kennis per definitie onvolledig is - en voor meer dan een uitleg vatbaar en gekleurd al naar gelang de positie en het perspectief van de belanghebbende partij (Bekkers 2007: 105).

Volgens Bovens (2000) en 't Hart en collega's (2002) is dit interactieve bestuur 'bij uitstek het domein van ambtenaren. Het zijn de senior beleidsambtenaren, daarbij geholpen door externe adviseurs en procesmanagers, die onderhandelen, regisseren, makelen en het proces bewaken en niet de bewindslieden, [...] laat staan de volksvertegenwoordigers' (Bovens 2000: 7; 't Hart et al. 2002: 32). Ambtenaren drukken dan ook, zegt Peters, 'een belangrijke stempel op de besluitvorming'. Uit haar onderzoek *Verdeelde macht* (1999) blijken alle door haar onderzochte beslissingen in meer of mindere mate door ambtenaren beïnvloed (Peters 1999: 243). Zelfs tijdens het politieke toppunt van besluitvorming, de kabinetsformatie, is de invloed van ambtenaren aanwijsbaar. Het blijkt dat 'de ambtenaren tijdens de kabinetsformatie wel minder invloed hebben dan normaal, maar dat zij niet machteloos toekijken terwijl anderen de beslissingen nemen' (Peters 1999: 245).

Van een bewindspersoon worden in het geval van interactief bestuur verschillende rollen verwacht zoals de *politieke* als lid van het kabinet en medeverantwoordelijk voor het regeringsbeleid, en de *beleidsrol* als representant van zijn departement 'staand voor de belangen op het desbetreffend beleidsterrein'. Tegelijkertijd is er de *managersrol* 'waar beleid en organisatie van het departement elkaar raken' én de *public-relations*-rol als verzorger van 'externe betrekkingen met de samenleving' ('t Hart et al. 2002: 81-90; Hupe 2007: 214). Het *Sociaal Jaarverslag Rijk 2005* (Frinking, Jonkhart, Meijering & Klip 2006) vat de daarmee gewijzigde opvatting over de beleidsambtenaar scherp samen: 'ambtenaren moeten flexibel zijn en omgeving, resultaten en samenwerking vooropstellen' (Frinking et al. 2006: 5). Zij moeten weten wat haalbaar is 'in de bestuurlijke en politieke arena's, weten welke toezeggingen gedaan kunnen worden en

welke niet, goed projectmatig en procesmatig kunnen denken [en] werkbare coalities [kunnen] smeden met ambtelijke en maatschappelijke partijen' ('t Hart et al. 2002: 93). Om de ambtelijke flexibiliteit te verhogen 'wordt getracht 'verkokerd' denken tegen te gaan door beleidsambtenaren na een bepaalde periode van plaats te laten wisselen'. Dat roept ook negatieve noties op omdat dit bijdraagt aan 'een gebrekkige opbouw van materiedeskundigheid en beleidsinhoudelijk engagement' (Hupe 2007: 116-117).

De overheid kan vanuit het beleidsnetwerkperspectief op meerdere manieren sturing geven aan beleidsprocessen. Het betreft onder meer het sturen op *in- en outputparameters*, op *incentives* en op *gemeenschappelijke beeldvorming*.

Bij het sturen op *in- en outputparameters* wordt de relatieve autonomie van een organisatie gerespecteerd en het zelfsturende vermogen gestimuleerd. Er is dan sprake van zelfsturing binnen van bovenaf vastgestelde kaders, die meestal duidelijk maken welke prestaties moeten worden geleverd. Om die prestaties te realiseren wordt een budget - de lumpsum - ter beschikking gesteld, zoals dit in het onderwijsbestel voor schoolbesturen geldt. Men noemt dit dan ook wel een 'verlicht klassieke sturing', omdat in de beleidsvorming sprake blijft van een sterk hiërarchische relatie (Bekkers 2007: 107). Je zou verwachten dat de overheid met deze vorm van beleidssturing meer terugtreedt, maar met allerlei instructies - denk aan de onderwijsperiodieken *Uitleg* en het *Gele Katern* - probeert ze onderwijsprocessen en de onderwijsbedrijfsvoering gericht te beïnvloeden.<sup>45</sup>

Naast deze sturing op in- en outputparameters stuurt de overheid ook op grond van *incentives of doelsubsidies (incentivesturing)*. Hiermee worden partijen als scholen en culturele instellingen verleid een bepaald gewenst gedrag te laten zien, zoals de beleidsaandacht voor kwaliteitsverbetering van cultuuronderwijs in de basisschool (Cultuur-en-School-subsidies). Zo'n subsidie-regeling voor scholen kan weliswaar succesvol lijken, maar de vraag blijft of de gewenste effecten in de breedte worden gerealiseerd. Van zulke incentives lijken immers vooral scholen gebruik te maken die toch al aandacht aan cultuuronderwijs besteden. Monitoring wordt ingezet voor het systematisch en periodiek volgen van ontwikkelingen, prestaties en effecten van beleid. De resultaten ervan worden nadien ingezet voor het signaleren van trends, het bijsturen van bestaand beleid, het afleggen van verantwoording of het faciliteren van de communicatie tussen betrokken partijen (Bekkers 2007: 107).

Sturing gericht op 'het *faciliteren van gemeenschappelijke beeldvorming* over de aard en omvang van een bepaald probleem en de wijze waarop deze problemen kunnen worden aangepakt', leidt meestal tot coproductie of interactieve beleidsvorming. Een voorbeeld is de totstandkoming van de *Wet profielen voortgezet onderwijs* (1996) met daarin onder meer als interactief beleidsresultaat het examenprogramma CKV. En ook de netwerkenaanpak (2015-2020) voor het nieuwe curriculum van het funderend onderwijs - het Platform Onderwijs2032 en Curriculum.nu - laat dit zien. Deze vorm van beleidssturing heeft als voordeel dat de kans op weerstand in de uitvoering fors kan verminderen. Maar het omgekeerde is ook mogelijk als er geen gemeenschappelijk eindbeeld is of weerstand ontstaat als gevolg van de representativiteit en het gezag van betrokken actoren (Bekkers 2007).

---

<sup>45</sup> In 1934 verscheen *Mededelingen van OK&W*. In 1965 veranderde de naam in *Uitleg*. Met 'O' (vanaf 2004) eindigt in 2007 dit externe blad na een onafgebroken periode van 73 jaar. Het *Gele Katern* was tot 2005 het officiële publicatieblad van het Ministerie van OCW. In 2005 is het omgezet in de *Regelingen OCW* ([www.duo.nl/zakelijk/voortgezet-onderwijs/wet-en-regelgeving/regelingen/index.jsp](http://www.duo.nl/zakelijk/voortgezet-onderwijs/wet-en-regelgeving/regelingen/index.jsp)).

Pröpfer (1999; 2013) onderscheidt in de *polycentrische* of interactieve beleidsvoering vijf bestuursstijlen. Als eerste de *faciliterende stijl*, waarin men participanten ondersteuning biedt in de vorm van tijd, geld, deskundigheid en materiële hulpmiddelen om zelf beleid voeren. In de *samenwerkende stijl* werkt men op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen, omdat het voor de aanpak van bepaalde problemen in grote mate afhankelijk is van de inbreng van die partijen. Men kiest voor de *delegerende stijl* als het participanten de bevoegdheid geeft om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven. De *participatieve stijl* wordt ingezet als het een open advies wil over een bepaald beleidsprobleem, waarbij er veel ruimte voor discussie en inbreng is om tot een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting te komen. De laatste van de vijf is de *consultatieve stijl*, die men inzet als men participanten over een gesloten vraagstelling wil raadplegen of die wil toetsen (Pröpfer 1999: 41-43; Pröpfer 2013: 65-70). In mijn onderzoek komen deze bestuursstijlen vooral terug in de dieptestudies om de aard van de interactieve beleidsvoering vast te stellen. Het blijkt dat bij interactief cultuuronderwijsbeleid voornamelijk gebruik gemaakt wordt van de participatieve en consultatieve bestuursstijl.

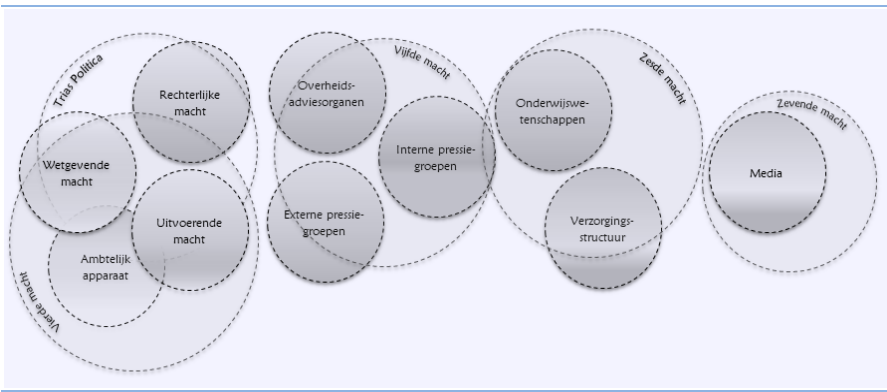
## 2.5.2 Actoren en modellen voor beleidsinstrumenten

De rol van actoren in het (cultuur)onderwijsbestel hangt direct samen met de beleidssturing en de bestuursstijl van waaruit waarop het beleid vormgegeven wordt. Leune (1987) noemt drie typen actoren in het onderwijsbestel: *beleidsvoerders*, *beleidsbeïnvloeders* en *beleidssubjecten*. *Beleidsvoerders* zijn personen en instanties die over het functioneren van beleidssubjecten bindende besluiten kunnen nemen. Peters noemt deze beleidsvoerders *gezagsdragers*. Het betreft dan de politieke actor die de uiteindelijke beslissing genomen heeft (Peters 1999: 73). *Beleidsbeïnvloeders* proberen het doen en laten van beleidsvoerders in een bepaalde richting te sturen zonder voor het beleid formeel verantwoordelijk te zijn. *Beleidssubjecten* zijn personen en instanties op wie het beleid van de beleidsvoerders zich richt, zij vormen de doelgroep van het beleid. Volgens Leune vervullen veel personen en instanties deze drie beleidsrollen vaak tegelijk (Leune 1987: 243). Met uitzondering van de Staten-Generaal en regering functioneren de beleidsvoerders op de een of andere wijze tevens als beleidssubject. Leune (1987) noemt vijf soorten beleidsbeïnvloeders: *wettelijke adviesorganen* van de overheid zoals WRR, SER, Raad van State, Onderwijsraad en Raad voor Cultuur; vertegenwoordigers van buiten het onderwijsbestel gesitueerde maatschappelijke waarden en belangen (*externe pressiegroepen*); organen en organisaties van het onderwijsveld (*interne pressiegroepen*); organen en functionarissen van de *verzorgingsstructuur* in het onderwijsbestel als SLO, Cito, LOKV en landelijke pedagogische centra en tot slot beoefenaren van *onderwijswetenschappen*. De eerste drie beleidsbeïnvloeders duidt hij aan als de vijfde macht in het onderwijsbestel, terwijl hij de laatste twee de zesde macht noemt. Volgens deze benadering zijn de eerste drie machten voorbehouden aan de 'trias politica', de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht (Montesquieu 1748) en de vierde macht is die van het ambtelijk apparaat (Crinice Le Roy 1969; Bovens 2000).<sup>46</sup> Gezien de snelle ontwikkeling en groeiende invloed in de laatste decennia van (sociale) media is nog een macht te onderkennen, de zevende macht, die via pers, radio en tv en sociale media als

<sup>46</sup> Crinice Le Roy (1927-1985), hoogleraar bestuurskunde en administratief recht aan de Rijksuniversiteit Utrecht, gaf zijn oratie de titel *De vierde macht* en bedoelde daarmee de macht van de ambtenaren. Vrij snel na zijn oratie werd de term 'vierde macht' een van de kernbegrippen van de Nederlandse bestuurskunde (Bovens 2000: 3).

Twitter, Facebook en LinkedIn al dan niet beargumenteerd meningen geeft over het gevoerde of te voeren beleid (Rosenthal 2001; 't Hart et al. 2002: 33; Edwards 2007).<sup>47</sup> Het zijn bijvoorbeeld politieke journalisten, die feiten en voorvallen *framen* zodat ze het publiek aanspreken en politici die weten dat 'mediabeeldvorming over hun persoon en beleid hen kan maken en breken' ('t Hart et al. 2002: 33).

Hoewel beleidsambtenaren op basis van de politieke agenda van bewindslieden en dat wat maatschappelijk gevraagd of nodig geacht wordt het beleid voorbereiden, zien we naam en hand van deze beleidsmakers - de vierde macht - niet of nauwelijks terug in parlementaire documenten. Ambtelijke ideeën, concepten en overlegverslagen ontbreken daarin. Departementale archieven echter bieden tot zekere hoogte uitkomst, omdat besluitvormende politiek-ambtelijke stukken daarin zijn bewaard. Het is echter dan nog niet mogelijk alle achtergronden en argumentaties te leren kennen die ambtelijk en bestuurlijk over onderwerpen van beleid uitgewisseld zijn. Daar gaat het hier ook niet om en ook niet of die tot stand kwamen door politieke dominantie, bureaucratische autonomie, wederzijdse non-interventie of politiek-ambtelijke complementariteit ('t Hart et al. 2002: 39-41). Waar het wel om gaat zijn de argumenten die verantwoordelijke bewindslieden publiekelijk hanteren. Vandaar dat er in deze studie meestal van afgezien is ambtelijke argumenten afzonderlijk te leren kennen.<sup>48</sup> Alleen voor de dieptestudie over culturele vorming in de tweede fase voortgezet onderwijs - hoofdstuk 6 - zijn ook departementale archiefstukken geraadpleegd. De analyse van beleids- en handelingstheorieën heeft dan ook voornamelijk betrekking op documenten zoals van regering en parlement, ministeriële nota's, brieven en officiële bekendmakingen. En op publicaties en uitspraken van andere invloedrijke actoren over beleidsonderwerpen.



Figuur 6: De zeven machten, bestaande uit Trias Politica, ambtelijk apparaat en beleidsbeïnvloeders

Alles samengevat leidt dit tot zeven machten, die in verschillende mate betrokken zijn bij en invloed uitoefenen op de politiek-bestuurlijke besluitvorming over het landelijk cultuuronderwijsbeleid.

<sup>47</sup> In met name Angels-Saksische landen wordt de pers als de vierde macht aangeduid ([www.montesquieu-instituut.nl/id/-vj4sn080iqpg/ambtelijk\\_bestuurlijke\\_macht\\_trias](http://www.montesquieu-instituut.nl/id/-vj4sn080iqpg/ambtelijk_bestuurlijke_macht_trias), geraadpleegd op 17 juni 2016).

<sup>48</sup> Het is niet mogelijk openbaarheid te eisen van 'persoonlijke beleidsopvattingen' van ambtenaren, omdat de Grondwet art. 68 dit uitsluit. Dit moet garanderen 'dat ambtenaren te allen tijde intern kritiek durven te leveren, omdat ze niet bang hoeven te zijn dat die kritiek openbaar wordt en de minister of staatssecretaris in verlegenheid brengt' (Hofs 2020: 12).

Volgens Bronneman-Helmers (2011) is de samenhang binnen het onderwijsbestel de laatste decennia onder druk komen te staan. Niet alleen de positie en rol van de overheid verandert, ook andere actoren in de beleidsarena zien hun positie en invloed ingrijpend wijzigen. 'De koepelorganisaties naar denominatie of richting speelden begin jaren negentig van de vorige eeuw nog een belangrijke rol in het beleidsvormingsproces, maar hun invloed [-] is twintig jaar later nagenoeg verdwenen'. Hun positie is overgenomen door sector- of brancheorganisaties zoals de PO-Raad, de VO-Raad en de Vereniging Hogescholen die de colleges van bestuur in de verschillende onderwijssectoren vertegenwoordigen. 'Andere organisaties van belanghebbenden in de beleidsarena, zoals de onderwijsvakbonden, zien daarentegen hun invloed afnemen'.<sup>49</sup> Beleid wordt door de rijksoverheid per onderwijssector gemaakt met als actoren primair en voortgezet onderwijs, (middelbaar) beroepsonderwijs en hoger onderwijs, elk met een eigen wettelijke regeling. Het valt op dat er 'nauwelijks nog (beleids)actoren [zijn] die opereren vanuit een sector overstijgende invalshoek op het onderwijsstelsel en -bestel' (Bronneman-Helmers 2011: 12).

Bij de beleidsuitvoering zijn beleidsmakers sterk afhankelijk van de concretisering van het beleid door *frontliniemedewerkers* (Van Engen 2019: 207). In het onderwijs zijn dat ondersteunende instellingen, besturen, schoolleiders, management en leraren. Karakteristiek voor deze beroepsgroep zijn hun duidelijke opvattingen over leren en onderwijzen. Ze hebben vaak al eerder te maken gehad met ongewenste beleidswijzigingen, vandaar hun 'ideeën over de effectiviteit, legitimiteit en zinvolheid van overheidsbeleid' (Van Engen 2019: 213). Hoewel ieder van hen betrokken kan zijn bij de beleidsvoorbereiding, houden de meesten zich daar niet mee bezig of alleen dan wanneer een wetsvoorstel in de besluitvormingsfase verkeert. Zij worden zich vaak pas bewust van de consequenties van de veranderingen als die in de Staatscourant gepubliceerd zijn. Spanningen kunnen optreden tussen 'politiek en macrobeleid' én de dienstverlening als de onderwijsprofessional zich niet kan identificeren met het beleid dat hij uit moet voeren en dat als betekenisloos ervaart (WRR 2004: 150; Bekkers 2007: 267). Het leidt tot *beleidsvervreemding*, vaak het gevolg van professionele waarden en normen die bij nieuw beleid volgens de professional in het geding komen (Bekkers 2007: 268). Verzet tegen dit beleid of het negeren ervan zijn dan de gevolgen. Beleidsconsistentie, 'conform verwachting' en padafhankelijkheid heeft daarentegen een positief effect op de 'zinvolheid en, in het bijzonder, legitimiteit' van de onderwijswerkzaamheden (Van Engen 2019: 212).

#### *Modellen voor beleidsinstrumenten*

Bij beleidsuitvoering gaat het erom dat *beleidsvoerders* directe gedragsbeïnvloeding willen stimuleren van doelgroepen, ofwel *beleidssubjecten* van beleid. Men poogt invloed op hen uit te oefenen zodat ze zich gaan gedragen in overeenstemming met de wens van de *beleidsvoerder* of *gezagsdrager* (Peters 1999: 79). De overheid moet dan beschikken over instrumenten om die gedragsbeïnvloeding tot stand te brengen. Beleidsbeïnvloeders zoals uitvoeringsorganisaties en intermediaire organisaties (de Inspectie van het Onderwijs, instellingen in de onderwijsverzorgingsstructuur als SVO, SLO, Cito en organisaties als LOKV en zijn rechtsopvolgers Cultuur-

<sup>49</sup> Begin 2008 wordt de PO-Raad opgericht uit vijf besturenorganisaties - Besturenraad, Bond KBO, LVGS, VBS, VOS-ABB - en de Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS) als sectororganisatie voor de besturen primair onderwijs. De VO-Raad komt voort uit verschillende grote vo-schoolbesturen die in 2004 samen het Werkgeversverbond VO vormden, van waaruit in 2006 de VO-Raad is opgericht (Visser 2016: 5-6).

netwerk Nederland en LKCA) zijn in die zin op te vatten als sturingsinstrumenten. Zij vormen de radertjes in de beleidsmachine die de door de rijksoverheid gestelde doeleinden moeten realiseren (Bovens et al. 2007).

Beleidsinstrumenten kunnen worden onderverdeeld in bepaalde modellen: het communicatieve, het economische of het juridische sturingsmodel, of, populairder gezegd: de preek, de wortel of de knuppel (Van der Doelen & Klok 1998: 211; Swanborn 1999: 114-115; Bekkers 2007: 189-190; Korsten 2013a: 3). In het *juridische model* moeten actoren zich conformeren aan bepaalde normen en gedragsregels waar rechten en plichten aan kunnen worden ontleend'. Instrumenten vanuit het *economische sturingsmodel* richten zich op 'het veranderen van de kosten- batenafweging die actoren maken' en in het *communicatieve model* probeert men het gedrag van actoren te beïnvloeden 'door de informatie- en kennispositie van deze actoren te veranderen' (Bekkers 2007: 189-190).

	Aard	Juridisch	Economisch	Communicatief
Sturingsmodel				
Dirigerend (polycentrisch)		Gebod, verbod	Prijnsregulering	Voorlichting, digitaal discussieplatform
Constituerend (monocentrisch)		Grondwet, staatsrecht	Infrastructurele voorzieningen	Onderwijs, onderzoek
Individueel		Vergunning	Heffing	Advies, digitale media
Algemeen		Wet	Prijnsregulering	Massamedia, internetconsultatie
Beperkend		Gebod, verbod	Heffing	Propaganda
Verruimend		Overeenkomst	Subsidie	Voorlichting

Figuur 7: Typologieën van beleidsinstrumentenmodellen: naar Van der Doelen (1993)

Bij bepaalde beleidsdoelstellingen zullen - om ze ook te kunnen realiseren - bepaalde instrumenten worden ingezet, dat wil zeggen juridische instrumenten (wetgeving of verboden en geboden) en geen economische instrumenten (belasting of subsidie) of communicatieve instrumenten (convenant, voorlichting, propaganda, interactieve beleidsvorming), bij andere kan dat weer anders zijn (Van der Doelen 1993: 21).

De overheid kan ook besluiten anderen hun werk te laten doen. Ze formuleert dan wel doelen maar ziet af van actief optreden, omdat meer verwacht wordt van de 'spontane werking van maatschappelijke krachten', zoals het particulier initiatief (Van der Doelen & Klok 1998: 210). In de praktijk zal er veelal sprake zijn van een mix aan sturingsinstrumenten, bijvoorbeeld bij incidentele (en soms ad hoc) subsidietoekenningen, met als gedragsbeïnvloeding de overdracht van waarden (communicatief), een eenjarige of meerjarige budgettering (economisch) en het rekening moeten houden met subsidieregelgeving (juridisch).

## 2.6 Analyse-instrumenten

Om te achterhalen welke veronderstellingen er aan beleid ten grondslag liggen maak ik gebruik van schriftelijk of mondeling vastgelegde argumentaties. Praktisch gezien gaat het om argumentaties die 'expliciet of impliciet opgesloten liggen in [--] uiteenzettingen van de betrokken actor' over dit beleid (Bressers & Hoogerwerf 1995: 63). De in elkaar grijpende en soms zelfs verwarrende veelheid van invalshoeken in de beleidsontwikkeling vragen om een gedisciplineerde, logische en systematische aanpak in de vorm van analyse-instrumenten. Op grond

van de kernbegrippen uit de hoofd- en deelvragen en de relevante theorieën en modellen zijn voor de analyse van het bronnenmateriaal enkele instrumenten ontwikkeld.

Het eerste analyse-instrument (figuur 8) betreft *de doelen van cultuuronderwijs* en is bedoeld om de (veranderende) opvattingen van de rijksoverheid daaromtrent te achterhalen. Op basis van de eerdergenoemde doelstellingen van het onderwijs en diverse adviezen en onderzoeken kom ik tot een instrument in de vorm van keuzekwadranten in een assenkruis



Figuur 8: Functieanalyse-instrument cultuuronderwijsbeleid <sup>50</sup>

Aan de boven- en onderkant van de verticale as zijn zowel in, als buiten kunst en cultuur gelegen doelen van cultuuronderwijsbeleid geplaatst. Bij *intrinsieke* cultuuronderwijsdoelen gaat het om rechtstreeks met de aard en de kwaliteiten van de kunsten te maken hebbende doelen, zoals kunstbeleving en waardering, kunstzinnige vaardigheden en cultuurparticipatie. Het betreft tevens actief, receptief en reflectief met kunst en cultuur bezig zijn, vanuit de unieke, intrinsieke waarde van kunst en daarmee verbonden vaardigheden en attitudes (Winner, Goldstein & Vincent-Lancrin 2013). Onderaan de verticale as zijn *extrinsieke* cultuuronderwijsdoelen geplaatst, opbrengsten van een leerproces die niet uniek zijn voor cultuuronderwijs, maar die volgens beleidsactoren ook door dit onderwijs kunnen worden verkregen. Strikt genomen gaat het dan om buiten de kunst gelegen doelen zoals de ontwikkeling van creativiteit, probleemoplossend vermogen, het kunnen samenwerken of het krijgen van meer zelfvertrouwen (vakoverstijgende doelen). Maar ook om het verwerven van communicatieve vaardigheden en het bewust worden van culturele diversiteit.

Op de horizontale as staan als waarden rechts *socialiserende* en links *kwalificerende* doelen. Kwalificerende doelen betreffen de kennis, vaardigheden en houdingen, van belang voor de kenniseconomie en waarmee een schoolverlater zich in de samenleving kan handhaven en ontwikkelen (Onderwijsraad 2007). Socialiserende doelen zijn gericht op manieren waarop kinderen en jongeren deel worden van bepaalde tradities en praktijken van sociale, culturele en politieke 'klassen' (Biesta 2012). In de kwadranten zijn als voorbeeld enkele begrippen geplaatst die in beleidsnota's, adviezen en onderzoek veelvuldig over die kwadrantthema's voorkomen.

<sup>50</sup> Deze doelen worden ondersteund door adviezen van de Onderwijsraad (2006; 2011a; 2011b; 2012) en Raad voor Cultuur (2012) over doelen en waarden van cultuuronderwijs, geschraagd door vergelijkend internationaal onderzoek van Cultuurnetwerk (Ensink, Hagenaars & Van Hoorn 2004), Eurydice (EA-CEA 2009), UNESCO-uitgangspunten (2006), het advies van Raad voor Cultuur en Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (Awti) over de creatieve industrie (2015) en het LKCA-advies *Basis voor Cultuureducatie* (Tal & Kox 2016).

Het analyse-instrument in figuur 9 omvat in elkaar grijpende aspecten van *beleids- en handelingstheorieën*, bestaande uit mogelijke beleidsbenaderingen. Door die benaderingen en de in documenten en verslagen genoemde veronderstellingen én argumentaties krijg ik een beeld van wat bepaalde beleidsvoornemens behelzen en op welke doelen van het (cultuur)onderwijs die zijn gericht. Om daarna na te gaan welke actor het beleid beïnvloedt en hoe hij dat doet, om vervolgens te (kunnen) constateren wat daarvan de gevolgen zijn voor de politiek-bestuurlijke besluitvorming en de sturingsinstrumenten, die de beleidsvoerder nadien gebruikt om het beleid te effectueren.

Het beleid wordt uiteindelijk geëvalueerd met als doel dit te continueren, aan te passen of opnieuw vorm te geven (Hoogerwerf 1998: 62-75; Peters 1999: 71-83; Abma & In 't Veld 2001: 18-28; Bekkers 2007: 300-305).

Beleidsbenadering	Relatie	Argumentatie	Beleidsactor	Beïnvloeder
Rationalistisch		Wetenschappelijk	Beleidsvoerder	Adviesorgaan
Institutioneel		Causaal	Beïnvloeder	Externe pressiegroep
Politiek		Finaal	Beïnvloeder	Interne pressiegroep
Sociaal-constructivistisch		Discursief	Beleidssubject	Verzorgingsstructuur
Beleidsnetwerken		Normatief	Beleidssubject	Onderwijswetenschap
		Non-discursief		

Figuur 9: Analyse-instrument onderwijsbeleidstheorieën met relaties, argumentatie en beleidsactoren

Met behulp van het derde analyse-instrument (figuur 10) kan ik systematisch de beleidsconcepten in beeld brengen voor cultuuronderwijs, met daarin de keuze voor beleidsbenaderingen, beleidssturingenconcepten en bestuursstijlen. Ik gebruik dit instrument bovendien bij de analyse van de rol van actoren en de inzet van sturingsinstrumenten door de rijksoverheid om via interventies gedragsveranderingen van individuen of organisaties op het gebied van cultuuronderwijs te bewerkstelligen.

Beleidsbenadering	Beleidsactor	Beleidssturing	Bestuursstijl	Sturingsinstrument	
Rationalistisch		Klassiek concept	Faciliterend	Juridisch	
Institutioneel		Beleidsvoerder	Verlicht klassiek concept	Samenwerken	Economisch
Politiek		Beïnvloeder	In- en outputparameters	Participatief	Communicatief
Sociaal-constructivistisch		Beleidssubject	Incentives	Open autoritair	
Beleidsnetwerken			Beeldvorming	Gesloten autoritair	

Figuur 10: Analyse-instrument onderwijsbeleidsactoren, -sturing, bestuursstijlen en stuurinstrumenten

## 2.7 Conclusies

Bestuurs- en beleidswetenschappelijke perspectieven zijn van belang om het overheidsbeleid

voor cultuuronderwijs systematisch te analyseren. Op grond van in elkaar grijpende beleids- en handelingstheorieën kunnen oorzaken en gevolgen én ook doelen en middelen achterhaald worden. Het gaat dan om waarden en normen - om ideologieën en utopieën - van waaruit bewindslieden en ambtelijke beleidsmakers denken en handelen.

Het onderwijsbeleid wordt niet alleen gevormd vanuit een door een centrale macht aangestuurd politiek bestuur, zoals Weber dit monocentrische sturingsconcept als 'formeel rationeelste vorm van gezagsuitoefening' benoemt. Het kent ook een horizontaal aangestuurde of zelfs een bottom up benadering, wat blijkt uit de multiperspectiviteit van beleidsbenaderingen en de polycentrische vormen van beleidssturing en beleidsstijlen. Dit past bij de verschillende opvattingen over actoren, machten en invloeden in onderwijsbestel en -systeem van de bewindspersonen Van Kemenade en Dekker en onderwijs- en systeemdenkers als Idenburg en Rotmans. Voor hen is het van belang ook rekening te houden met het draagvlak waarop de beleidsveranderingen gestoeld zijn. Het blijkt immers dat onderwijsprofessionals - frontliniemedewerkers - zich van het beleid afwenden of zich daartegen verzetten als dit niet past bij hun waarden en normen en hun visie op leren en onderwijzen.

Het is duidelijk dat het lang niet makkelijk is om vanuit politiek en bureaucratie - autonoom of complementair en ambtelijk-bestuurlijk of met andere beleidsactoren - onderwijsbeleid te construeren, daarover te discussiëren en te besluiten en dit daarna uit te voeren en hierop te reflecteren. Ideeën over en reacties op bestuurlijk-ambtelijke voorstellen van wettelijke advieslichamen als WRR, SER, Onderwijsraad en Raad voor Cultuur voor stelselveranderingen met daarin veranderende onderwijshouden laten dit uitdrukkelijk zien. Het wordt in volgende hoofdstukken ook zichtbaar in de soms zelfs heftige respons van andere actoren op veranderingsvoorstellen. Het is tevens de conclusie van parlementair onderzoek zoals dat van de Commissie Dijsselbloem naar de besturingsprocessen van onderwijsvernieuwingen.

In het volgend hoofdstuk *Onderwijsthema's, beleidsverdichting en onderwijsuitgaven* staan onder meer de (cultuur)onderwijsthema's in kabinetsformaties en troonredes centraal met de daarbij naar voren gebrachte beleidsargumenten. Bovendien wordt gezocht naar de relatie tussen deze thema's, de beleidsverdichting ervan, de economische ontwikkeling en onderwijsuitgaven.

### 3 Onderwijsthema's, beleidsverdichting en onderwijsuitgaven

Centraal in dit hoofdstuk staan de politieke beleidsthema's die door de kabinetten Den Uyl tot Rutte-III tijdens kabinetsformatie en troonrede over het funderend onderwijs naar voren zijn gebracht. De vraag is of opeenvolgende kabinetten en bewindslieden vanuit wisselende beleidsvisies steeds andere thema's en beleidstheorieën voor hun onderwijsbeleid kiezen of dat die grotendeels hetzelfde blijven en van padafhankelijkheid gesproken kan worden. Bovendien wordt de vraag beantwoord naar het verband tussen deze onderwijsthema's - en de beleidsdichtheid ervan - mét het financieel-economisch beleid met daarin de onderwijsuitgaven.

Met deze kwesties wordt ingegaan op de eerste deelvragen van mijn onderzoeksvraag. Op welke zienswijzen of ideologieën is het funderend onderwijsbeleid van de rijksoverheid gebaseerd? Welke doelstellingen en functies formuleert die hiervoor en voor het cultuuronderwijs daarin? Veranderen die tijdens de onderzoeksperiode? Zijn er ook verbindingen met het cultuurbeleid? En, hoe beargumenteert de overheid de veranderingen in haar (cultuur)onderwijsbeleid? Is daarbij sprake van een relatie met economische ontwikkelingen en financieel-economisch beleid?

Om vaak terugkerende beleidsthema's en daarmee de beleidsdichtheid van (cultuur)onderwijs- en cultuurbeleidsactiviteiten vast te stellen, analyseer en vergelijk ik in de eerste paragraaf de inhoud van periodiek terugkerende kerndocumenten in de periode 1973-2017, zoals regeerakkoorden en regeringsverklaringen voortvloeiend uit kabinetsformaties, en jaarlijks terugkerende troonredes en miljoenennota's. Bovendien bestudeer ik aanbevelingen van wettelijke advieslichamen zoals de WRR, SER, Onderwijsraad en Raad voor Cultuur. Daarbij maak ik gebruik van de analyse-instrumenten uit het vorige hoofdstuk. Het gaat mij hier om beleidstheorieën: benaderingen, voornemens en argumentaties voor onderwijsbeleidsthema's, waaronder de functies van (cultuur)onderwijs. Naast algemeen genoemde functies hiervoor wordt in deze theorieën steeds meer gewezen op het belang van de ontwikkeling van *creativiteit*, vandaar een wat uitvoeriger beleidsanalyse hiervan aan het einde van deze paragraaf.

De vraag naar veranderingen op financieel-economisch terrein en de mogelijke invloed ervan op de uitgaven voor (cultuur)onderwijsbeleid wordt in de tweede paragraaf uitgewerkt. Het gaat dan om het effect van economische ontwikkelingen en het financieel-economisch kabinetsbeleid - als exogene variabele - op (cultuur)onderwijsbeleidsactiviteiten. Uitgegaan wordt van investeringen en bezuinigingen die hiervoor in troonredes en miljoenennota's in de onderzoeksperiode opgenomen zijn, gekoppeld aan de verhevigde beleidsaandacht voor bepaalde (cultuur)onderwijsthema's. Dit alles leidt voor het vervolg van mijn onderzoek bovendien tot een beredeneerde profilering van een aantal onderwijsbeleidsactiviteiten.

#### 3.1 Onderwijsthema's en beleidstheorieën

Figuur 11 geeft een overzicht van opeenvolgende regeringscoalities met hun regeerakkoorden, regeringsverklaringen, troonredes en miljoenennota's uit de periode 1973 tot 2017.<sup>51</sup> In dit

<sup>51</sup> De periode 1973-2017 kent vijftien bewindslieden voor cultuur, onder wie tien ministers (waarvan tien mannen en vijf vrouwen). Zeven hadden cultuur in portefeuille als minister van CRM en, vanaf 1982 (Lubbers-I), als minister van WVC. Na de overgang van cultuur van WVC naar OCW (Kok-I; 1994) waren er tot 2017 drie ministers met cultuur in hun portefeuille en vijf staatssecretarissen. De langst-

overzicht zijn ook de kunsten- en cultuurplanperioden genoemd, daarmee vooruitlopend op hoofdstuk vier over de invloed van het cultuurbeleid op cultuuronderwijs. Om niet alleen beleidsvoornemens over (cultuur)onderwijs te leren kennen maar ook de daadwerkelijke uitvoering ervan, is tevens gekeken naar op dat beleid terugblikkende rapporten en verslagen van relevante instituten, zoals het SCP, de Inspectie van het Onderwijs en het FCP.

Jaar	Coalitie	Regeerakkoord	Regeringsverklaring	Miljoenennota	Kunsten- en cultuurplan & bewindspersoon	Uitvoering Plan S & C rapport	Sociale Staat NL	Onderwijsverdrag FCP	LOKV, CNL, LKCA
1973	PvdA, KVP, ARP, PPR, D66	Den Uyl	Den Uyl	X					
1974				X			X	X	
1975				X				X	
1976				X	Van Doorn		X	X	
1977	CDA, VVD	Van Agt-I		X				X	
1978			Van Agt-I	X			X	X	
1979				X	Hermes c.a.			X	
1980				X			X	X	
1981	CDA, PvdA, D66	Van Agt-II	Van Agt-II	X				X	
1982	CDA, D66	-	Van Agt-III	X				X	
	CDA, VVD	Lubbers-I	Lubbers-I				X	X	
1983				X				X	
1984				X			X	X	X
1985				X	Brinkman			X	X
1986	CDA, VVD	Lubbers-II	Lubbers-II	X			X	X	X
1987				X	Brinkman			X	X
1988				X			X	X	X
1989	CDA, PvdA	Lubbers-III	Lubbers-III	X				X	X
1990				X			X	X	X
1991				X				X	X
1992				X	d'Ancona		X	-	X
1993				X				X	X
1994	PvdA, VVD, D66	Kok-I	Kok-I	X			X	X	X
1995				X				-	X
1996				X	Nuis		X	-	X
1997				X				X	X
1998	PvdA, VVD, D66	Kok-II	Kok-II	X			X	X	X
1999				X	Van der Ploeg			X	X
2000				X			X	X	X
2001				X				X	X
2002	CDA, LPF, VVD	Balkenende-I	Balkenende-I	X			X	X	X
2003	CDA, VVD, D66	Balkenende-II	Balkenende-II	X	Van der Laan			X	X
2004				X			X	X	X
2005				X				X	X
2006	CDA, VVD	-	Balkenende-III	X			X	X	X

zittende cultuurminister is Brinkman (CDA) in de kabinetten Lubbers-I en Lubbers-II (1982-1989; 2.560 dagen); de kortst zittende Van der Louw (PvdA) in Van Agt-II (1981-1982; 260 dagen). De interim-kabinetten (Van Agt-III en Balkenende-III) zijn bij dit resumé niet mee gerekend.

2007	CDA, PvdA, CU	Balkenende-IV	Balkenende-IV	X	Plasterk		X	X	X	X
2008				X			X	X	X	X
2009				X			X	X	X	X
2010	VVD, CDA, (PVV)	Rutte-I	Rutte-I	X			X	X	X	X
2011				X	Zijlstra		X	X	X	X
2012	VVD, PvdA	Rutte-II	Rutte-II	X			X	X	X	X
2013				X			X	X	X	X
2014				X			X	X	X	X
2015				X	Bussemaker		X	X	X	X
2016				X			X	X	X	X
2017				X			X	X	X	X

Figuur 11: Overzicht kernbeleidsdocumenten van opeenvolgende regeringen voor (cultuur)onderwijsbeleid

In de onderzoeksperiode 1973-2017 betreft het dertien regeerakkoorden en vijftien regeringsverklaringen, vijfenvestig troonredes en evenveel rijksbegrotingen (miljoenennota's). Het *Sociaal en Cultureel Rapport* (S&C-rapport) verschijnt sinds 1974 tweemaal en alterneert vanaf 2001 met de monitor *De Sociale Staat van Nederland* (allebei SCP). In beide is er aandacht voor sectoren van sociaal en cultureel welzijn, waaronder onderwijs en cultuur. Daarnaast verschijnen er vanaf 1974, met enkele intervallen, jaarlijks onderwijsverslagen van de Inspectie van het Onderwijs in de vorm van het *Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland*. Als het om beleidsinitiatieven, praktijkuitwerkingen en beleidseffecten gaat zijn het LOKV (1984-2000) en zijn rechtsopvolgers Cultuurnetwerk Nederland (2001-2012) en LKCA (2013-heden) goede bronnen, evenals het Fonds voor Cultuurparticipatie (2007-heden).

### 3.1.1 Kabinetformaties: regeerakkoorden en regeringsverklaringen

Regeerakkoorden en daarop gebaseerde regeringsverklaringen vormen een weergave op hoofdlijnen van de beleidsintenties van elk nieuw kabinet (Timmermans 1999: 78). Zij zijn een uitdrukking van 'afgestemd dualisme' tussen kabinet en Kamerfracties en stroomlijnen 'de discussie over extra geld' (Ritzen 1998: 130). Het zijn beleidsvoornemens, die Van Agt na zijn premierschap tamelijk vilein beschrijft als passend 'bij ons volkskarakter: zonder aanbidding van de Schrift gaat het kennelijk niet. Er moet geploeterd, gezwoegd en geweend worden. Dat gebeurt alleen boven de grote stromen in ons land, dit is puur Calvijn. Terwijl zo'n document na een halfjaar is belegen, vergeeld en verdamp't' (Hoedeman 1998). Uit onderzoek van Van Putten (1980) en 't Hart en collega's (2002) blijkt echter wel degelijk dat latere beleidsmaatregelen 'min of meer ingrijpend beïnvloed zijn door programma-afspraken' in het regeerakkoord, maar vooral 'door persoonswisselingen' in een nieuw kabinet (Van Putten 1980: 259; 't Hart et al. 2002: 76, 77).

Voor het onderwijsbeleid blijkt een wisseling van bewindspersonen lange tijd echter niet veel uit te maken, omdat dit beleidsterrein een sterke betrokkenheid van maatschappelijke organisaties kent (Leune 1981: 380). Bovendien is continuïteit, volgens Leune, voor het onderwijsbeleid 'een belangrijker beleidskenmerk dan discontinuïteit' (Leune 1987: 300).

Peters noemt de onderhandelingsfase tijdens de kabinetformatie een bijzondere periode, waarin fractieleiders met hun steeds te raadplegen fracties 'het rijk alleen hebben met de formateur' (Peters 1999: 31). Maar ook ambtenaren hebben invloed op beslissingen die in het regeerakkoord worden vastgelegd, ondanks het feit dat zij niet bij de besluitvorming betrokken zijn. Bij kabinetformaties zijn ze bij onderhandelingen over sommige dossiers als adviseur aan-

wezig en ze spelen een rol bij het opstellen van teksten van het regeerakkoord (Peters 2002: 2, 3). Bovendien zorgen ze voorafgaand aan de (in)formatieperiode voor een informatiedossier en ambtelijke raadsadviseurs met de 'noodzakelijke departementale informatiekanaalen' bieden ondersteuning aan de (in)formateur(s) (Bovend'Eert, Van Baalen & van Kessel 2014: 70).

Een regeerakkoord biedt de minister mogelijkheden als het ook budgettaire ruimte geeft; het kan echter ook als keurslijf werken 'en bepaalt in ieder geval in sterke mate de agenda' gedurende de ambtsperiode ('t Hart et al. 2002: 76). Hoe die agenda vervolgens uitgevoerd wordt hangt in sterke mate af van de beleidsrol en bestuursstijl van bewindspersonen ('t Hart et al. 2002: 73). Kiest die vanuit een meer monocentrische stijl voor politieke dominantie met grootscheepse initiatieven die tot ingrijpende veranderingen leiden? Maakt hij vanuit een polycentrische bestuursstijl en politiek-ambtelijke complementariteit beargumenteerde keuzes uit beleidsalternatieven van ambtenaren of kiest hij vanuit die stijl voor bureaucratische autonomie, waarin het zijn rol is politieke steun te verwerven voor beleidsbeslissingen die door ambtenaren - of op basis van interactief beleid - door anderen zijn genomen?

Het regeerakkoord wordt voordat dit wordt gepubliceerd besproken in de voltallige Tweede Kamerfracties van de voorziene coalitie, waarna - na toelichting, correcties en aanvullingen - het akkoord een feit is. Op basis hiervan wordt de regeringsverklaring opgesteld, die bij de start van de regering door de minister-president in de Tweede Kamer afgelegd wordt. De verklaring kent een *politieke beleidsbenadering* met daarin meer nadruk op ideologische uitspraken, waarde-oordelen, plannen en voorkeuren vanuit politiek-maatschappelijke arena's, dan dat uitgegaan wordt van uitgewerkte beleidsthema's met bijbehorende beleidstheorieën, concrete beleidsaannames en opbrengsten in bijvoorbeeld een doordacht doel-middelen-schema. Op *sturingsconcepten*, *bestuursstijlen* en *beleidsinstrumenten* die een kabinet denkt te gaan gebruiken om zijn beleid te realiseren wordt dan nog nauwelijks ingegaan, dat gebeurt pas later in concrete beleidsnota's van bewindslieden. Achteraf kan blijken dat een kabinet het bij beleidsintenties moest laten of dat die, tijdens de behandeling in Tweede en Eerste Kamer, sterk moesten wijzigen. Dat laatste kan dan te maken met de kortstondigheid van de regeerperiode, de weinig evenwichtige samenstelling van het kabinet, de inzet van de oppositie in beide Kamers of het maatschappelijk tegenspel.<sup>52</sup>

Regeringsverklaringen en regeerakkoorden zijn dus lang niet altijd helder of nauwkeurig uitgewerkt als het gaat om beleidsachtergronden of -opbrengsten, hoewel het steeds vaker voorkomt dat die meer gedetailleerd omschreven zijn, zoals het kabinet Rutte-I in zijn gedoogakkoord (VVD, PVV en CDA 2010) deed. Het heeft te maken met toegenomen partijpolitiek wantrouwen op grond waarvan meer omvattende en steeds gedetailleerder regeerakkoorden gemeengoed worden (Timmermans 1999: 81). Maar daarmee is de Kamer niet monddood ge-

<sup>52</sup> Sommige kabinetten blijken door hun politieke samenstelling, hun niet te realiseren beleid of persoonlijke aversies een kort leven beschoren, zoals dat van Van Agt-II, Balkenende-I en Rutte-I. Interimkabinetten, zoals van Van Agt-III en Balkenende-III, worden opgevolgd door een kabinet van een andere kleur of samenstelling, dat vaak ook andere beleidsuitgangspunten prioriteert. Desondanks komt het herhaaldelijk voor dat een kabinet op hoofdlijnen voortbouwt op het beleid van zijn voorganger(s). Dit, omdat de beleidsvorming dan al teveel stappen kent die moeilijk terug te draaien zijn of, zoals Ruud Nijhof (DS'70) in 1978 over het onderwijsbeleid opmerkt: 'De vergelijking van ons complexe onderwijsbestel met een mammoettanker, afkomstig van de vorige minister [Van Kemenade], waarvan de koers maar langzaam enkele graden te wijzigen valt, blijft nog steeds volop geldig' (TK 1978: 2318).

maakt, in tegendeel. De meerderheid van de Kamer stelde tijdens de formatie het akkoord immers vast, waardoor die het kabinet in feite verplicht het akkoord uit te voeren. En dat controleren de regeringsfracties via parlementaire sturing ex ante en via parlementaire controle ex post ('t Hart et al. 2002: 120-129). Voor de oppositie is het politiek ingewikkelder om wat het beleid betreft - ex ante of ex post - voet aan de grond te krijgen. Mondelinge of schriftelijke vragen aan de regering en het gebruik van moties zijn dan wapens om zich politiek en maatschappelijk te profileren.

De WRR noemt zo'n gedetailleerde omschrijving van beleidsprioriteiten een 'gesloten contract'. Van tevoren is dan vastgelegd 'wat de exacte inspanningen en wat de precieze resultaten zullen zijn' van een bepaald beleidsonderwerp. De Raad meent dat 'de overheid hier niet bij gebaat is' en bij de vorming van een nieuwe regering kan beter geïnvesteerd worden in een regeerprogramma 'waarin op hoofdlijnen de inhoudelijke prioriteiten worden bepaald' (WRR 2006: 13, 123).

Een voorbeeld daarvan uit de regeringsverklaring van Den Uyl (1973-1977) is het *nationale plan voor herstructurering van het onderwijs*. In zijn verklaring geeft Den Uyl al een vergaand beeld van die ontwikkelingen. 'Nog dit najaar zal een begin worden gemaakt met proefnemingen met betrekking tot de integratie van het kleuter- en basisonderwijs. Tegelijkertijd zullen proefnemingen een aanvang nemen met geïntegreerd onderwijs voor 12- tot en met 15-jarigen' (Den Uyl 1973: 1570). Het nationale plan voor de herziening van het onderwijs, de *Contourennota*, kwam er in 1975. Twee jaar na brede meningsvormende inspraakrondes verscheen de *Vervolgnota* (Van Kemenade et al. 1977). Zijn voorstellen zijn echter door hun ondubbelzinnige karakter al snel prooi van politieke polarisatie, verklaard uit 'de linkse hervormingsdrift van de jaren zeventig die onder rechts tot groeiende weerzin' leidt (Mellink 2014: 151).

Ook de regeringsverklaring van het CDA-VVD-kabinet Lubbers-II (1986-1989) kent een goed voorbeeld van een 'gesloten contract'. Het handelt over *het inrichtingsvoorstel voor de basisvorming*. 'Er zal zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk voor 1 januari 1988 een wetsvoorstel met betrekking tot de invoering van de basisvorming in het voortgezet onderwijs worden ingediend. Het wetsvoorstel zal voorzieningen bevatten voor het inhoudelijk kader, met inbegrip van eindtermen en de daarop afgestemde eindexamenregeling, een overgangperiode, de invoering voor alle scholen en een invoeringstermijn van 10 jaar' (Lubbers 1986: 5322). Het wetsvoorstel werd in 1987 ingediend en op 26 mei 1992 na veel adviezen, wijzigingen en nota's van verbeteringen in de Eerste Kamer aangenomen. Dat dit kabinet het onderwerp beter op hoofdlijnen in de regeringsverklaring had kunnen opnemen blijkt uit de vele mitsen en maren, niet alleen van advieslichamen zoals de SER (1987), Commissie Hirsch Ballin (1989), Commissie Herziening Eindtermen (1990) en Onderwijsraad (1991a; 1991b), maar ook zoals die verwoord werden in beide Kamers.

Voorafgaand aan de stemming over dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer merkt geschiedenisleraar en Kamerlid Ton van Boven (van de dan in de oppositie zittende VVD) op dat: 'Als het wetsvoorstel wordt aangenomen - en daar ziet het dus naar uit - dan acht de VVD dat een zwarte dag voor het onderwijs. Onderwijsgeevenden moeten gaan werken met een wet die zij niet gewild hebben. Vele leerlingen worden het slachtoffer van het gebrek aan ruimte voor die leerlingen om zich zoveel mogelijk naar eigen aard en aanleg te ontwikkelen. [...] Het onderwijs wordt weer slachtoffer van touwtrekken en koehandel en zal in de komende jaren onder deze wet te lijden hebben, zoals dat ook het geval is geweest bij de Mammoetwet' (EK 1992b: 1247).

### Onderwijsaandacht in woord

De eerste documenten als resultante van een kabinetsformatie zijn die van het kabinet Den Uyl (1973-1977). De onderwijsparagrafen in akkoord en verklaring vormen de opmaat voor de latere *Contourennota* en *Structuurnota* (Van Kemenade et al. 1975a; 1975b). Het laatste kabinet waar ik regeringsverklaring en regeerakkoord van bestudeer is dat van Rutte-II (2012-2017). Om nu de aandacht in de dertien regeerakkoorden en vijftien regeringsverklaringen voor het onderwijs zichtbaar te maken zijn alle teksten bestudeerd en desbetreffende passages zijn, per kabinet, naast elkaar in een document geplaatst (bijlage 03).

Jaar	Kabinet	Regeerakkoord	Regeringsverklaring	Politieke partijen	Woorden Akkoord	Woorden Verklaring	% tekst Verklaring
1973	Den Uyl	03-05-1973	28-05-1973	PvdA-KVP-ARP-PPR-D66	656	631	6,6%
1977	Van Agt-I	23-12-1977	16-01-1978	CDA-VVD	636	691	7,9%
1981	Van Agt-II	11-09-1981	16-11-1981	CDA-PvdA-D66	387	573	3,5%
1982	Van Agt-III	08-06-1982	08-06-1982	CDA-D66	0	0	0,0%
1982	Lubbers-I	26-10-1982	22-11-1982	CDA-VVD	792	407	2,7%
1986	Lubbers-II	08-07-1986	30-07-1986	CDA-VVD	852	528	5,3%
1989	Lubbers-III	26-10-1989	27-11-1989	CDA-PvdA	1.187	684	3,7%
1994	Kok-I	15-08-1994	31-08-1994	PvdA-VVD-D66	555	260	2,8%
1998	Kok-II	03-08-1998	25-08-1998	PvdA-VVD-D66	829	515	4,3%
2002	Balkenende-I	03-07-2002	26-07-2002	CDA-LPF-VVD	714	404	5,8%
2003	Balkenende-II	16-05-2003	11-06-2003	CDA-VVD-D66	588	244	6,0%
2006	Balkenende-III	07-07-2006	07-07-2006	CDA-VVD	0	17	1,5%
2007	Balkenende-IV	07-02-2007	01-03-2007	CDA-PvdA-CU	860	128	3,1%
2010	Rutte-I	30-09-2010	26-10-2010	VVD-CDA	694	206	4,2%
2012	Rutte-II	29-10-2012	13-11-2012	VVD-PvdA	893	247	3,4%

Figuur 12: akkoorden en verklaringen: 'meetbare' aandacht onderwijsbeleid (po, vo en lerarenopleidingen)

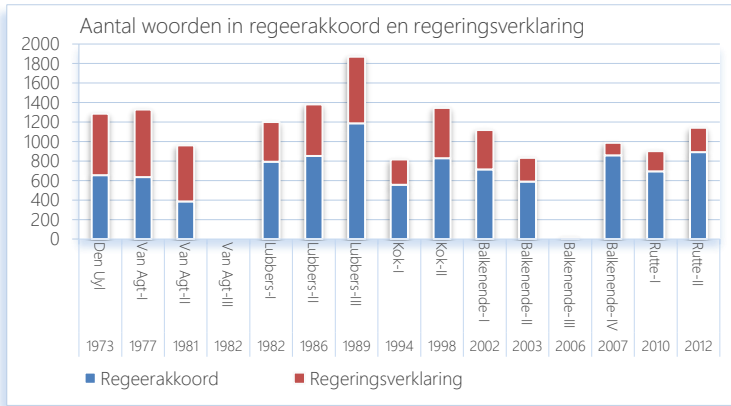
De tekstregels over het funderend onderwijs en docentenopleidingen zijn in alle regeerakkoorden en regeringsverklaringen geteld en afgezet tegen het aantal regels in het gehele akkoord en de gehele verklaring. De resultaten uit beide bronnen zijn in figuur 12 geplaatst en met elkaar vergeleken. De laatste kolom betreft het percentage van de onderwijstekst (primair en voortgezet onderwijs) in het geheel van de regeringsverklaring. Twee perioden vallen daarbij op, omdat daarin nauwelijks tot geen woord aan het onderwijs wordt gewijd.

De eerste is tijdens het kabinet Van Agt-III, het interim-kabinet na de val van Van Agt-II op 11 mei 1982 over de financiering van het werkgelegenheidsbeleid. Het interim-kabinet Van Agt-III had volgens de verklaring van zijn missionaire premier als 'eerste, niet tot enige taak vervroegde verkiezingen te bevorderen' (Van Agt 1982: 3440).<sup>53</sup>

Ook Balkenende-III kent als 'minderheidskabinet' enkel een korte regeringsverklaring omdat het na de val van Balkenende-II over de kwestie-Hirsi Ali als (missionair) interim-kabinet verder

<sup>53</sup> Den Uyl stelde het kabinet voor te bezuinigen op de Ziektewet om middelen vrij te maken voor zijn banenplan; de werkloosheid was in 1981 immers gestegen tot een naoorlogs record van 473.600 werklozen. De financiering ervan moest in de Voorjaarsnota 1982 worden geregeld. Dat lukte na wisselende politieke afspraken uiteindelijk toch niet door de opstelling van Van Agt, waarop de PvdA-ministers hun ontslag namen (Van Merriënboer, Bootsma & Van Griensven 2008).

ging. Het had als voornaamste taken vervroegde verkiezingen uit te schrijven en 'het indienen van een volwaardige begroting voor 2007 en het Belastingplan' (Balkenende 2006: 6044).<sup>54</sup>



Figuur 13: Vijftien kabinetten en het aantal onderwijswoorden in regeerakkoord en regeringsverklaring

In aansluiting op het cijfermatig overzicht (figuur 12) van de 'meetbare' aandacht voor het funderend onderwijs in regeringsverklaringen laat figuur 13 wat duidelijker zien wat de verhouding van die aandacht is tussen akkoorden en verklaringen. Wat de *regeerakkoorden* betreft besteedt het kabinet Lubbers-III de meeste woorden (1.187) aan het funderend onderwijs. Rutte-II is een goede tweede, 893 woorden, en Balkenende-IV volgt op de voet met 860 woorden. De kabinetten Van Agt-I (7,9%), Den Uyl (6,6%) en Balkenende-II (6,0%) besteden in hun *regeringsverklaringen* verhoudingsgewijs de meeste woorden aan het funderend onderwijs, op de voet gevolgd door Balkenende-I en Lubbers-II (> 5%). Of die kabinetten ook de grootste onderwijsveranderingen veroorzaken blijkt later in dit onderzoek. Andersom is die vraag ook van toepassing op de kabinetten Lubbers-I en Kok-I, omdat die in hun regeringsverklaringen minder dan 3% van hun tekst aan onderwijs besteden.

De vergelijking tussen het aantal woorden in tekstdelen over het funderend onderwijs met het aantal woorden hierover in de betreffende regeerakkoorden en regeringsverklaringen tezamen levert uiteindelijk een beeld op van de 'meetbare' onderwijsaandacht van elk kabinet. Het kabinet Lubbers-III is in 1989 koploper met 1.871 woorden. Omstreeks 1.200 woorden of meer besteden de regeringen Den Uyl (1.287), Van Agt-I (1.327), Lubbers-I (1.199), Lubbers-II (1.380) en Kok-II (1.344) aan onderwijsbeleid.<sup>55</sup> Met 815 woorden hierover is het kabinet Kok-I het sberst; direct gevolgd door Balkenende-II met 832 woorden.

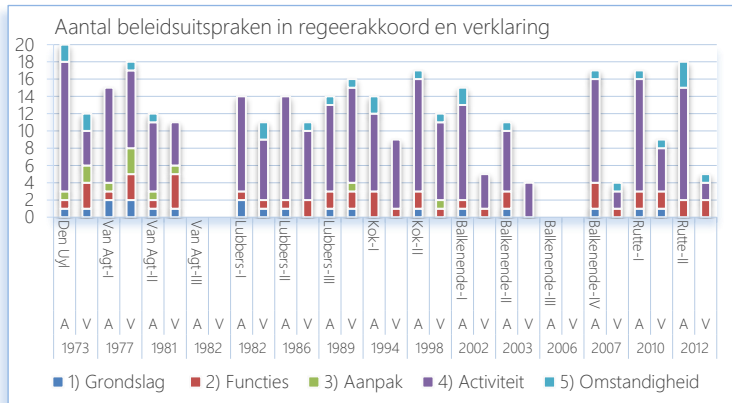
#### Vijf categorieën beleidsuitspraken

Alle teksten over het funderend onderwijs in regeerakkoorden en regeringsverklaringen zijn met behulp van een analyse (bijlagen 03) teruggebracht tot kernachtige uitspraken, veelal geformuleerd als afspraken. Deze uitspraken (beleidsitems) zijn vervolgens in vijf categorieën in

<sup>54</sup> De kwestie-Hirsi Ali (Kamerlid) gaat over haar Nederlandschap, waaraan door minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en integratie wordt getwijfeld. Na een langdurig Kamerdebat (28 juni 2006) verklaart coalitiepartij D66 geen vertrouwen meer te hebben in deze minister en zegt zijn steun aan het kabinet op.

<sup>55</sup> De woorden over funderend onderwijs in akkoorden en verklaringen zijn precies geteld, maar andere keuzes voor alinea's, zinnen en of zinsdelen kunnen een net andere woordensom opleveren.

een matrix geplaatst. Het gaat om 1) grondslag van het onderwijs, 2) functies van het onderwijs, 3) aanpak onderwijsveranderingen, 4) onderwijsbeleidsactiviteiten en 5) werkomstandigheden onderwijsmedewerkers. Een volledig overzicht van de gevonden beleidsitems zijn in de genoemde bijlagen terug te vinden. Figuur 14 toont het aantal onderwijsbeleidsitems per categorie per regeerakkoord en regeringsverklaring van elkaar opvolgende kabinetten: het aantal items van regeerakkoord (A) en regeringsverklaring (V) per kabinet.



Figuur 14: Aantal beleidsitems per criterium in regeerakkoord (A) en regeringsverklaring (V)

Uit de grafiek blijkt dat als het om voorgenomen onderwijsbeleidsactiviteiten gaat, het regeerakkoord meer gedetailleerd is en bijna altijd meer items telt dan de regeringsverklaring, met uitzondering van Van Agt-I en Lubbers-III. Als naar een combinatie van de onderwijsbeleidsitems wordt gekeken zijn er vijf van de vijftien kabinetten die meer dan 25 beleidsitems noemen. Het gaat dan om de kabinetten Den Uyl (32), Van Agt-I (33), Lubbers-III (29), Kok-II (29) en Rutte-I (26) en nog los van de inhoud van de beleidsitems, spannen deze kabinetten in aantal beleidsafspraken en beleidsaandacht dus de kroon.

\* *Grondslag van het onderwijs*

Bij de grondslag van het onderwijs gaat het erom of er iets gezegd is over de *vrijheid van onderwijs* en over *maatregelen aangaande het openbaar of bijzonder onderwijs*. Den Uyl houdt het bij de sobere vaststelling 'dat onderwijs en vorming gemeenschapsvoorzieningen zijn, die in principe ten laste van de algemene middelen komen' (PvdA, D'66 en PPR 1973: 10). Bijna alle kabinetten met een CDA'er als premier (Van Agt-I en -II, Lubbers-I, -II en -III, Balkenende-II en -IV) of waarin het CDA meeregeert (Rutte-I) hebben afspraken over de grondslag van het onderwijs in regeerakkoord of in regeringsverklaring opgenomen.

In de regeerakkoorden van Van Agt-II (1981) en Lubbers-I (1982) wordt exact dezelfde formulering gebruikt: 'De vrijheid van het bijzonder onderwijs en de financiële gelijkstelling tussen het openbaar en bijzonder onderwijs worden afdoende gewaarborgd' (Van Agt 1981: 27; Scholten 1982: 50). Het regeerakkoord Balkenende-II stelt: 'Aan de vrijheid van onderwijs wordt niet getornd. Scholen hebben recht op naleving en bescherming van hun eigen grondslag en traditie' (Korthals Altes & Hoekstra 2003: 8). Rutte-I tenslotte, legt vast dat 'aan de vrijheid van onderwijs zoals gewaarborgd door art. 23 Grondwet', niet wordt getornd (Opstelten 2010a).

\* *Functies van het onderwijs*

In de beleidsitems over de *functies van het onderwijs* zijn op grond van de regeringsverklaringen en regeerakkoorden vijf groepen te onderscheiden. Het gaat dan om de functies zoals die in het functieanalyse-instrument (figuur 8) in de kwadranten zijn opgenomen: beroepsvorming, persoonsvorming, burgerschapsvorming en culturele vorming en de eerdergenoemde functie allocatie (en selectie) in figuur 3.

Kabinet	Den Uyl	Van Agt-I	Van Agt-II	Van Agt-III	Lubbers-I	Lubbers-II	Lubbers-III	Kok-I	Kok-II	Balkenende-I	Balkenende-II	Balkenende-III	Balkenende-IV	Rutte-I	Rutte-II
Functies onderwijs															
Beroepsvorming	0	1	1		1	1	1	1	1	1	1		1	1	1
Persoonsvorming	1	1	1		0	1	1	1	1	1	1		1	1	1
Burgerschapsvorming	1	1	1		0	1	1	1	1	1	1		1	1	0
Culturele vorming	1	0	1		0	1	0	1	1	0	0		1	1	1
Allocatie	1	1	0		0	0	1	0	0	0	0		0	0	1

Figuur 15: Functies van het onderwijs in regeerakkoorden en regeringsverklaringen

De meeste regeerakkoorden en regeringsverklaringen spreken over *beroepsvorming* en *persoonsvorming* als na te streven onderwijsdoelen. Het kabinet Den Uyl onderscheidt zich wat de beroepsvormende (of kwalificerende functie) van het onderwijs betreft. Aan het belang ervan wordt niet getwijfeld, maar 'de volwaardige persoonlijke ontplooiing en een goede maatschappelijke voorbereiding' horen centraal te staan (Van Kemenade et al. 1975b: 12). Een 'vooruitstrevend onderwijsbeleid' is volgens dit kabinet gericht op de ontwikkeling van kennis, vaardigheden en creativiteit en 'leidt tot solidariteit en tot het vermogen democratisch besef tot gelding te brengen' (PvdA et al. 1973: 10). De beroepsvoorbereidende functie is volgens de regeringsverklaring van dit links-progressieve kabinet zelfs goeddeels uit den boze, omdat onderwijs in dienst staat van de samenleving en zich niet mag laten leiden door 'behoeften van economische expansie' (Den Uyl 1973: 1566).

Akkoord en verklaring van het kabinet Rutte-I gaan voornamelijk over presteren en kwalificeren; noodzakelijk om tot de top vijf van kenniseconomieën te gaan behoren. Dit om jongeren op alle niveaus voor te bereiden op een 'internationale arbeidsmarkt' (Opstelten 2010a: 31-32). Rutte-II doet daar nog een schepje bovenop door van goed naar 'excellent onderwijs' te streven om tot de 'top vijf van de wereld te gaan behoren' (Kamp & Bos 2012: 17). Sitalsing schetst Rutte overigens als volgt: 'Hij is de liberaal van de kansen, door onderwijs. Hij heeft altijd gevonden dat de VVD een onderwijspartij moet zijn' (Sitalsing 2016: 50).

Het kabinet Lubbers-I heeft het als enige - noch in regeerakkoord of in regeringsverklaring - over persoonsvormende, burgerschapsvormende of cultureel vormende functies van het onderwijs. Deze politieke 'no-nonsense' coalitie zet voornamelijk in op een 'betere afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt' (Scholten 1982a: 32) en 'het uitrusten van jongeren met toereikende vaardigheden en waardering voor vakmanschap' (Lubbers 1982: 636). Dit heeft zeker te maken met de grote economische problemen, de snelle groei van de werkloosheid en de grote overheidstekorten, waarvoor dit kabinet zich gesteld weet (Lubbers 1982: 635).

De *socialiserende functie* - of *burgerschapsvorming* - krijgt overigens ook bijna van elk kabinet aandacht, twee noemen deze functie niet (Lubbers-I en Rutte-II). Den Uyl en ook Van Agt-I

vermelden in hun regeringsverklaring dat het onderwijs bij kan dragen 'aan de ontwikkeling van de samenleving' (Den Uyl 1973: 1566) en 'de bevordering van democratisch staatsburgerschap' (Van Agt 1978: 334). Rutte-I spreekt in zijn regeerakkoord - mogelijk onder druk van zijn gedoogpartner, de anti-islampartij PVV - over de zwakte van islamitische scholen als het gaat om 'burgerschapsvorming'.

Acht kabinetten noemen nadrukkelijk de functie *culturele vorming* in regeerakkoord en of regeringsverklaring. Dat zijn hoofdzakelijk kabinetten waar de PvdA de minister-president voor levert (Den Uyl, Kok-I en -II) of deel uitmaakt van de regering (Van Agt-II, Balkenende-IV en Rutte-II). Lubbers-II (samengesteld uit CDA & VVD), en Rutte-I (VVD & CDA met gedoogpartner PVV) vormen hierop een uitzondering en noemen de culturele functie ook. Den Uyl spreekt in zijn regeerakkoord over 'een grotere plaats in het onderwijs voor de musische vorming met grotere kansen voor creativiteit' (PvdA et al. 1973: 12).<sup>56</sup> Van Agt-II constateert (wat algemener) dat onderwijs zijn invloed doet gelden 'op de culturele, maatschappelijke en economische ontwikkelingen' (Van Agt 1981: 335-336). Lubbers-II zegt voorstellen voor te bereiden om 'meer aandacht mogelijk te maken voor de kunstzinnige vorming in het onderwijs, zonder dat dit de begroting van onderwijs en wetenschappen extra zal belasten' (De Koning 1986: 80).

De regeringsverklaring van Kok-I stelt dat 'de vorming van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een impuls [geeft] aan de culturele educatie, zowel binnen het onderwijs als daarbuiten' (Kok 1994b: 5811). Hij voegt er in het akkoord van zijn tweede kabinet aan toe dat onderwijs noodzakelijk is, 'niet alleen ten behoeve van de individuele ontplooiing van mensen, maar ook voor de economische, sociale en culturele ontwikkeling van ons land' (Kok 1998a: 63). Daarin vraagt hij 'bijzondere aandacht voor de jeugd als doelgroep van kunst- en cultuurbeleid' (Kok 1998a: 15). Van de vier kabinetten met Balkenende als premier spreekt enkel Balkenende-IV - het enige coalitie kabinet van CDA en PvdA - over cultuureducatie. Dat blijft 'de komende jaren een prominente plaats innemen in het onderwijs- en kunstbeleid' (Wijffels 2007: 30-31).

Het daaropvolgende, rechts-populistische kabinet Rutte-I, bestaande uit VVD, CDA en gedoogd door de anti-cultuurpartij PVV, bezuinigt substantieel op cultuur en wil de overheidsbemoediging op dat terrein fors beperken. Naast honderden miljoenen die in die jaren bezuinigd worden op cultuur betekent dit dat de cultuurkaart, waarmee vo-leerlingen met kortingsmogelijkheden naar culturele activiteiten kunnen gaan, geschrapt wordt (Opstelten 2010a: 28). Opmerkelijk genoeg zet ditzelfde kabinet in zijn cultuurnota 2013-2016 wel fors in op cultuuronderwijs in het basisonderwijs (Zijlstra 2011a: 7-9). Bijna twee jaar later trekt het kabinet Rutte-II, nu met VVD en PvdA als coalitiegenoten, tijdens de formatie de maatregel de cultuurkaart te schrappen per direct weer in. 'De cultuurkaart voor jongeren blijft behouden' en scholen en culturele instellingen moeten hun krachten bundelen voor 'cultuureducatie in het basis- en voortgezet onderwijs' (Kamp & Bos 2012: 19-20). De enkele honderden miljoenen aan cultuurbezuinigingen worden echter maar mondjesmaat teruggenomen.

De laatste onderwijsfunctie is *allocatie*, bedoeld als een functie die eraan bijdraagt dat mensen

<sup>56</sup> Aan de brief van minister-president Den Uyl aan de Tweede Kamer (15 mei 1973) met kerndocumenten over de totstandkoming van het kabinet zijn twee documenten toegevoegd die samen de basis van het regeerakkoord vormen. Het eerste betreft *Keerpunt 1972* van PvdA, D'66 en PPR, het tweede *Schets van beleid voor 1973 en volgende jaren* van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. Ook hier is aandacht voor culturele vorming: 'Een grotere plaats in het onderwijs voor de musische vorming met grotere kansen voor creativiteit' (Den Uyl 1973: 36).

een maatschappelijke positie kunnen verwerven, onafhankelijk van hun sociale herkomst. Zowel het kabinet Den Uyl, als dat van Van Agt-I, Lubbers-III en Rutte-II spreken hierover in regeerakkoord en of regeringsverklaring. Den Uyl wil 'democratisering van het onderwijs naar deelname, inhoud en vormgeving' als voorwaarde voor 'het vrij maken van de burgers in hun werksituatie evengoed als in hun vrije tijd' (Den Uyl 1973: 1566). En volgens het regeerakkoord Rutte-II (verlost van zijn populistische gedoogpartner de PVV), kan 'onderwijs het beste uit kinderen en studenten halen. Talent meer uitdagen en achterstanden verkleinen, ook als je geboren bent in een migrantenfamilie, een gezin met een laag inkomen of deelneemt aan het speciaal onderwijs' (Kamp & Bos 2012: 17).

\* *Aanpak onderwijsveranderingen en actoren onderwijsbestel*

Het lijkt vanzelfsprekend dat men, als het om onderwijsveranderingen gaat, zegt actoren uit het gehele onderwijsbestel erbij te zullen betrekken. Het zal echter gedurende mijn onderzoek blijken of dit niet alleen bij symbooltaal en bij symbolisch handelen blijft of dat van daadwerkelijke beïnvloeding sprake is. Uitgaande echter van veranderde opvattingen over meer interactieve beleidssturing - met meer aandacht voor actieve participatie van actoren - en de daarbij passende bestuursstijlen vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw, ligt dit wel voor de hand. Van Den Uyl tot en met Kok-II (1973-2002), elke premier noemt in zijn regeringsverklaring de inbreng en inspraak van betrokken groepen burgers. Den Uyl kondigt aan dat hij geen veranderingen afdwingt, maar alleen verwerkelijkt 'als zij als rechtvaardig en noodzakelijk worden ervaren door de mensen'. Zijn kabinet acht dan ook de 'voortgang van het proces van deelneming in en democratisering van besluitvorming dringend geboden'. Het is zelfs de kurk waarop zijn beleid drijft, vandaar het voorstel vorming en opleiding naar volwassenen uit te breiden, als 'noodzakelijke voorwaarde voor instandhouding en versterking van de democratie' (Den Uyl 1973: 1566). Het laatste kabinet in mijn onderzoek, Rutte-II, spreekt in zijn regeringsverklaring over 'goed overleg en een open dialoog' tussen overheden, sociale partners en maatschappelijke organisaties. Zijn kabinet kiest 'dwars door alle dossiers heen, voor een slanke en doortastende overheid, [die] zichtbaar hoge kwaliteit levert en niet aarzelt om aan de kant van mensen te gaan staan' (Rutte 2012: 5).<sup>57</sup>

\* *Onderwijsbeleidsactiviteiten*

De meeste aandacht in regeerakkoorden en regeringsverklaringen is er voor onderwijsbeleidsactiviteiten. In figuur 16 zijn de meest opvallende beleidsvoornemens op dat gebied voor het funderend onderwijs bij elkaar geplaatst. In de periode Den Uyl tot en met Kok-II (1973-2002) gaat het vooral om wetgeving zoals voor de samenvoeging van kleuterschool en lagere school tot basisonderwijs (WBO 1981) en de uiteindelijke invoering van het basisonderwijs (1985). De experimenten middenschool van Van Kemenade krijgen (weliswaar in heel andere vorm) een uitwerking in de *Wet basisvorming voortgezet onderwijs* (Wallage 1993) met later (Van der Hoeven 2006) de wijziging tot onderbouw (*Regeling onderbouw voortgezet onderwijs*). In de bovenbouw van het voortgezet onderwijs wordt de vrije vakkenpakketkeuze van de leerling ingedamd in de *Wet profielen tweede fase voortgezet onderwijs* (Netelenbos 1997) met wijzigingswetten in 2006 (Van der Hoeven) en in 2014 (Dekker), en een ministeriële regeling in 2016 (Dekker) voor profielen in het vmbo. Ook de *Wet onderwijsverzorging* (Deetman 1986) en de

<sup>57</sup> Hier spreekt een krachtdadige regering (Rutte-II), die het heft in eigen hand houdt. De typering van dit kabinet dat het met een kleine overheid 'aan de kant van mensen' gaat staan roept overigens vragen op over wiens kant dit dan is en welke kanten er nog meer zijn.

daaropvolgende *Wijzigingswet* (Netelenbos & Van Aartsen 1996b) komen in die periode tot stand, met de bedoeling de onderwijsondersteuning door onderwijsbegeleidingsdiensten, de landelijke pedagogische centra, SLO en Cito een wettelijke basis te geven. Dat geldt ook voor de *Wet medezeggenschap onderwijs* (Ritzen 1992), die in 2006 (Van der Hoeven) vervangen wordt door de *Wet medezeggenschap op scholen*.

Beleid	Kabinet														
	Den Uyl	Van Agt-I	Van Agt-II	Van Agt-III	Lubbers-I	Lubbers-II	Lubbers-III	Kok-I	Kok-II	Balkende-I	Balkende-II	Balkende-III	Balkende-IV	Rutte-I	Rutte-II
Integraal onderwijsstelselplan	1975														2015
Wet basisonderwijs (& SO)	1	1981	1		1985	1	1993								
Achterstandenbeleid po	1	1	1		1	1				1			1	1	1
Achterstanden minderheden			1		1	1	1	1							
Achterstanden meisjes/vrouwen	1	1	1												
Brede school									1				1		
Experimenten middenschool	1	1													
Wet basisvorming vo			1		1	1	1993					2006			
Wet profielen 2 <sup>de</sup> fase vo					1	1	1	1997	1			2006			2014
Impuls cultuuronderwijs	1		1		1	1	1						1	1	1
Impuls informatica/technologie						1			1						
Professionalisering leraar	1					1								1	1
Lerarenopleidingen po <sup>58</sup>	1	1	1		1								1	1	1
Lerarenopleidingen vo	1	1	1		1								1	1	1
Wet onderwijsverzorging	1	1	1		1	1986		1996							
Beheerskosten bijz. onderwijs	1	1			1										
Huisvesting onderwijs	1							1	1						
Decentralisatiewet gemeenten			1		1		1	1							
Wet medezeggenschap			1				1992	1		1		2006			
Kwaliteit van het onderwijs		1			1		1	1	1	1	1		1	1	1
Autonomie van het onderwijs						1	1	1	1	1	1				
Lumpsum financiering vo						1	1	1	1	1	2005				

Figuur 16: Activiteiten in regeerakkoorden en regeringsverklaringen (jaar/tafel geeft plan, regeling of wet aan)

Zowel aan het begin als het eind van de onderzoeksperiode is er sprake van een '*nationaal ontwikkelingsplan voor het onderwijs*', zoals het regeerakkoord van het kabinet Den Uyl dit noemt (PvdA et al. 1973: 10). Het kabinet Rutte-II zet in 2015 ook in op een dergelijke integrale veranderingsaanpak met *Onderwijs2032*. De intenties zijn echter nogal verschillend en dat kan haast niet anders, omdat de maatschappelijke context van het funderend onderwijs in veertig jaar nogal veranderd is.

Voor het kabinet Den Uyl is het onderwijs erop gericht 'gelijke kansen te scheppen voor ieder-

<sup>58</sup> Het is opmerkelijk dat er ondanks de grote onderwijsveranderingen tijdens Lubbers-III en Kok-I en -II in regeerakkoord, noch regeringsverklaring aandacht is voor de daardoor ook veranderende lerarenopleidingen en voor bij- en nascholing.

een om het bij hem of haar passende onderwijs te volgen'. Meisjes en kinderen uit arbeidersmilieus waren immers ondervertegenwoordigd in het hoger onderwijs (Bleich 2008: 301). Het is bovendien bedoeld als persoonlijke ontplooiing zodat 'burgers in staat zijn [--] deel te nemen aan het kulturele leven' (PvdA, D'66 & PPR 1972: 7). Voor Rutte-II heeft *Onderwijs2032* de intentie om het funderend onderwijs zo te veranderen dat het leerlingen 'klaarstoomt om te kiezen voor een vervolgstudie of een beroepsopleiding' om daarna actief bij te dragen aan samenleving en economie (Dekker 2014a: 1-2). Daarnaast heeft onderwijs voor Rutte-II de volwaardige participatie in de samenleving als uitkomst met een goede beheersing van basisvaardigheden rekenen, taal en digitale geletterdheid van leerlingen en hun persoonlijke en maatschappelijke vorming (Dekker 2014a: 5). Kortom, waar de nadruk in 1973 ligt op persoonlijke ontwikkeling, ontplooiing en op democratisering in allerlei sectoren (Den Uyl 1973: 1565), roept Rutte's kabinetsbeleid, ingegeven door economie en neoliberale ideologie, voornamelijk associaties op met de beroepsvormende, kwalificerende functie van het onderwijs (Rutte-II 2012).

Naast *wetgeving* en *onderwijsontwikkelingsplannen* op landelijk niveau zijn er in deze kern-documenten andere belangrijke thema's zoals *onderwijsachterstandenbeleid* in sociaal-cultureel achtergestelde wijken, minderheden en de verbetering van onderwijskansen voor meisjes en vrouwen, 'die in de praktijk nog steeds minder zijn dan die voor jongens en mannen' (Van Agt 1978: 334). De brede (buurt)school of vensterschool in het paarse, sociaal-liberale regeerakkoord Kok-II, die later ook aandacht krijgt van het christelijk-sociale Balkenende-IV, integreert in één gebouw verschillende maatschappelijke functies waaronder de school, en kan 'als vangnet voor kinderen in achterstandssituaties een belangrijke bijdrage leveren aan de sociale cohesie in een wijk' (Kok 1998a: 63). *Impulsbeleid* - bedoeld om bepaalde beleidsthema's te stimuleren - betreft informatica en technologie, vanwege het toenemend belang om er 'als samenleving profijt van (te) trekken' (Lubbers 1986: 5325). Het kabinet Kok-II voegt toe bovendien fors te willen investeren in informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het onderwijs, omdat deze vernieuwing een van de 'pijlers is waarop een sterke kenniseconomie rust. Het is van belang dat Nederland bij de nieuwste ontwikkelingen op dit terrein - zoals Internet en elektronische handel - aansluiting vindt. Inbedding in het onderwijs is daarvoor van groot belang' (Kok 1998b: 6213). In acht regeerakkoorden en regeringsverklaringen van dertien kabinetten zien we impulsbeleid voor cultuuronderwijs terug. Hieruit spreekt de aandacht voor persoonsvorming en de ontwikkeling van creativiteit, recent ook ten behoeve van een meer renderende kenniseconomie (WRR 2013) en de verdere groei van onze kennissamenleving (Bussemaker 2013a).

Veranderingen van onderwijsinrichting vragen ook om *aanpassingen in lerarenopleidingen en investeringen in bij- en nascholing van docenten*. In akkoorden en verklaringen is daar zeker oog voor. Die aandacht is er van Den Uyl tot en met Lubbers-I ook voor vernieuwing van lerarenopleidingen in verband met veranderingen in het primair en voortgezet onderwijs.

Zo gaat het regeerakkoord Den Uyl nadrukkelijk in op de voorziene onderwijsveranderingen met maatregelen om 'de opleiding en de verplichte her- en bijscholing van alle onderwijsgegenden op elkaar af (te) stemmen' (PvdA et al. 1973: 10). Van Agt-I wil op grond van de integratie van kleuter- en lager onderwijs in het basisonderwijs 'de kwalitatieve verbetering van de opleidingen voor onderwijzers(essen) en kleuterleidsters(ers) met kracht' bevorderen. Bovendien streeft dit kabinet naar een 'uitbreiding van de nieuwe lerarenopleidingen' met zoveel mogelijk behoud van de capaciteit van de bestaande (leraren)opleidingen (Van Agt 1977: 54,

89).<sup>59</sup> Lubbers spreekt in zijn regeringsverklaringen in 1982 en 1986 over wettelijke regelingen voor de lerarenopleidingen, omdat 'de positie en de vakbekwaamheid van de leraar van groot belang zijn voor het onderwijs' en de 'kwaliteit van het onderwijs' vooral verhoogd wordt met de deskundigheid van de leraren.<sup>60</sup> Je zou verwachten dat er ook een directe relatie met de invoering van de basisvorming wordt gelegd, maar dat is niet het geval (Lubbers 1982: 642; Lubbers 1986: 5321).

De verbetering van de kwaliteit van lerarenopleidingen inclusief pabo's en die van de professionaliteit van de docent zijn opnieuw aandachtspunten in het regeerakkoord van het kabinet Balkenende-IV (Wijffels 2007: 15) en ook Rutte refereert daar in zijn beide regeerakkoorden aan door vervolg te geven aan het *Actieplan Leerkracht van Nederland* (Plasterk & Van Bijsterveldt-Vliegenthart 2007). Dat is erop gericht 'het lerarentekort aan te pakken en de kwaliteit en de positie van leraren te versterken' (Opstelten 2010b: 30). Bovendien spreekt hij over de aanscherping van 'de eisen rond lerarenopleidingen' en over de wettelijke verankering met ingang van 2017 'van de eisen van bekwaamheid uit het Lerarenregister en de bijscholingsplicht van docenten' (Rutte & Samson 2012: 16). In de kabinetten Rutte-I en -II gaat het daarnaast vooral om de verbetering van taal en rekenen in de basisschool en de ambitie met de kwaliteit van het Nederlands onderwijs tot de top-5 van de wereld te willen behoren (Opstelten 2010a; Rutte 2012).

Grote en langdurige beleidsaandacht is er achtereenvolgens voor de *kwaliteit* en *autonomie* van het onderwijs en de daarmee samenhangende bekostiging in de vorm van *lumpsum financiering*. Hiermee verdwijnt weliswaar de centrale declaratie-regelgeving, maar met het budget dat de school nu naar eigen inzichten kan besteden, moeten meer kostendragers, zoals de groeiende overhead, betaald worden. Dit, terwijl tegelijkertijd de risico's groter worden door loon- en prijsstijgingen, vervangingskosten en zelfs kosten van wachtgeld bij werkloosheid (Duijvestijn 2013), terwijl het scholen verboden is private of commerciële hulpbronnen aan te boren (In 't Veld 2001: 175; 177).

De belangstelling voor dit onderwerp begint concreet vorm te krijgen onder het kabinet Lubbers-II dat in zijn regeringsverklaring onder het kopje *kwaliteit van het onderwijs* spreekt over 'deregulering en versterking van de autonomie van scholen', waartoe 'schoolbesturen en -management zullen [--] worden versterkt' (Lubbers 1986: 25). In 1998 met het kabinet Kok-II krijgt

<sup>59</sup> De Nieuwe Leraren Opleidingen (NLO's) leidden docenten op voor het voortgezet onderwijs (eigenlijk voor de toekomstige middenschool, die er nooit is gekomen). Het vertrouwen in de NLO's is groot en komt tot uiting in forse subsidiëring en in het experimentele karakter ervan, zonder dat er veel evaluaties plaatsvinden. De komst van de NLO's (1970), naast de MO-opleidingen, betekent een nieuwe weg naar het leraarschap. Het was een voltijds dagopleiding van viereneuhalf jaar voor de tweede en derde graad in twee vakken 'met als centrale doelstelling 'professionalisering' door integratie van de vakspecialistische en onderwijskundige component'. De opleiding voor eerstegraads bevoegdheid blijft voorbehouden aan universiteiten en MO-instituten (Vos 2005: 24). Uiteindelijk (1987) fuseren de NLO's met MO-A-opleidingen en integreren in de educatieve faculteiten van Hogescholen.

<sup>60</sup> Schoorsteenuren zijn de drie uren per week die eerstegraadsleraren in vo met een volledige betrekking krijgen doorbetaald, zonder dat zij daarvoor les geven. In dat geval wordt voor 29 uur (volledige baan) betaald, terwijl 26 uur wordt gedoceerd. Onder onderwijsminister Pais (Van Agt-I) is deze regeling afgeschaft, vanwege de ongelijke rechtspositie van docenten met een volledige betrekking en parttime leraren. Er speelden overigens zeker ook bezuinigingsoverwegingen mee (Reformatorisch Dagblad 1980: 3). Over salarisbezuinigingen of de afschaffing van schoorsteenuren spreekt het kabinet Van Agt echter noch in regeerakkoord, noch in regeringsverklaring (Van Agt 1977; Van Agt 1978).

die autonomie ook inhoudelijke uitwerking met de wijziging van de vijf jaar eerder geïntroduceerde kerndoelen en de invoering van eindtermen voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs, gekoppeld aan de *Wijzigingswet profielen voortgezet onderwijs*. Tegenover die deregulering en grotere autonomie staat echter de 'toenemende' toetsing en bewaking van de kwaliteit van het onderwijs (Kok 1998a: 63; Hermans 1999). Ook Balkenende-I stelt in zijn regeringsverklaring dat scholen vanuit hun autonomie zelf mogen bepalen 'welke onderwijskundige aanpak het best bij hen en hun leerlingen past' (Balkenende 2002: 5468). In Balkenende-II wordt geconstateerd dat het kabinet 'door deregulering en samenvoeging van budgetten' schoolbesturen, ouders, onderwijsgevend en leerlingen binnen kaders ruimte geeft 'hoe het onderwijs op hun school het best kan worden ingericht' (Balkenende 2003a: 4284). Voor het onderwijs biedt deze grotere autonomie kansen voor een eigen personeelsbeleid, waaronder ook de inhuur van kunstzinnige deskundigheid, en 'om onderling samen te werken met instellingen voor kunstzinnige vorming, ondersteuningsinstellingen en culturele instellingen, zowel personeel als materieel' (Ritzen & d'Ancona 1993: 7-9). Dat dit uit hetzelfde, gedecentraliseerde budget moet worden bekostigd is duidelijk.

Kabinet	Den Uyl	Van Agt-I	Van Agt-II	Van Agt-III	Lubbers-I	Lubbers-II	Lubbers-III	Kok-I	Kok-II	Balkenende-I	Balkenende-II	Balkenende-III	Balkenende-IV	Rutte-I	Rutte-II
Beleid															
Verkleining klassen	1								1						
Ruimere toewijzing leerkrachten	1														
Terugdringen lerarentekort											1				
Bezuiniging salarissen		(1)	(1)		1										
Positie leraren verbeteren		1	1		1	1	1	1		1			1	1	1

Figuur 17: Beleidsvoornemens werkomstandigheden in regeerakkoorden en regeringsverklaringen

\* *Werkomstandigheden*

Bij de omstandigheden van in het onderwijs werkenden (figuur 17) gaat het voornamelijk om de arbeidsomstandigheden van leerkracht en docent in primair en voortgezet onderwijs. Vergelijken met de onderwijsbeleidsactiviteiten zeggen de akkoorden en verklaringen weinig specifiek over werkomstandigheden. Ze gaan om beleidsvoornemens als *verkleining van het aantal leerlingen* in de klas, *bezuinigingen op salarissen*, het in evenwicht brengen van vraag en aanbod, de status van het beroep, het streven voldoende leraren voor de klas te houden en de prestatiebeloning. Afbraak van rechtspositie komt echter ook voor, zoals in het geval van de afschaffing van de zogenoemde schoorsteenuren en een algehele verlaging van onderwijssalarissen. Een verslechterende economie en hoogoplopende werkloosheid tijdens Lubbers-I dwingen hiertoe (Lubbers 1982).

De prestatiebeloning, bedoeld als opwaardering van het 'beroep leraar', is de andere kant van de medaille. Het is een idee van het kabinet Balkenende-I om het lerarenberoep aantrekkelijker te maken. Het gaat erom 'binnen de arbeidsvoorwaardenregeling ruimte [te scheppen] om extra beloning mogelijk te maken voor leraren met achterstandsgroepen en voor bijzondere prestaties' (Donner 2002: 15). Balkenende-IV stelt in zijn regeerakkoord ook een beloningsdifferentiatie voor en nu gerelateerd aan het 'lerarentekort, functiedifferentiatie, loopbaanperspectief, omvang lestaak, hoeveelheid contacturen, ruimte voor individuele leerlingbegelei-

ding, onderwijsontwikkeling en de professionaliteit van de docent' (Wijffels 2007: 15). Het daaropvolgende regeerakkoord van Rutte-I herhaalt dit beleidsstreven nog eens in algemene termen met 'er komt meer ruimte voor prestatiebeloning, zowel voor personen als teams' (Opstellen 2010b: 27).

### 3.1.2 Troonredes en miljoenennota's

Regeerakkoorden en regeringsverklaringen omvatten beleidsvoornemens die bedoeld zijn om in de regeerperiode van een kabinet uit te voeren. Van 1973 tot 2017 hebben slechts vijf van de vijftien kabinetten de eindstreep van hun vier regeerjaren gehaald (Van Agt-I, Lubbers-I en -III, Kok-I en Rutte-II), wat een relatief 'snelle' opvolging van kabinetten met 'nieuwe' voornemens betekende. Om meer zicht te krijgen op continuïteit van beleid zijn daarom ook de jaarlijkse troonredes en miljoenennota's geanalyseerd op het (cultuur)onderwijsbeleid. Hier gaat het nu voornamelijk om beleidsaanvullingen en -afwijkingen op hetgeen in de regeringsverklaringen en regeerakkoorden is vermeld. Voor de beschrijving daarvan is dezelfde indeling gevolgd als in de vorige paragraaf (3.1.1).

De troonrede wordt elke derde dinsdag in september door of namens het staatshoofd uitgesproken in de Ridderzaal in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal, als een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid (Grondwet, artikel 65). Dit gebeurt onder politieke verantwoordelijkheid van het kabinet.<sup>61</sup> Elk departement levert een tekst aan, de minister-president moet ervoor zorgen dat het een alomvattend en samenhangend verhaal is met een logische lijn. De miljoenennota, door de minister van Financiën op dezelfde dag aangeboden, maakt onderdeel uit van de rijksbegroting. Die bestaat naast de gecumuleerde rijksbegroting (miljoenennota) uit het belastingplan en begrotingswetten die per hoofdstuk zijn vormgegeven.<sup>62</sup> Hoofdstuk VIII van de miljoenennota gaat over de *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*.<sup>63</sup>

In bijlage 04 zijn per jaar in het kort de voornemens van het (cultuur)onderwijsbeleid uit troonrede (1) en miljoenennota (4) bijeen geplaatst, met een karakteristiek van de economische ontwikkeling (2) en het cultuurbeleid (3) zoals in deze documenten voorzien. Aan het eind van deze bijlage is een matrix toegevoegd waarin de beleidsvoornemens per jaar op functies, onderwijsbeleidsactiviteiten en werkomstandigheden onderwijspersoneel gerangschikt zijn.

#### \* *Grondslag van het onderwijs*

Troonredes noch miljoenennota's spreken over de onderwijsgrondslag, de vrijheid van onderwijs of de financiële gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs. In feite gaat het in deze

<sup>61</sup> Premier Lubbers over de samenwerking met koningin Beatrix: 'De Troonrede? Daar zitten we vele tientallen uren samen op te werken en te zeggen: is dat geen onzin, is dat wel goed geformuleerd, moet dat er wel in of zou dat er niet beter in kunnen. Ik vind dat heel uitstekend, want uiteindelijk is de minister-president verantwoordelijk en zo moet dat ook maar blijven. Maar het moet niet het misverstand zijn alsof zij alleen maar voorleest' (Eppink 1994: 105).

<sup>62</sup> In 2001 is de presentatie van de Miljoenennota in tweeërlei opzichten vernieuwd. De relatie tussen 'doelstellingen, prestaties en middelen' komt duidelijker tot uitdrukking. De voortgang wordt zo zichtbaar van het proces 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording'. Vanwege het afscheid van de gulden en de komst van de euro met ingang van 1 januari 2002 zijn alle begrotingsbedragen in euro weergegeven (Zalm 2001).

<sup>63</sup> De gegevens in deze paragraaf hebben direct te maken met de miljoenennota op de website; niet op de begrotingswetten per hoofdstuk. Als die gebruikt worden, wordt daar afzonderlijk naar verwezen.

documenten om veranderingen in de stand van het land (en soms zelfs de wereld) en in die context om aankondigingen van (bestuurlijke) maatregelen hoe daar mee om te gaan.

\* *Functies van het onderwijs*

De functie beroepsvorming komt in troonrede en miljoenennota redelijk vaak voor (in tien verschillende jaren) en de miljoenennota's van Rutte-I en -II noemen deze functie bijna altijd. Zo streeft dit kabinet in 2011 voor het beleidsjaar 2012 'naar een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt' (MN-2012 2011: 33). De miljoenennota 2015 ruilt deze onderwijs-arbeidsmarkt-functie in voor de allocatiefunctie. Het kabinet vindt door jonge mensen toegang te bieden tot goed onderwijs 'iedereen, ongeacht zijn of haar achtergrond, de kans (krijgt) om zijn of haar talenten te benutten en op te klimmen op de maatschappelijke ladder' (MN-2016 2015: 49).

De functie culturele vorming komt weliswaar in elf begrotingsjaren voor, maar de kabinetten Den Uyl, Van Agt-II en Lubbers-I en -II spreken er in geen enkele troonrede of miljoenennota over, terwijl ze dat in hun respectieve regeerakkoorden en regeringsverklaringen wel deden. Balkenende-II besteedt in zijn miljoenennota 2005 wel aandacht aan culturele vorming en niet in zijn regeerakkoord en regeringsverklaring (MN-2005 2004: 64). Aan persoonsvorming en burgerschapsvorming als onderwijsfuncties wordt in troonrede noch miljoenennota veel aandacht geschonken (respectievelijk in vier en vijf begrotingsjaren).

\* *Onderwijsbeleidsactiviteiten*

Vrijwel alle onderwijsbeleidsvoornemens die in regeerakkoorden en verklaringen geuit zijn, komen ook in de miljoenennota's terug. De bevordering van taal en rekenen krijgt als beleidsvoornemen vorm (Balkenende-IV 2007; 2008) evenals de maatschappelijke stage (Balkenende-II 2005; Balkenende-IV 2007; 2009), die middelbare scholieren moet helpen hun weg te vinden in het alledaagse, complexe, maatschappelijke verkeer (MN-2006 2005: 44).

Voorts betreft het de heffing van schoolgeld voor 12- tot en met 15-jarigen (Lubbers-I 1984), de vierjarigenmaatregel en de inkomensafhankelijke lesgeldregeling (beide Lubbers-II 1986).<sup>64</sup> Onder 'verbetering materieel onderwijs' zijn de levering van gratis schoolboeken opgenomen, een initiatief van het kabinet Balkenende-IV dat in het schooljaar 2008/2009 deels ingevoerd is en 'met ingang van het schooljaar 2009/2010 voor het gehele voortgezet onderwijs' (MN-2008 2007: 45).

\* *Werkomstandigheden*

De verkleining van klassen in primair en of voortgezet onderwijs wordt in miljoenennota's vaker genoemd dan in regeerakkoorden en regeringsverklaringen. Het kabinet Van Agt-I noemt dit in 1979 in troonredes en of miljoenennota's, Kok-I in 1997, Balkenende-I in 2002.

Tijdens de financiële crisis in de jaren tachtig verhoogt Lubbers-II - in 1983 en 1984 - het aantal leerlingen in het funderend onderwijs. Het gaat dan 'om groepsmaatregelen vanaf 1 augustus 1983 in het kleuter-, lager en voortgezet onderwijs', die in 1984 circa 440 miljoen moeten opleveren (MN-1984 1983: 63, 158).

---

<sup>64</sup> Begin 1987 worden kleuters niet langer op hun vierde verjaardag maar bij aanvang van het nieuwe schooljaar tot het basisonderwijs toegelaten (besparing 90 miljoen) (MN-1987 1986: 34). Het inkomensafhankelijke schoolgeld voor 16- en 17-jarigen wordt vervangen door de inkomensafhankelijke lesgeldregeling, die dan al voor leerlingen  $\geq 18$  jaar geldt (besparing 99 miljoen) (MN-1987 1986: 34).

### 3.1.3 Beleidstheorieën in akkoord en verklaring

Beleidstheorieën of beleidsargumentaties van de rijksoverheid kunnen geduid worden aan de hand van het analysemodel (figuur 9) in het vorige hoofdstuk (§ 2.6). Alle regeerakkoorden en verklaringen zijn aan de hand van dit model bekeken op argumenten vanuit een rationele of politieke beleidsbenadering met een causale of normatieve veronderstelling, om de verschillen in argumentatie na te gaan. De analyse beperkt zich tot veronderstelde oorzaken van beleidsproblemen en mogelijke oplossingsrichtingen. Omdat in deze kerndocumenten enkel sprake is van het coalitie- of kabinetsstandpunt dat tijdens de formatie op basis van politieke keuzes vorm kreeg, zijn die hier als uitgangspunt genomen.

De sociaaldemocraat Den Uyl gebruikt uitvoerige argumentaties vanuit *politiek-normatieve* veronderstellingen. Zo zegt hij dat 'onderwijs en opvoeding van beslissend belang (zijn) voor de toekomst van onze samenleving' met 'de plaats van de mensen erin'. Daarom 'is een vooruitstrevend onderwijsbeleid' nodig, dat de 'ontwikkeling van kennis, vaardigheden en creativiteit' nastreeft. Dat leidt tot 'solidariteit' en daarmee 'tot het vermogen democratisch besef tot gelding te brengen' (PvdA et al. 1973: 10). 'Solidariteit' en 'democratisch besef laten gelden' komen tot volle wasdom in zijn beleid gericht op 'spreiding van inkomen, vermogen, macht en kennis' (PvdA et al. 1973: 26). Dit laatste noemt hij hier maar één keer; in zijn regeringsverklaring komt dit - in verschillende gradaties - meerdere keren voor (Den Uyl 1973: 1565, 1567, 1573). Hij benadrukt die spreiding ook 'ten behoeve van de lagere-inkomensgroepen' en dan blijkt naast zijn sociaaldemocratische uitgangspunten ook de invloed van de Reformpedagogiek, die pretendeert 'dat verbreding van het vormingsaanbod kansarme kinderen ten goede zou komen' (Wansink 1992: 71).<sup>65</sup>

Dat een regeerakkoord voornamelijk opsommend kan zijn en de regeringsverklaring meer argumentatieruimte biedt laat Lubbers-I zien. In zijn conceptregeerakkoord besteedt hij vijf regels aan het funderend onderwijs (Scholten 1982: 19), terwijl het in zijn regeringsverklaring om vierentwintig regels gaat (Lubbers 1982).<sup>66</sup> Zijn betoog is discursief, vanuit een *politiek-causale* benadering en bedoeld om noodzakelijke bezuinigingen te onderbouwen. Het komt erop neer dat het onderwijs vernieuwingen moet realiseren (gevolg), vanwege 'veranderende omstandigheden in de samenleving' (oorzaak). Omdat de financiële mogelijkheden voor langere tijd beperkt zijn (oorzaak), 'is een doelmatige besteding van de middelen van groot belang' (gevolg). Het kan dan ook niet anders dan 'in het onderwijs maatregelen te treffen die ook de werkgelegenheid in het geding brengen' (gevolg) (Lubbers 1982: 642). Ondanks dat 'zal het reeds in gang gezette overleg over de vernieuwing van het voortgezet onderwijs dienen door te gaan' om 'de grondslag [te] kunnen bieden voor een definitieve besluitvorming' (Lubbers 1982: 642).

<sup>65</sup> Wat de reformpedagogiek betreft merkt de WRR op dat in de *Contourennota* de klachten over het onderwijs dezelfde zijn als van reformpedagogen zoals Dewey, Montessori en Petersen: het onderwijs is te eenzijdig gericht op het aanleren van vaardigheden voor het uitoefenen van een beroep, in het onderwijs ligt de nadruk teveel op cognitieve vorming en te weinig op expressieve, creatieve en sociale vorming én het onderwijs sluit niet voldoende aan bij de individuele verschillen in belangstelling, begraaftheid, sociale ervaring en ontwikkelingsfase (WRR 1976: 24).

<sup>66</sup> De brief van W. Scholten aan de Tweede Kamer - informateur tijdens de kabinetsformatie in 1982 - kent een conceptregeerakkoord (19 oktober 1982) met een samenvattende paragraaf over onderwijs (§ 13) en een bijlage met het *Rapport van Werkgroep B* met onder meer een uitvoerige onderwijsparagraaf. In de tekst gaat het om de samenvattende paragraaf in het conceptregeerakkoord zelf (Scholten 1982: 19, 50-51).

In het regeerakkoord Kok-I is, net als in dat van Den Uyl, sprake van *politiek-normatieve* veronderstellingen met een discursieve argumentatie. Gestreefd wordt naar een samenleving 'die innerlijk sterk en verdraagzaam genoeg is om onvermijdelijke schokken te kunnen opvangen' (normatief). 'Goed onderwijs voor iedereen en een geschakeerd cultureel leven' zorgt dan voor weerbare mensen (discursief) (Kok 1994a: 4). Het regeerakkoord Kok-II redeneert vanuit diezelfde veronderstellingen maar evenzeer vanuit *politiek-causale* aannames, nu om onderwijs-investeringen te motiveren. Het is immers van belang voor het onderwijs 'om in alle opzichten bij te blijven' (het gevolg), 'in een tijd waarin technologische ontwikkelingen en kennisgroei zo snel gaan als nu' (oorzaak). Vandaar dat 'in de komende jaren krachtige impulsen uitgaan naar een groot aantal geledingen van het onderwijs' (Kok 1998a: 63).

Balkenende-I kent in zijn akkoord *normatief-causale* aannames met een discursieve argumentatie en dat van Balkenende-IV is in zijn onderwijsparagraaf *politiek-normatief*. 'Goed onderwijs is in het belang van leerlingen en van de samenleving' (normatief); 'ieder mens heeft talenten en mogelijkheden' (normatief); 'ontplooiing van talenten is waardevol voor mensen zelf en voor de samenleving' (normatief), eindigend met: 'niemand [mag] de school verlaten zonder afgeronde opleiding' (politieke keuze). Daarom vinden 'investeringen plaats [-] en wordt schooluitval stevig aangepakt' (Wijffels 2007: 14).

Rutte-II ten slotte gaat uit van *politiek-normatieve* veronderstellingen met een enkel wetenschappelijk, maar vooral met discursieve argumenten. Hij stelt dat 'onderwijs en wetenschap in Nederland van hoog niveau [zijn]' (wetenschappelijk). Hiermee wil het kabinet 'tot de top vijf van de wereld gaan horen' (normatief). 'De kwaliteit van de man of vrouw voor de klas [-] is daarbij van doorslaggevend betekenis' (wetenschappelijk).<sup>67</sup> Die 'staat of valt met opleiding en selectie van leraren en van directeurs en bestuurders die hun medewerkers stimuleren, belonen en zo nodig sanctioneren' (causaal). In de 'mannen en vrouwen van wie we het moeten hebben' willen we investeren om zo het 'beste uit kinderen en studenten halen'. In onderwijs wordt dan ook geïnvesteerd, ondanks de bezuinigingen (Rutte & Samson 2012: 16).<sup>68</sup>

Samengevat blijkt dat sociaaldemocraten, christendemocraten en neoliberalen in akkoord en verklaring zowel *politiek-normatieve* als *politiek-causale* beleidstheorieën gebruiken, met voornamelijk discursieve argumenten om hun voorgenomen onderwijsbeleid te staven. Ondanks deze stijlvereenkomsten verschillen de onderliggende *normen en waarden*, naar gelang de aard van de politieke overtuiging.

### 3.1.4 Cultuurbeleid en cultuuronderwijsbeleid in kerndocumenten

Na deze beleidstheorieën is in de regeerakkoorden, regeringsverklaringen, troonredes en miljoenennota's gezocht naar beleidsvoornemens die direct te maken hebben met cultuurbeleid en specifiek beleid voor cultuuronderwijs (zoals bijeengebracht in bijlage 03 en 04).

In de regeerakkoorden tussen 1973 en 2017 is er beduidend minder aandacht voor cultuurbeleid dan dat we voor het onderwijsbeleid zagen. Soms is er zelfs geen enkele paragraaf aan gewijd, zoals in Van Agt-I en -II (en interim-kabinetten Van Agt-III en Balkenende-III). Dat geldt

<sup>67</sup> Zie voor onderbouwing Van Hoorn & Hagenaars 2012.

<sup>68</sup> *The Programme for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC) presenteert in een grootschalig internationaal vergelijkend onderzoek een beeld van de opbrengsten van het Nederlandse onderwijssysteem. Deze studie naar het niveau en het gebruik van kernvaardigheden voor werk en leven door 16 tot 65-jarigen in vierentwintig landen laat zien dat Nederland relatief goed presteert (Buisman, Allen, Fourage, Houtkoop & Van der Velden 2013).

ook voor regeringsverklaringen van Balkenende-I, -II en Rutte-II. Voor het kabinet Den Uyl maakt cultuurbeleid deel uit van welzijnsbeleid en zet men cultuur in als instrument voor 'het wegwerken van achterstanden van bepaalde maatschappelijke groeperingen' (OC&W 2002: 62). Cultuurbeleid was in die tijd dan ook onderdeel van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM). Dat Kok een andere opvatting over cultuur heeft is terug te zien in zijn besluit onderwijs- en cultuurbeleid onder één dak te brengen in één ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W). Het is bedoeld om de kunsten naast wetenschap te plaatsen en als stimulans voor cultuureducatie, zowel in als buiten het onderwijs (Kok 1994b: 86-5811).

Kabinet	Den Uyl	Van Agt-I	Van Agt-II	Van Agt-III	Lubbers-I	Lubbers-II	Lubbers-III	Kok-I	Kok-II	Balkenende-I	Balkenende-II	Balkenende-III	Balkenende-IV	Rutte-I	Rutte-II
	Cultuur(onderwijs)beleid														
Cultuurbeleid (akkoord)	1				1	1	1	1	1	1	1		1	1	1
Cultuurbeleid (verklaring)	1	1	1		1	1	1	1	1				1	1	
Cultuuronderwijs (akkoord)	1					1		1	1				1	1	1
Cultuuronderwijs (verklaring)	1		1					1							

Figuur 18: Beleidsvoornemens cultuur en cultuuronderwijs in regeerakkoorden en regeringsverklaringen

### *Cultuurbeleidsuitgangspunten in kerndocumenten*

De aard van het cultuurbeleid in deze kerndocumenten is meestal gericht op vormgeving van de samenleving (Den Uyl 1973), op kwaliteitseisen en spreiding van culturele activiteiten (Lubbers-II 1986), maar ook op toename van betekenis van kunst voor de samenleving (Kok-I 1994a: 31) en voor integratie en cohesie (Kok-II 1998a: 6). Balkenende-IV noemt cultuurbeleid vanwege de bijdrage ervan aan sociale samenhang en economie (Wijffels 2007: 30) en Rutte-II vindt 'kunst en cultuur van grote waarde voor de samenleving' (Kamp & Bos 2012: 19).

Het kabinet Rutte-I wil als enige een substantiële reductie van subsidies en op privatisering van kunst- en cultuurbeleid door 'meer ruimte (te) geven aan de samenleving en het particulier initiatief en de overheidsbemoedienissen (te) beperken'. 'Het is niet zo', aldus staatssecretaris Zijlstra, 'dat er niets overblijft' (TK 2010d: 38). Kunst- en cultuur zijn volgens dit kabinet geen verantwoordelijkheid van de rijksoverheid maar horen thuis in de samenleving, die moet daar verantwoordelijk voor willen zijn (Opstelten 2010a). Een duidelijke opvatting, maar doorredenerend betekent dit dat veel meer collectieve goederen en diensten het dan met minder of zelfs zonder overheidsinmenging zouden moeten doen, zoals het hoger onderwijs en sport, bibliotheken, monumenten en musea. Voor die 'semi-collectieve' goederen heeft deze coalitie echter wel subsidiegeld over (Opstelten 2010a).<sup>69</sup> PPV-uitspraken over de 'elitaire' kunst en cultuur hebben zeker aan deze opstelling in dit regeerakkoord bijgedragen. De PVV pleit er immers al langer voor kunstsubsidies af te schaffen (PVV 2010; PVV 2012; PVV 2016), omdat

<sup>69</sup> Van collectieve goederen en diensten kan iedereen gebruik maken en kan niemand van worden uitgesloten. Iedereen betaalt eraan mee via de algemene belastingheffing. Voorbeelden zijn rechtspraak, dijken en basisonderwijs. Semi-collectieve goederen zijn goederen en diensten die de markt produceert en aanbiedt, maar waarvoor betrokken instellingen overheidssubsidie krijgen om beneden kostprijs te kunnen verkopen en zo het gebruik te stimuleren. Voorbeelden zijn instellingen van kunst en cultuur, maar ook het hoger onderwijs en sportaccommodaties (Bovens et al. 2007: 90-91).

'subsidies bewerkstelligen dat kunstenaars vooral zeggen en maken wat ze van de linkse grachtengordel elite moeten zeggen en maken' (Van Heuven 2011),<sup>70</sup> Volkscultuur ligt bij de PVV echter anders; door toedoen bijvoorbeeld van de PVV-Statenfractie maakte de provincie Limburg in 2012 vijf miljoen euro vrij voor de Limburgse 'volkscultuur' (Grever & Van Boxtel 2014: 17).<sup>71</sup> Bovendien wil de PVV de canon van de Nederlandse geschiedenis inclusief de Holocaust, verplichten als representatie van de natiestaat. 'Kinderen leren nu over hoe mooi de islam is en dat het een verrijking is van Nederland, maar wat de Tachtigjarige Oorlog was, is hen onbekend. Onze heroïsche vaderlandse geschiedenis mag meer in het zonnetje worden geplaatst' (PVV 2010: 33).

Tegenover dit neoliberale profijtbeginsel en opvattingen over privatisering van kunst en cultuur staat de sociaaldemocratische visie van het kabinet Den Uyl in de jaren zeventig. Vanuit welzijnsbeleid, waar kunst en cultuur deel van zijn, wordt beoogd 'de mens werkelijk mens te laten zijn. Daaraan dient alle overheidsbeleid dienstbaar te zijn'. Het ministerie van CRM moet optimale kansen scheppen 'voor de sociaal-culturele vorming [-] en creatieve ontwikkeling' (KVP, ARP & CHU, bijlage brief Den Uyl 1973). De regeringsverklaring van Van Agt-I bouwt voort 'op de in de afgelopen jaren in gang gezette ontwikkeling' met bijzondere aandacht voor de 'scheppende kunstenaar' (Van Agt 1977: 333). Van Agt-II is met PvdA en D66 als coalitiepartners uitvoeriger over cultuurbeleid en vindt dat 'de kwaliteit en pluriformiteit van de Nederlandse cultuur dient te worden gehandhaafd en waar mogelijk versterkt. Cultuurbeleid is geen luxe, pluriformiteit van het culturele aanbod is wezenlijk. Het culturele erfgoed mag niet verloren gaan' maar zich ook niet beperken tot behoud van overgeleverde cultuurwaarden (Van Agt 1981: 334).

Het christelijk-liberale kabinet Lubbers-I is ondanks de zware financiële problemen positief over kunst- en cultuur. 'Bij het ombuigingsbeleid worden kwetsbare sectoren als die van schepende en herscheppende kunsten relatief ontzien' (Scholten 1982: 52). Dat dit kabinet in 1983 de *Beeldende Kunstenaars Regeling* (BKR) als sociale maatregel geleidelijk af wil schaffen staat hier haaks op (MN-1984 1983: 65).<sup>72</sup> Enige sprake van no-nonsense en verzakelijking van beleid

<sup>70</sup> Bosma, cultuurwoordvoerder van de PVV, stelt de Tweede Kamer al in 2007 voor kunst- en cultuursubsidies af te schaffen om daarmee de belasting te verlagen, omdat 'het miljoenen kostende verheffingsideaal om iedereen naar kunst te krijgen had gefaald'. Om liberaal-populistisch te vervolgen met 'de beste manier om onze kunstenaars te helpen is het drastisch verlagen van belastingen. Burgers kunnen dan hun geld besteden zoals zij dat zelf willen, zonder de geldverslindende omweg van de ambtelijke mallemolens, rechtstreeks en zonder tussenkomst van raden van cultuur, fondsen, cultuurbobo's en andere ambtelijke hotemetoten. Wie dan van kunst geniet, moet dat vooral op eigen kosten doen. Dat heet het profijtbeginsel en betekent gewoon: de genietter betaalt' (TK 2007: 3504).

<sup>71</sup> Het bedrag van € 5 miljoen is bedoeld voor een vierjarige regeling om harmonieën, fanfares, schutterijen en zangkoren in stand te houden, en voor de aanschaf van uniformen en instrumenten. Uit een tussenevaluatie in 2014 blijkt dat voor het onderdeel opleidingen en talentontwikkeling, met drie miljoen beschikbaar, er slechts driekwart miljoen is gebruikt; van de vijf miljoen blijkt meer dan drie miljoen over te zijn (Ophelders 2014).

<sup>72</sup> De vanaf 1956 werkende Beeldende-Kunstenaarsregeling (BKR) komt voort uit de in 1949 genomen sociale bijstandmaatregel (Sociale Bijstand voor Beeldende Kunstenaars, ook wel Contraprestatie genoemd). Kunstenaars krijgen na selectie een uitkering en daarvoor leveren zij als contraprestatie via een gemeentelijke aankoopcommissies kunstwerken. Per 1 januari 1987 is de regeling officieus opgeheven en pas in 1992 officieel ingetrokken. Gemeenten kennen kunstenaars na het wegvallen van de

voor kunst- en cultuurinstellingen is er tijdens Lubbers-II, hoewel daar geen bezuinigingen aan gekoppeld zijn. In zijn regeerakkoord meldt hij kalmpjes dat 'verzakelijking en financiële zelfstandiging van kunstinstellingen wordt versterkt door budgetfinanciering, versterking management en marktgericht werken'. Vervolgens moet worden nagegaan of 'andere financieringsbronnen, zoals kunstsporing, verder ontwikkeld kunnen worden' (De Koning 1986: 36-37). Het centrumlinkse Lubbers-III verhoogt zijn investeringen in culturele voorzieningen en cultuurbeheer (monumentale kerken) met 22 miljoen in 1991 en 40 miljoen in 1994 (MN-1991 1990: 50). Het sociaal-liberale regeerakkoord Kok-II noemt cultuur van 'vitale betekenis voor zowel onze samenleving als voor de individuele burger. Cultuur is essentieel voor enerzijds integratie en cohesie als uitdrukking van wat ons bindt en anderzijds voor de differentiatie en ontplooiing van de individuele mens. Cultuur is essentieel voor de ontwikkeling en overdracht van waarden en voor reflectie daarop' (Kok 1998a: 6). Het blijft niet alleen bij het woord: voor cultuurbeleid wordt 60 miljoen gulden extra vrijgemaakt (Kok 1998a: 71). Van de Balkenende-kabinetten wijdt Balkenende-IV in zijn akkoord verhoudingsgewijs wat meer woorden aan cultuur. Cultuurbeleid is van belang omdat 'kunst en cultuur mensen verbinden, nieuwe inspirerende perspectieven laten zien, kunnen ontroeren en verwonderen en ons een spiegel voorhouden'. Het regeerakkoord roemt ook de bijdrage ervan aan sociale samenhang, een vitale economie, bevordering van creativiteit en de versterking van 'het internationale vestigingsklimaat' (Wijffels 2007: 30).

Na anderhalf jaar Rutte-I met zijn cultuurbezuinigingsplannen, gooit het regeerakkoord Rutte-II (coalitie VVD en PvdA) het over een heel andere boeg. Daarin zijn kunst en cultuur weer 'van grote waarde voor de samenleving', waar we trots op moeten zijn omdat 'Nederland een naam hoog (heeft) te houden in kunst en cultuur' (Rutte & Samson 2012: 18).

#### *Beleidsuitgangspunten voor cultuuronderwijs in kerndocumenten*

Cultuuronderwijs maakt, vergeleken met kunst en cultuur, minder onderdeel uit van beleidsvoornemens in regeerakkoorden en regeringsverklaringen. Dat is op zich niet verwonderlijk, omdat daarin over de andere schoolvakken, behalve taal en rekenen, ook nauwelijks of nooit iets wordt opgemerkt. Toch zijn er maar liefst zeven regeerakkoorden en drie regeringsverklaringen met aandacht voor cultuuronderwijsbeleid (figuur 18).

Den Uyl gaat in zijn regeerakkoord - in de paragrafen 'kunstbeleid' en 'ontplooiing van de mens' - uit van de causale veronderstelling dat het onderwijs ruim aandacht moet schenken aan de ontwikkeling van expressie en musische vorming vanuit de 'grotere kansen voor creativiteit' (PvdA et al. 1973: 36).<sup>73</sup> De regeringsverklaring van Van Agt-II spreekt vanuit een brede opvatting van cultuur over cultuuronderwijs. Er is sprake van 'een wisselwerking tussen onderwijs en samenleving: de leerlingen van vandaag maken de maatschappij van morgen. Onderwijs doet [zo] zijn invloed gelden op de culturele, maatschappelijke en economische ontwikkelingen' (Van Agt 1981: 335).

Het regeerakkoord Lubbers-II zegt dat er 'voorstellen worden voorbereid om meer aandacht mogelijk te maken voor de kunstzinnige vorming in het onderwijs', zonder dat dit de departe-

---

BKR nog lange tijd een uitzonderingspositie toe. Ze hoeven niet te solliciteren en ook geen passend werk te zoeken. Kunstenaars kunnen in dat geval terugvallen op de Algemene bijstandswet.

<sup>73</sup> Het kabinet Den Uyl streeft naar evenwichtiger verhoudingen 'binnen het raam van een fundamentele verandering van onze samenleving, gericht op spreiding van inkomen, bezit, macht, kennis en zeggenschap' (Den Uyl 1973: 1565).

mentale begroting 'extra zal belasten' (De Koning 1986: 81).<sup>74</sup> Kok-I legt in zijn regeerakkoord uit dat 'goed onderwijs voor iedereen, en een open, geschakeerd cultureel leven van grote betekenis (zijn) voor de individuele ontwikkeling en de weerbaarheid van mensen'. [--] 'Er wordt daarom een alert onderwijs- en cultuurbeleid gevoerd' (Kok 1994a: 4-5). Opmerkelijk is het vervolg in zijn regeringsverklaring - want in het akkoord wordt daar niet op gezinspeeld - over de vorming van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Daarmee wil hij *een impuls geven 'aan de culturele educatie, zowel binnen het onderwijs als daarbuiten'* (Kok 1994a: 5811). De reactie van het kamerlid Nijpels-Hezemans (AOV) in de daarop aansluitende Kamerdiscussie over het toekomstig ministerie van OC&W is veelzeggend: 'Eén vraag moet mij echter van het hart. Waarom heeft men in 's hemelsnaam de portefeuille Cultuur ondergebracht bij Onderwijs? Alleen een impuls aan de culturele educatie binnen en buiten het onderwijs kan toch niet de reden zijn, want de kosten die daarmee gepaard gaan - twee ministeries die van naam veranderen en de huisvestingsproblemen - zijn toch niet te verdedigen [--]'. Collega Wallage (PvdA) geeft als motivatie dat 'kunstzinnige vorming van groot belang is' en dat vanaf nu het kunstonderwijs in directe samenhang kan worden gebracht met het cultuurbeleid. Om daar aan toe te voegen dat een breed cultuurdepartement een 'belangrijk instrument (is) tegen de commercialisering van het dagelijks bestaan. Het gaat om mondige en creatieve burgers, die de kunst niet geïsoleerd willen bezien van de cultuuroverdracht' (TK 1994b: 5826, 5835). Vier jaar later vraagt het regeerakkoord Kok-II in het verlengde hiervan bijzondere aandacht voor de jeugd 'als doelgroep van kunst- en cultuurbeleid' en er worden extra middelen vrijgemaakt voor 'cultuur en school' (Kok 1998a: 15, 71).<sup>75</sup>

Na enkele jaren beleidsstille komt Balkenende-IV opnieuw met plannen voor cultuuronderwijs. In het regeerakkoord spreekt het openlijk over cultuureducatie, dat 'de komende jaren een prominente plaats in [blijft] nemen in het onderwijs- en kunstbeleid'. Dit vanuit de normatieve veronderstelling dat cultuureducatie 'jongeren in contact [brengt] met onderliggende waarden in de samenleving, [met] historische lijnen en leert kunst te waarderen en te beoordelen' (Wijffels 2007: 31).

Het beleid Rutte-I gaat daar in zijn regeerakkoord flink tegenin. De coalitie van VVD en CDA, gedoogd door de PVV, schrapt de onder Kok-II ingevoerde cultuurkaart in het voortgezet onderwijs, terwijl over cultuuronderwijs in de basisschool niet wordt gerept (Opstelten 2010a: 28).<sup>76</sup> Scholieren kunnen voor het schoolvak CKV niet langer gebruik maken van deze kortingskaart om het aanbod van culturele instellingen te bezoeken.

Nog geen twee jaar later echter spreekt de coalitie van VVD en PvdA (Rutte-II) in zijn regeer-

<sup>74</sup> Een eerdere versie van dit akkoord (30 juni 1986) spreekt opvallend genoeg niet over de beperking in het tweede deel van de zin. Daarin staat: 'Er zullen voorstellen worden voorbereid teneinde de kunstzinnige vorming in het regulier onderwijs meer aandacht te geven' (De Koning 1986: 37).

<sup>75</sup> Een dag later verdedigt Kok zijn keuze voor één ministerie vanuit de causale relatie die hij tussen onderwijs en cultuur legt. 'Cultuur heeft een heel nauwe relatie met onderwijs, opleiding en opvoeding. [--] Kunsten en cultuur doen een sterk appel op de creativiteit en ook op de aandacht voor wat anderen bezighoudt. [--] Het is met de C in plaats van de K een terugkeer naar een situatie die wij eerder hebben gekend'. De 'omvangrijke' kosten doet hij af als 'een hoeveelheid ruis', gelet op de mededelingen van de departementale diensten over de feitelijke kosten (TK 1994c: 5926).

<sup>76</sup> Staatssecretaris Zijlstra kiest in zijn cultuurbeleidsbrief *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid* voor intensivering van cultuuronderwijs in het basisonderwijs met het programma *Cultuureducatie met kwaliteit* (Zijlstra 2011).

akkoord over de terugkeer van de kaart met de kanttekening dat culturele instellingen hun activiteiten specifiek op leerlingen moeten richten. De politiek wil nadrukkelijk een krachtenbundeling van het onderwijs en de cultuursector voor cultuureducatie in het basis- en voortgezet onderwijs (Rutte & Samson 2012).

Uit regeerakkoorden en regeringsverklaringen van enkele kabinetten blijkt weliswaar de nadruk op lerarenopleidingen en deskundigheidsbevordering van zittende docenten vanuit het standpunt van een integrale kwaliteitsverhoging, maar specifieke scholing voor cultuuronderwijs wordt daarin niet genoemd. Dat is opmerkelijk omdat meer coalities als beleidsargument naar voren brachten dat de kwaliteit van het onderwijs staat of valt met de kwaliteit van de onderwijsgevende (Den Uyl, Lubbers-II, Rutte-I en -II). In troonredes en miljoenennota's is hierover echter meer te vinden. Koningin Beatrix zegt in haar troonrede van 1996 dat 'de band tussen onderwijs en cultuurinstellingen zal worden versterkt om een bijdrage te leveren aan de culturele vorming in de scholen' (Troonrede 1996: 3). Zij loopt daarmee vooruit op de Cultuurnota, die staatssecretaris Nuis diezelfde dinsdag in september vrijgeeft en waarin hij de deskundigheid van leraren, samen met die van culturele instellingen, essentieel acht voor cultuur en school (Nuis 1996: 11).

### 3.1.5 Creativiteit als bijzonder beleidsthema

In beleidsbrieven en adviesnota's wordt tussen 1973 en 2017 veel aandacht besteed aan divergent denken en creativiteitsontwikkeling, zowel van belang voor de persoonsvorming als voor de innovatie van de hedendaagse economie. De Onderwijsraad en Raad voor Cultuur (2012) merken in hun advies *Cultuureducatie: leren, creëren, inspireren!* op dat 'voor bijna elke baan naast inhoudelijke kennis ook creativiteit, analytische vaardigheden, kritisch denken en effectief communiceren nodig zijn'. Vrijwel alle toekomstscenario's schetsen het belang van deze zogeheten '21st century skills' met daarin 'sociaal en of cultureel bewustzijn én creativiteit' (Onderwijsraad 2012: 10). De WRR constateert in zijn advies *Naar een lerende economie* (2013) dat scholen leerlingen niet zozeer op moeten leiden tot gedisciplineerd werk in grote bedrijven, als wel om als persoon te kunnen functioneren in een kennis- en dienstensamenleving, waarin 'differentiatie en creativiteit' van groot belang zijn (WRR 2013: 265). Voor zijn economische groei moet Nederland dan ook 'zijn veerkracht' vergroten: 'daarbij passen competente burgers die in een veelheid van situaties hun weg weten te vinden' (WRR 2013: 264). Het 'stimuleren van creativiteit is in dat opzicht een van de belangrijkste vaardigheden die een onderwijsinstelling over kan dragen' (WRR 2013: 265, 271).

Begrippen als creativiteit en creatieve vaardigheden zijn lang gebruikt om er een bepaalde hoedanigheid van de kunstvakken mee aan te geven. Ze zijn aanvankelijk aangewend voor expressie-activiteiten of kunstzinnige vorming. Zo acht Van Kemenade in zijn *Contourennota* (1975b) 'creatieve vorming' congruent met kunstzinnige vorming (Van Kemenade et al. 1975b: 13, 33, 46, 47). Ook de *Nota Kunst en Kunstbeleid* (1976) spreekt over 'het zich creatief uiten' als het om kunstbeoefening gaat (Van Doorn 1976a: 10). Ook staatssecretaris Van der Ploeg heeft het in zijn *Cultuurnota 2001-2004* nog over 'creatieve vakken' als hij de kunstvakken bedoelt (Van der Ploeg 2000: 27). Het is niet voor niets dat organisaties die cursussen aanbieden aan kinderen en volwassenen in allerlei soorten van kunstbeoefening en die eerst 'vrijtijdscentra' (recreatief) genoemd werden, lang 'creatieve centra' of 'creativiteitscentra' (creatief) heetten (Van Doorn 1976a: 26; Brinkman 1985b: 9; Vos 1999: 222). Het blijft voor bewindslieden

ook in het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw vanzelfsprekend om *cultuuronderwijs* en *creativiteit* in elkaars verlengde te blijven zien. Minister Van der Hoeven constateert in haar beleidsbrief *Een brede basis voor cultuur* dat 'een brede basis voor cultuur om velerlei redenen van belang is. [...] omdat het de dynamiek in de samenleving ten goede komt en omdat creativiteit en innovatie goed zijn voor onze economie' (Van der Hoeven 2006c: 2). Haar argumentatie kan van invloed zijn geweest op de inhoud van staatssecretaris Zijlstra's Kamerbrief *Meer dan kwaliteit. Nieuwe visie cultuurbeleid* (2011), waarin hij - ondanks zijn bovenmatige cultuurbezuinigingen - kiest voor handhaving van subsidies voor cultuuronderwijs. Hij acht dit van belang voor de 'persoonlijke ontwikkeling en voor de creativiteit van onze samenleving als geheel', daarbij voorkeur gevend aan het basisonderwijs, omdat die het fundament vormt 'voor de creativiteit die cultuur losmaakt' (Zijlstra 2011c: 7, 8). In het vervolg daarop noemen Bussemaker en Dekker - beïnvloed door het WRR-rapport (2013) - 'creativiteit en innovatie voorwaarden voor de verdere groei van onze kennissamenleving' (2013a: 3). De bewindslieden voegen daar in hun beleidsbrief aan de Tweede Kamer, eind 2016, aan toe dat meer creativiteit goed is voor 'de concurrentiepositie van ons land', omdat werknemers zo in staat zijn 'vindingrijke oplossingen' te bedenken voor allerlei productievraagstukken. In het directe verlengde hiervan pleiten ze voor 'het vergroten van de kwaliteit van cultuuronderwijs' (Bussemaker en Dekker 2016: 2). Cultuuronderwijs wordt door hen nu dan ook gedefinieerd als 'het onderwijs dat gericht is op de culturele en *creatieve vorming* van leerlingen en de bijdrage die de culturele omgeving van de school daaraan levert' (Bussemaker & Dekker 2016: 2). Met deze redenering maken beide bewindslieden cultuuronderwijs politiek, maatschappelijk en economisch interessanter dan het in zichzelf is. Hun onderwijsvisie is niet zozeer gebaseerd op de ontwikkeling van kennis en vaardigheden in de kunstdisciplines zelf, maar gaat uit van de opvatting dat door onderwijs in kunst en cultuur - logischerwijs - ook de vakoverstijgende creativiteit van de leerling bevorderd wordt. En dan wel zodanig dat daarmee zijn latere functioneren als vindingrijke werknemer als vanzelf voor de dynamische arbeidsmarkt gewaarborgd is.

Een causale relatie tussen cultuuronderwijs, de bevordering van creativiteit en het directe belang daarvan voor een innoverende economie, zoals opvolgende bewindslieden beargumenteren, is niet vanzelfsprekend, zo laten recente studies zien. In eerder onderzoek werd zo'n 'verre' transfer ook niet als vanzelfsprekend verondersteld. Zo waarschuwt het *O3-Rapport* in 1973 voor de 'veelgehoorde veronderstelling dat kunstzinnige vorming de creativiteit bevordert en ontwikkelt'. Bedoeld is dan volgens de Werkgroep O3 niet alleen de creativiteit op kunstzinnig gebied maar ook de creativiteit of 'divergent denken' in andere vakgebieden; het is eerder 'een hypothese voor onderzoek dan een bestaand feit' (Damen et al. 2002: 54). Recent onderzoek toont aan dat pogingen 'om creativiteit bij kinderen op de basisschool te stimuleren en te ondersteunen' sterk afhankelijk is van de leerkracht, omdat creativiteit geen vast, individueel leerlingenkenmerk is 'maar een proces dat zich afspeelt in interactie met de leerkracht' (Kupers & Van Geert 2017: 48, 57). Het blijkt voorts dat leerlingen 'die door expliciete instructie weten hoe divergent denken werkt' en die 'hun eigen denkproces kunnen monitoren en beheersen' beter in staat zijn bij *het schoolvak beeldende vormgeving* originele ideeën te bedenken (Van de Kamp, Admiraal & Rijlaarsdam 2017: 94). Ook een recente studie van de OECD toont aan dat 'creativity and critical thinking can be taught, learnt and assessed in schools, both in primary and secondary education (Vincent-Lancrin et al. 2019: 13-14). De OECD-meta-analyse *Art for Art's Sake? The Impact of Arts Education* (2013) liet eerder zien dat enkele onder-

zoeken weliswaar een positief verband tussen cultuuronderwijs en creativiteitsontwikkeling aantonen, maar dat dit niet mag worden gegeneraliseerd (Winner et al. 2013: 18). Er is over het algemeen te weinig onderzoek naar het effect van kunstonderwijs op vakoverstijgend creatief denken en handelen om daar causaliteit aan te verbinden.

### 3.2 Onderwijsmiddelen en beleidsverdichting cultuuronderwijs

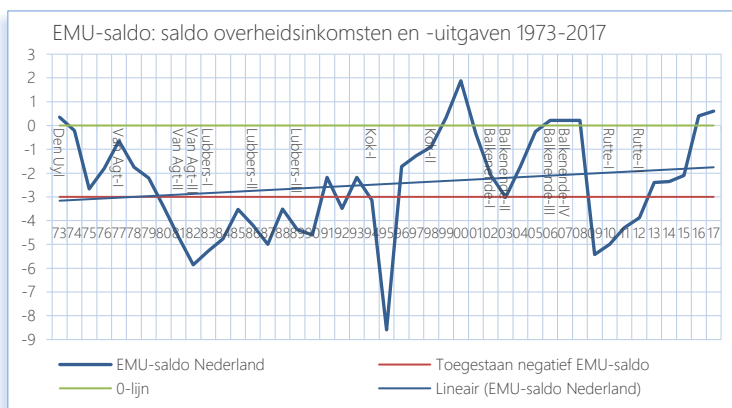
De vraag naar veranderingen op financieel-economisch terrein en het verband daarvan met de voorziene uitgaven voor (cultuur)onderwijsbeleid is het onderwerp van deze paragraaf. De uitkomsten ervan worden vervolgens gekoppeld aan de verhevigde aandacht voor (cultuur)onderwijsbeleidsactiviteiten in bepaalde perioden van mijn onderzoek. Het gaat dan om beleidsveranderingen met een groot effect op het onderwijssysteem en cultuuronderwijs daarin.

#### 3.2.1 Onderwijsmiddelen en economie als exogene variabele

De vraag naar de veronderstelde invloed - als exogene variabele - van de algemene economische ontwikkelingen en het economisch beleid van het kabinet op het onderwijsbeleid wordt beantwoord door een analyse van de jaarlijkse troonredes en miljoenennota's over investeringen en bezuinigingen voor dit beleidsterrein. Voor een goed beeld volgt eerst de feitelijke weergave van de economische ontwikkelingen in Nederland, met behulp van cijfers van het EMU-saldo en het bbp als belangrijkste indicatoren. Vervolgens is de ontwikkeling van de reëel vergelijkbare, begrote rijksuitgaven voor het funderend onderwijs in de periode 1973-2017 in beeld gebracht, gecombineerd met de procentuele verhouding in diezelfde periode van de begrote onderwijsuitgaven en de totaal begrote rijksuitgaven. De paragraaf wordt afgesloten met een diagram van kwalitatief gewogen uitspraken per begrotingsjaar over de ontwikkeling van de economie en het voorgenomen economisch beleid in bezuinigingen of investeringen in het funderend onderwijs (deze uitspraken zijn terug te vinden in bijlage 04). Uitgaande van deze analyses wordt een uitspraak gedaan over de al dan niet aan deze ontwikkelingen te relateren invloed van de economische ontwikkeling in Nederland op de per jaar beschikbare onderwijsbudgetten voor het funderend onderwijs.

Bij deze exercitie is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat een regering de economische situatie vanuit strategisch oogpunt rooskleuriger of wat minder rooskleurig voorstelt dan die in feite is. De historicus Van Rossem betreft in die zin het kabinet Balkenende-II erop de sociaal-economische situatie zo somber en armoedig mogelijk voor te stellen teneinde draagvlak te creëren voor beoogde hervormingsmaatregelen (Van Rossem 2005: 91). Balkenende zegt in zijn regeringsverklaring immers met grote stelligheid, dat niets doen totdat het weer beter gaat, geen serieuze optie is. 'Dan kan Nederland niet aanhaken wanneer de wereld-economie weer aantrekt; dan raken wij dieper het dal in' (Balkenende 2003a: 4282). Later dat jaar, in de troonrede, zet Balkenende aan tot sociaal-maatschappelijke veranderingen en economische innovaties om meer werk te genereren. De teruggang van de economie is uiteindelijk 'in alle scherpste voelbaar geworden. [...] Dagelijks worden honderden mensen werkloos. De problemen van onze economie zijn niet alleen conjunctureel van aard. Om tot duurzaam herstel te komen is het noodzakelijk de economische structuur te versterken en de sociale zekerheid grondig te herzien' (Troonrede 2003: 1). Uitgaande van de verbetering van het EMU-saldo (figuur 19) en de groei van het bbp (figuur 21), al tijdens het Balkenende-I (2002-2003) en gedurende Balkenende-II (2003-2006), kom ik tot dezelfde constatering, namelijk dat 'er dan structureel niets mis [is] met de Nederlandse economie' (Van Rossem 2005: 92).

Om de economische ontwikkeling in de onderzoeksperiode in beeld te brengen en daarmee na te gaan in hoeverre die van invloed is op uitgaven voor het funderend onderwijs, is als eerste uitgegaan van het *EMU-saldo*, zoals dat na elk 'boekjaar' vastgesteld wordt.<sup>77</sup> Volgens het CBS (2017) is het EMU-saldo 'het verschil van inkomsten en uitgaven van de overheid. Inkomsten en uitgaven worden daarbij geboekt in het jaar dat economische waarde gecreëerd wordt of wanneer een recht dan wel verplichting ontstaat. Het is gelijk aan het vorderingensaldo van de sector overheid in de nationale rekeningen plus het rentevoordeel of -nadeel als gevolg van financiële derivaten (renteswaps)'.<sup>78</sup> Het EMU-saldo wordt uitgedrukt in een percentage van het bbp (bruto binnenlands product). Binnen de Europese Unie zijn het EMU-saldo en de EMU-schuld de belangrijkste indicatoren voor de gezondheid van de overheidsfinanciën van een lidstaat.



Figuur 19: Jaarlijks EMU-saldo kabinetten 1973-2017 (op basis CPB\_ lange tijdsreeksen-overheidsfinanciën)

De staat van de overheidsfinanciën laat zich goed uitdrukken in de EMU-saldi die op basis van cijfers van de centrale overheid in figuur 19 voor elk opvolgend jaar op een rij zijn geplaatst (CPB 2016).<sup>79</sup> De grafieklijn begint in 1973 met het kabinet Den Uyl met een waarde van +0,35% van het bbp, hetgeen betekent dat het EMU-saldo boven de 0-lijn uitkomt, waarmee sprake is van een vorderingenoverschot. Het jaar daarop komt het EMU-saldo onder de 0-lijn (-0,21%) met als gevolg een vorderingentekort en zo verder tot 2015 met een saldo van -2,1%, oplopend weer tot +0,8% in 2017.

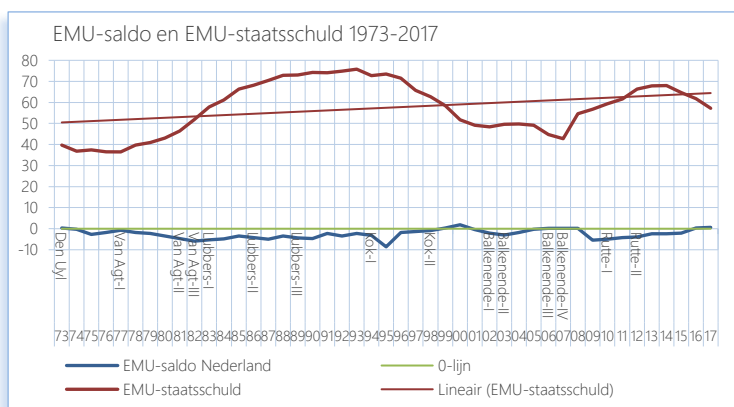
Crisisjaren met een EMU-saldo onder de - in EU-verband in 1992 afgesproken -3,0% (rode lijn) - zijn de jaren tussen 1980 en 1991 met als dieptepunt 1982 (-5,86%). Het gevolg is het 'no-

<sup>77</sup> Het EMU-saldo is in 1992 door de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) ingevoerd om vergelijkingen tussen de verschillende eurolanden te kunnen maken. Het begrotingssaldo van een land geeft weer of dat land een overschot of een tekort heeft bij zijn overheidsuitgaven. Het geeft dus een indicatie van de staat van het huishoudboekje van de overheid in een bepaald jaar. Volgens de regels van de EMU, vastgelegd in het Verdrag van Maastricht (1992) mag het vorderingentekort niet hoger zijn dan -3% van het bbp om de economische sterkte van de eurolanden te behouden ([https://nl.wikipedia.org/wiki/Stabiliteits-en\\_Groeipact](https://nl.wikipedia.org/wiki/Stabiliteits-en_Groeipact); [https://www.europa-nu.nl/id/vi5apv0pm6zi/emu\\_saldo](https://www.europa-nu.nl/id/vi5apv0pm6zi/emu_saldo), geraadpleegd op 8 november 2016).

<sup>78</sup> [www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/emu-saldo-en-schuld](http://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/emu-saldo-en-schuld), geraadpleegd op 7 november 2016.

<sup>79</sup> [www.cpb.nl/cijfer/lange-tijdreeksen-overheidsfinanciën](http://www.cpb.nl/cijfer/lange-tijdreeksen-overheidsfinanciën), geraadpleegd op 30 september 2019.

nonsensebeleid' van Lubbers-I met 'voor het eerst in de naoorlogse geschiedenis [--] voorstellen om uitkeringen en ambtenarensalarissen te verlagen' (Kranenburg 1994: 27). Met een korting van 3,5% op de inkomens werd de spankracht van de Nederlandse samenleving getest. Het was 'het sein om de treinen niet meer te laten rijden, het huisvuil in de straten te laten ophopen, de postvoorziening totaal te ontregelen, het Binnenhof onder schuim te zetten en een vakbondsvoorzitter voor de televisiecamera 'godverdomme' te laten zeggen' (Kranenburg 1994: 27). Er zijn echter meer jaren met economisch laagtij zoals 1992 en 1994 (-3,5% en -3,1%), met in 1995 het laagterecord (-8,6%) sinds 1950 (dat was toen -9,9%). Ook de zogenoemde kredietcrisis in de periode 2009 tot en met 2012 leidt tot vorderingentekorten, met als laagste punt 2009 (-5,4%). De lineaire trendlijn van het EMU-saldo laat in de onderzoeksperiode een opwaartse lijn zien, met een gemiddelde van -2,5%.



Figuur 20: EMU-saldo en -staatsschuld 1973-2017 (op basis CPB\_ lange tijdreeksen-overheidsfinanciën)

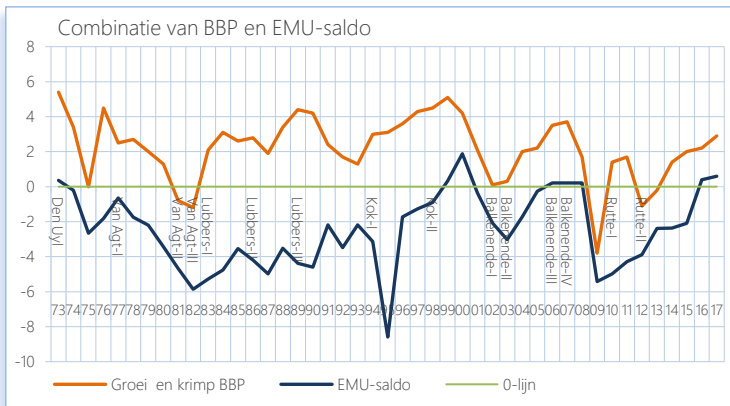
Figuur 20 is een combinatiegrafiek van de *EMU-staatsschuld* en het *EMU-saldo*. De EMU-staatsschuld is in de periode 1973-2017 gemiddeld 57,46% van het bbp en stijgt van 39,7% tot 63,7%, met een hoogtepunt in de regeringsperiodes Lubbers-II, -III en Kok-I van ruim boven de 70% (in 1993 kende de EMU-staatsschuld de hoogste stand van 75,8% van het bbp). Beide grafieken (19 en 20) laten zien welke kabinetten in economisch hoogtij konden regeren (en welke economische problemen hadden).<sup>80</sup>

In de tijd van het kabinet Kok-II 'klotst het geld tegen de plinten' (Peepkorn 2006) en een opwaartse ontwikkeling van de staatsfinanciën zien we ook terug na het kabinet Balkenende-I tot de plotselinge diepe val in 2009 tijdens de tweede helft van Balkenende-IV. Vanaf 2015 is er opnieuw van een economische groei sprake, gezien de vermindering van de EMU-staatsschuld en de verhoging van het EMU-saldo naar -1,9% in 2015, -1,1% in 2016 en een voorziene groei naar +0,8% in 2021 (MN-2017 2016: 25). De kabinetten Van Agt-II en -III, Lubbers-I, -II en in wat mindere mate Lubbers-III moesten het met veel minder doen net als het recente kabinet Rutte-I, vandaar de stevige bezuinigingsmaatregelen ervan.

Een tweede indicator voor de economische ontwikkeling is de groei of krimp van het *bruto binnenlands product* (bbp). Dit is volgens het CBS (2019) de totale toegevoegde geldwaarde

<sup>80</sup> De cijfers van figuur 19 en 20 zijn ontleend aan CPB / Economische beleidsanalyse - Lange tijdreeksen overheidsfinanciën ([www.cpb.nl/cijfer/lange-tijdreeksen-overheidsfinancien](http://www.cpb.nl/cijfer/lange-tijdreeksen-overheidsfinancien)), geraadpleegd op 3 februari 2016 en op 30 september 2019.

van alle in ons land geproduceerde finale goederen en diensten.<sup>81</sup> De toegevoegde waarde is de totale waarde van de geproduceerde goederen en diensten, minus de waarde van wat er bij de productie is verbruikt. De totale bbp-waarde wordt bepaald met behulp van het systeem van nationale rekeningen en een correctie van de toename van deze waarde voor inflatie. De uitkomst hiervan noemt men wel volumegroei en men gebruikt die als een indicatie van de reële toename van de materiële welvaart, oftewel de economische groei. De economische groei of krimp in een jaar is de procentuele verandering van het bbp ten opzichte van een jaar eerder (CPB 2016).



Figuur 21: Economische groei en krimp op basis van groei of afname van het bbp (op basis cijfers CPB)

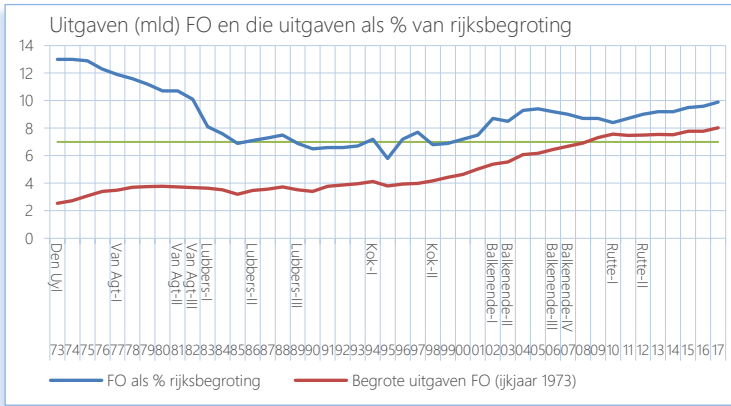
Uit figuur 21 - met de oranje lijn voor het bbp - blijkt de economische krimp voornamelijk in de kabinetten Den Uyl en Van Agt-II en -III, een voorzichtige groei in die van Lubbers-I en -II, een krimp aan het eind van Lubbers-III en de start van Kok-I. Een forse groei is er in Kok-I, maar een flinke terugval in de tweede helft van Kok-II. Vervolgens een oprabbelende economie halverwege Balkenende-II met weer een forse val tijdens de regering Balkenende-IV, gevolgd door een voorzichtig opkomend economisch tij met Rutte-I en dan opnieuw een terugval en een sterke stijging in Rutte-II. Tussen 1960 en 1973 groeit de economie 'jaarlijks met gemiddeld bijna 5%' en tussen 1973 tot en met 2015 bedraagt dat maar 2,2% (SCP 1998: 98). De lineaire trendlijn laat zien dat de economische groei tijdens de onderzoeksperiode dalend is.

De blauwe lijn voor het EMU-saldo en de oranje voor het bbp, lopen redelijk parallel. De cijfers zijn bepaald op basis van uitkomsten van beleid, hetgeen van belang is voor de vergelijking ervan met de cijfers die ik hierna geef over uitgaven van het voorgenomen onderwijsbeleid en de voorziene economische ontwikkeling (figuren 23 en 24). Opvallend is het lage EMU-saldo halverwege Kok-I in 1995 (-8,59%) terwijl het bbp stijgend is en dan 3,1% bedraagt. Geholpen door grote economische groei stijgt het EMU-saldo tijdens Kok-I van -3,1% in 1994 naar -0,9% in 1998 (stijging van 2,2 procentpunt). Het kabinet Rutte-II presteert nog beter door een stijging van -3,9% naar 0,6% in 2017 (stijging van 4,5 procentpunt). Geen enkel ander kabinet realiseert in de periode 1973-2017 een saldoverbetering van die omvang. Dit heeft te maken met de veranderde begrotingssystematiek van minister Zalm - kabinet Kok-I - die rekent met een vast reëel uitgavenkader waar de uitgaven binnen moeten blijven; de tegenvallers moeten

<sup>81</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/in-de-klas/conjunctuurbekrijd/te-voorspellen-indicatoren/bruto-binnenlands-product--bbp-->, geraadpleegd op 1 oktober 2019.

de ministeries binnen de eigen begroting opvangen; de meevallers worden toegevoegd aan de algemene middelen voor het aflossen van de staatsschuld (Zalm 1994: 5).

Figuur 22 laat de ontwikkeling (in miljarden) zien van de begrote uitgaven vanaf Den Uyl (1973) tot en met Rutte-II (2017). In de uitgaven zijn enkel de door de jaren heen vergelijkbare kostenposten opgenomen voor het lager en het voorbereidend hoger- en middelbaar onderwijs uit *Hoofdstuk VIII Onderwijs en Wetenschappen* (vanaf 1994 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en vanaf 2004 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) van de Rijksbegroting. De begrotingsuitgaven van het primair en voortgezet onderwijs (hoofdstuk VIII) zijn per jaar opgeteld en, waar nodig, van gulden omgerekend naar euro's.



Figuur 22: Begrote uitgaven funderend onderwijs (FO) en die uitgaven als % van de rijksbegroting

Om de begrote bedragen reëel met elkaar te kunnen vergelijken is de jaarlijkse inflatiecomponent verrekend. Daartoe is de historische Nederlandse inflatie gebruikt, gebaseerd op de consumentenprijs-index (CPI), die voor de meeste landen geldt als de belangrijkste inflatie-indicator. Op basis van deze CPI-inflatiecijfers zijn alle euro-bedragen naar het ijkjaar (1973) omgezet. Zo zijn de begrote uitgaven voor het funderend onderwijs in verhouding gebracht en reëel met elkaar vergelijkbaar. In 1973 bedroegen de begrote uitgaven voor lager en voortgezet onderwijs € 2,54 miljard, oplopend in 2017 tot een (omgerekend) bedrag van € 8,03 miljard (feitelijk 18,17 miljard).<sup>82</sup> Deze reële stijging heeft onder meer te maken met investeringen in stelselveranderingen, onderwijsactiviteiten en verbetering van werkomstandigheden zoals onderwijsachterstandenbeleid, structurele klassenverkleining, verhoging materiële kosten voor huisvesting, inventaris, gebruiksmiddelen en ICT, en een verbeterde rechtspositie waaronder salarissen, salarissystematiek, scholingsgelden en de formatieberekeningssystematiek.

<sup>82</sup> In de rijksbegroting is in hoofdstuk VIII in 1973 nog sprake van lager onderwijs. Dat wordt vanaf 1985 basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs genoemd. Vanaf 1994 wordt de term primair onderwijs gebruikt om duidelijk te maken dat de voormalige beleidsterreinen basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs beleidsmatig passen in het *Weer Samen Naar School*-beleid (MN-1994 1993: 127; Miljoenennota's 1973-2017).

In de rijksbegroting is onder hoofdstuk VIII in 1973 sprake van het voorbereidend hoger- en middelbaar onderwijs. Vanaf 1978 wordt dit hier algemeen voortgezet onderwijs genoemd, in 1986 voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs, in 1987 algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, in 1990 algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en lager beroepsonderwijs, en sinds 1994 voortgezet onderwijs (Miljoenennota's 1973-2017).

Ondanks de ogenschijnlijk steeds omhooggaande grafieklijn (rood) zijn er *toch bezuinigingen* in de begrote uitgaven aanwijsbaar ten opzichte van de jaren daarvoor. De uitgaven stijgen in het kabinet Den Uyl tot het tweede kabinet Van Agt-II (1981), vanaf dit kabinet tot en met Lubbers-I (1985) dalen ze. Met de start van het kabinet Lubbers-II (1986) groeien de uitgaven weer, tot het begin van het kabinet Lubbers-III (1989). De daling wordt vanaf 1991 weer omgezet in een groei van de uitgaven tot en met het eerste jaar van Kok-I (1991). Vanaf het tweede jaar van dit kabinet is er weer groei tot 2011 (kabinet Rutte-I). De laatste jaren zijn de uitgaven enigszins stabiel tot weer een stijging in 2015 (Rutte-II).

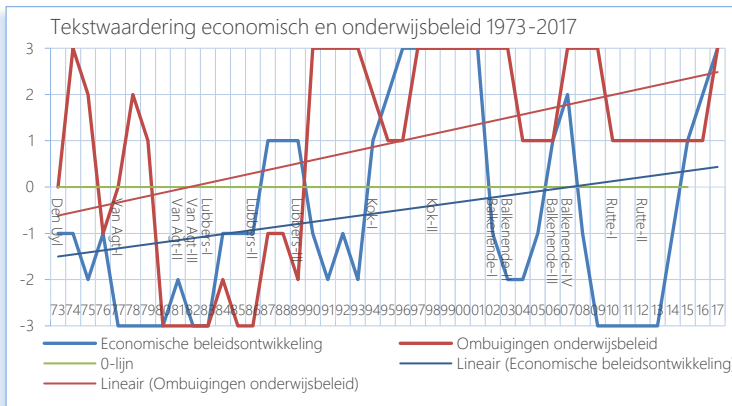
Vervolgens is er gekeken naar de ontwikkeling van de begrote uitgaven voor het funderend onderwijs in verhouding tot het percentage van die uitgaven van de rijksbegroting van dat jaar (dezelfde figuur 22). In de beginjaren van de onderzoeksperiode maakt het onderwijs een hoger percentage uit van de rijksbegroting dan in latere jaren het geval is (blauw). Vanaf het kabinet Den Uyl daalt het percentage naar ca. 7% (groene lijn) met een stijging vanaf 1999 (Kok-II). Hier kunnen overigens geen conclusies aan verbonden worden omdat de rijksbegroting niet elk jaar uit dezelfde componenten is opgebouwd. Vooral de decentralisatie van overheidstaken (en specifieke uitkeringen) naar het Gemeente- en Provinciefonds heeft daar invloed op, waaronder onderwijshuisvesting, jeugdzorg, werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning. Het kabinet Lubbers-III maakt een flinke slag met de overheveling van taken naar gemeenten en provincies in het kader van de Sociale Vernieuwing, gehandicaptenvoorzieningen en kinderopvang en het voornemen tot decentralisatie van de huisvesting primair en voortgezet onderwijs (De Graaff-Nauta 1994). De decentralisatie van Rutte-II van rijk naar gemeenten is nog drastischer, met overheveling van taken van het sociaal domein voor zorg, participatie en zelfredzaamheid, en werk en jeugdhulp (VNG 2015b). Het draagt ertoe bij dat uitgaven voor het funderend onderwijs een groter percentage van de begroting vormt.

Huisvestingskosten zijn in dit begrotingsoverzicht niet opgenomen.<sup>83</sup> Die zouden het beeld verstoren omdat schoolgebouwen (1997) en het onderhoud daarvan (2015) (door)gedecentraliseerd zijn naar de gemeenten en later naar de schoolbesturen met overheveling van (een deel van) de daarbij behorende budgetten (VNG 2015a; Van Midden, Van Nes, Janssen, De Kleijne & Heijltjes 2015).

Figuur 23 toont een diagram, geënt op de tekstanalyse van troonredes en miljoenennota's van 1973 tot 2017 (bijlage 04). Relevante tekstdelen uit deze documenten met daarin financiële uitspraken over het funderend onderwijsbeleid en de economische beleidsontwikkeling zijn per achtereenvolgend jaar bij elkaar geplaatst in een kolommenmatrix. In alle tekstdelen is gezocht naar passages met codes voor een voorgenomen bezuiniging of investering, zoals uitbreiding, aanpassing, verhoging, inkomsten, uitgaven, middelen, besteding, gestegen, teruggang, economisch, extra, minder, kosten, baten, afremming, uitgavengroei en zo meer. Daarna is per opvolgend jaar de groei van de onderwijsuitgaven of de teruggang daarvan gewaardeerd in een zevenpuntsschaal, lopend van een stevige bezuiniging (-3) naar een fikse investering (+3). De waardering betreft dus zowel het funderend onderwijs als de staat van de economie.

<sup>83</sup> Dat voor decentralisatie van onderwijsgelden en onderwijshuisvesting naar gemeenten voor een voorzichtige aanpak gekozen is heeft weinig uitleg, omdat vooral de kleine christelijke partijen bang waren dat het 'de vrijheid van onderwijs zou aantasten'. De afspraak is toen gemaakt 'dat scholen bij conflicten met de gemeenten inzake onderwijsvrijheid een beroep konden doen op de onderwijsraad' (interview Clemens Cornielje VVD: Peters 2015: 104).

De rode lijn in figuur 23 laat zowel de voorgenomen bezuinigingen als de investeringen in het funderend onderwijs zien. De blauwe lijn toont de groei en de teruggang van de voziene economische ontwikkeling. De groene lijn vormt het omslagpunt van investering en bezuiniging. De blauwe en rode lijnen lopen niet synchroon, hetgeen inhoudt dat bij een economische teruggang in enig jaar er in dat jaar niet als vanzelfsprekend bezuinigingen op het funderend onderwijs plaatshebben. Het onderwijs blijkt, andersom, ook meestal niet meer geld te krijgen als de economie in enig jaar groeit. In beide omstandigheden is waarschijnlijk sprake van een vertragsfactor. De lineaire trendlijnen van de in cijfers gewaardeerde teksten over economisch (blauw) en onderwijsbeleid (rood) in troonredes en miljoenennota's overlappen elkaar niet, ze lopen zelfs niet evenwijdig aan elkaar. Het feit dat deze trendlijnen uiteenlopen leidt tot de conclusie dat in de periode 1973-2017 meer onderwijsinvesteringen voorzien zijn dan economische ontwikkelingen doen vermoeden.



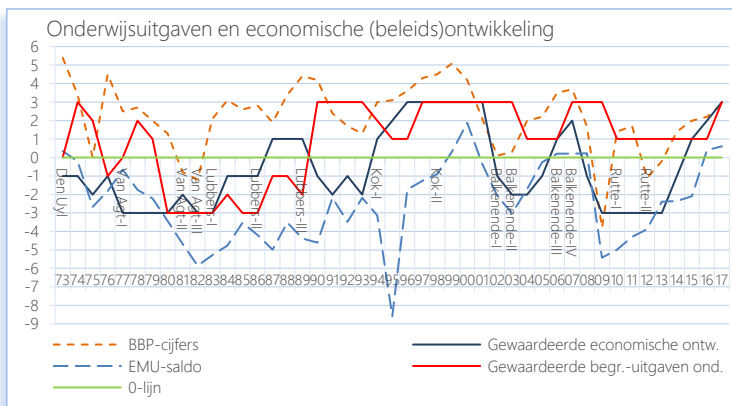
Figuur 23: Waardering onderwijsinvestering & -bezuiniging en economische ontwikkeling

Grote verschillen zijn er in de jaren 1974 en 1975 (Den Uyl), waarin de economische ontwikkeling terugloopt en onderwijsinvesteringen oplopen. Den Uyl wil ondanks de 'economische teruggang en grote werkloosheid' en een 'blijvend tragere groei' 'de principiële uitgangspunten van het kabinet' nakomen met 'een sterke verhoging van de uitgaven voor welzijn en onderwijs' (Troonrede 1974: 1). Ditzelfde zien we in 1978-1979 (Van Agt-I) die met investeringen in het onderwijs maatschappelijke achterstanden wil verminderen (Troonrede 1978: 4; Troonrede 1979: 3). Negatieve economische ontwikkeling zien we ook in 1990-1993 (Lubbers-III), 2002-2003 (Balkenende-I, -II) en 2008-2013 (Balkenende-IV, Rutte-I en -II). Lubbers meldt in de troonrede 1990 dat 'er bedreigingen [zijn] en ernstige problemen' (1990: 3), 'maar voor onderwijs [-] zijn in het regeerakkoord voor 1991 al extra financiële middelen [304 miljoen] gereserveerd' (MN-1991 1990: 11) om 'de inkomenspositie van leraren en onderwijsgeevenden te versterken' (MN-1991 1990: 51). Een kwalificerende uitspraak is dat 'scholing belangrijk [is] als antwoord op datgene wat de arbeidsmarkt vraagt' (Troonrede 1990: 5).

Balkenende schrijft in 2002: 'de economische groei is vanaf het midden van vorig jaar bijna tot stilstand gekomen' (Troonrede 2002: 1) en dat is 'in Nederland in alle scherpste voelbaar' (Troonrede 2003: 1). Desondanks blijkt er in 2002 en de vier daaropvolgende jaren een reële toename van onderwijsuitgaven (MN-2003 2002: 14). Vooral bedoeld voor het terugdringen van schooluitval, het opheffen van het lerarentekort, scholing van leraren en het toenemend

aantal leerlingen als gevolg van demografische factoren (Troonrede 2003: 6). In 2008 constateert Balkenende dat 'de wereldeconomie kampt met tegenslagen' (2008: 1). Tegelijkertijd investeert zijn kabinet extra geld in rekenen en taal (MN-2009 2008: 66), omdat 'scholing en onderwijs' de kansen van mensen verhoogt (Troonrede 2008: 4). Extra middelen zijn er in 2009 voor een betere beloning van de leerkracht, achterstandsleerlingen in het primair onderwijs, de invoering van gratis schoolboeken en de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs (MN-2010 2009: 84).

Ook Rutte-I en -II ontzien het onderwijs bij 'maatregelen voor gezonde overheidsfinanciën' (MN-2012 2011: 33). De regering vraagt van het onderwijs 'hogere prestaties' en wil met maatregelen de 'kwaliteit van het onderwijs versterken' (Troonrede 2012: 3-4, 2), omdat dit 'cruciaal [is] voor toekomstige economische groei' (Troonrede 2014: 6). Deze investeringen hebben direct te maken met de verbetering van aansluiting op de arbeidsmarkt, met het stimuleren van creativiteit en jong talent voor innovaties 'om onze economie te versterken' en met arbeidsvoorwaarden voor leerkrachten (Rutte 2012: 4; Troonrede 2017: 4).



Figuur 24: bbp-cijfers, EMU-saldi, gewaardeerde begrote onderwijsuitgaven én economische ontwikkeling

Het is nu de vraag - en daar begon deze paragraaf mee - wat de invloed is van de economische ontwikkelingen en het economisch kabinetsbeleid, als exogene variabele, op het (cultuur)onderwijsbeleid. In de combinatiegrafiek van figuur 24 is dit zichtbaar gemaakt. Hierin is zowel het reële EMU-saldo, het voorziene (gewaardeerde) economische beleid, de voorziene (gewaardeerde) onderwijsinvesteringen en de reële economische ontwikkeling op basis van het bbp in beeld gebracht. Zowel de bbp-cijfers, het EMU-saldo en het gewaardeerde economische beleid volgen min of meer eenzelfde patroon. Dat geldt echter niet voor de gewaardeerde voorziene uitgaven voor het funderend onderwijs.

Een directe een-op-een relatie tussen economische ontwikkelingen en beleidsinvesteringen in het onderwijs lijkt niet altijd aantoonbaar. Van figuur 24 zijn echter de relevante correlaties berekend, dat wil zeggen de gewaardeerde economische beleidsontwikkeling gecorreleerd met de gewaardeerde uitgaven voor het onderwijs. De correlatieberekening levert geen significante correlatie op als we de lijnen voor gewaardeerde economische ontwikkeling en onderwijsuitgaven in hetzelfde jaar naast elkaar leggen (0,282). Als we, via de lag-variabelen, teruggaan in de tijd neemt die correlatie toe van 0,455 met de economische stand van zaken 1 jaar eerder, via 0,595 met de economie van 2 jaar eerder, oplopend tot 0,644 met de economie van

3 jaar eerder. Dat is het maximale verband dat te vinden is: na vier jaar neemt de correlatie af tot 0,549. De conclusie is dan dat er een *zeer sterk verband is tussen economische ontwikkelingen, het financieel economisch beleid en onderwijsbeleid* met een na-ijl effect van 1 tot 4 jaar. Opvallend is dat tussen de voorziene (gewaardeerde) onderwijsinvesteringen en de ontwikkeling van het bbp geen verband (-0,094) bestaat.

Dat deze exercities niet separaat voor het cultuuronderwijs gedaan zijn, is het gevolg van het ontbreken van reëel vergelijkbare cijfers daarover. Veel uitgaven voor cultuuronderwijs maken integraal onderdeel uit van de reguliere onderwijsbegroting en de lumpsum die scholen jaarlijks van de rijksoverheid ontvangen. Het betreft dan de salarissen voor docenten en ondersteunend personeel in primair en voortgezet onderwijs, budgetten voor bouw, materiële inrichting, onderhoud en schoonmaak van schoolgebouwen (voor zover die niet zijn gedereguleerd) en de materiële vergoedingen. In die zin volgen de kosten voor cultuuronderwijs de trend van de rijksuitgaven voor het gehele funderend onderwijs.

Daarnaast is er aanvullend beleid - impulsbeleid - vanuit het cultuurdirectoraat, dat onderwerp is van hoofdstuk vijf. De jaarlijkse bedragen daarvoor zijn echter in het licht van het geheel van de onderwijsuitgaven voor het funderend onderwijs, te gering om die te relateren aan en te vergelijken met de wijzigingen van de staat van de economie van Nederland.<sup>84</sup>

### 3.2.2 Verdichting (cultuur)onderwijsbeleid en onderwijsuitgaven

Het tweede deel van deze paragraaf heeft de verhevigde beleidsaandacht in kabinetsperiodes voor (cultuur)onderwijs als onderwerp. Het is een opmaat voor het volgende hoofdstuk met daarin de stelselveranderingen en beleidsactiviteiten in het funderend onderwijs tussen 1973 en 2017 en de gevolgen ervan voor het cultuuronderwijs. Tegelijkertijd gaan we na of er een verband is tussen deze beleidsactiviteiten voor (cultuur)onderwijs en de voorziene onderwijsuitgaven in die periode.

De voorstellen tot verandering zijn direct ontleend aan de regeerakkoorden, regeringsverklaringen, troonredes en miljoenennota's tussen 1973 en 2017. Bezien is vooral in hoeverre deze voornemens concrete onderwijsveranderingen teweegbrengen, veranderingen die ook hun invloed hebben op het cultuuronderwijs. In figuur 25 zijn de beleidsontwikkelingen - en de dichtheid ervan - per kabinetsperiode op een rij gezet. Als een akkoord, verklaring, troonrede en of miljoenennota over een important beleidsitem voor (cultuur)onderwijsbeleid spreekt is dit in deze figuur opgenomen. De aard van deze uitspraken bepaalt de karakterisering ervan in de figuur. De blauwe cellen (met cijfer 1 of 2) verwijzen naar voor cultuuronderwijs van belang zijnde onderwerpen, waarbij die met het cijfer 2 van groter belang zijn. Er is ook een groot aantal witte cellen met het cijfer 1; het betreft dan onderwijsbeleidsveranderingen met een

<sup>84</sup> In 2017 zijn er zo voor het basisonderwijs de volgende aanvullende rijkssubsidierelaties: *Subsidie-regeling opleiding Cultuurbegeleider po* (ca. € 0,4 miljoen), *Impuls muziekonderwijs* (ca. € 5 miljoen), *Prestatiebox* (ca. € 18 miljoen), *Matchingsregeling Cultuureducatie met Kwaliteit* (ca. € 10 miljoen), *Brede impuls combinatiefunctionarissen* (ca. € 4,8 miljoen cultuuronderwijs po en vo) en het *LerarenOntwikkelfonds* (ca. € 2,5 miljoen voor het gehele primair onderwijs). Voor het voortgezet onderwijs gaat het om de *Cultuurkaart* (ca. € 4,8 miljoen), de *Regeling vmbo* (ca. € 0,3 miljoen), de *Brede impuls combinatiefunctionarissen* (ca. € 4,8 miljoen cultuuronderwijs po en vo) en het *LerarenOntwikkelfonds* (ca. € 2,5 miljoen voor het gehele voortgezet onderwijs). Bij elkaar geteld is het ca. € 52 miljoen, dat nog gematched wordt door andere overheden en opleidingen. Het totaal van ca. € 100 miljoen steekt schril af tegen de in 2017 voorziene rijksuitgaven voor het funderend onderwijs van ca. € 18,2 miljard.



klaring daarvoor is dat voor het overzicht in bijlage 01 gebruik gemaakt is van primaire en secundaire bronnen, terwijl figuur 25 een directe afspiegeling is van hetgeen in formele bronnen als regeerakkoorden, regeringsverklaringen, troonredes en miljoenennota's is verwoord.

Uit bijlage 01 blijkt bijvoorbeeld dat in het begin van de zeventiger jaren al een klein aantal mavo- en havo-scholen experimenteert met eindexamens in muziek en de beeldende vakken (Van der Kamp 1980: 65). Aan het eind van dat decennium stelt de minister de eindexamens voor alle scholen open. In 1983 adviseert de Onderwijsraad om ook in het vwo de beeldende vakken - tekenen, handvaardigheid en textiele werkvormen - en muziek als een regulier te kiezen examenvak in te voeren (Onderwijsraad 1983b). Hoewel dit voor de positie van cultuuronderwijs in het voortgezet onderwijs van groot belang is, besteden akkoorden, verklaringen, troonredes en miljoenennota's er geen aandacht aan (zie figuur 25).

Ook onderwijswetgeving draagt bij aan de beleidsdichtheid, in zoverre die betrekking heeft op de schoolvakken die tezamen het cultuuronderwijs vormen. In de onderzoeksperiode gaat het dan - zoals te zien is in figuur 25 - om de *Wet op het basisonderwijs* (ingevoerd 1985), de *Wet basisvorming voortgezet onderwijs* (ingevoerd 1993), de *Wet profielen tweede fase voortgezet onderwijs* (ingevoerd 1998) en de *Wet onderwijsverzorging*, die in 1986 uitvoering kreeg. De ambtelijke en politieke voorbereiding en besluitvorming van deze wetgeving vergde vele jaren. Dat de genoemde veranderingen op inhoudelijke wijze invloed hebben op kerndoelen en eindtermen en, in het verlengde daarvan, op de vormgeving en leerinhouden van lerarenopleidingen is evident. Bovendien lijkt het vanzelfsprekend dat als gevolg van vakinhoudelijke veranderingen en gewijzigde didactische en pedagogische visies er beleid komt voor zittende docenten om zich in vak- en leergebieden bij te scholen en verdergaand te professionaliseren.

In de onderwijssector is vanaf het eind van de tachtiger jaren bovendien langzaam sprake van een *relatieve autonomie* en tegelijkertijd van een grote afhankelijkheid van de centrale overheid. Peters, Eijlander en Gilhuis (1993) spreken dan van een geconditioneerde zelfregulering. De zucht naar autonomie komt voort uit het neoliberale streven taken aan de vrije markt over te dragen. Het gaat in dit geval om een horizontale besturingsfilosofie met de overheid als één van de actoren, zij het met een bijzondere verantwoordelijkheid zoals de toewijzing van allerhande materiële en immateriële middelen (Bekkers 2007: 105). De overheid is in die zin de regisseur van het beleidsproces. Dat ambtenaren een belangrijke stempel op de besluitvorming blijven drukken blijkt - naast uitvoeringsvoorschriften in *Gele Katern* en *Uitleg* - uit de vele adviezen en overleggen waarin steeds onderhandeld wordt over indicatoren en parameters op grond waarvan de lumpsum kan worden vastgesteld. Die wordt vervolgens door de onderwijsinspectie, als toezichthouder op het financiële beleid, gecontroleerd (Onderwijsraad 2016; Onderwijsraad 2018).

Dat de autonomie van het onderwijs en de lumpsumfinanciering een lange beleidsadem kent blijkt uit figuur 25. De onderwijsautonomie als beleidsstreven wordt voor het eerst genoemd in 1986 door het kabinet Lubbers-II. Dit kabinet denkt de deregulering en versterking van de autonomie van scholen in diezelfde kabinetsperiode te kunnen realiseren (De Koning 1986: 71). Het onderwerp krijgt, in samenhang met de kwaliteit van het onderwijs en de lumpsum-financiering, beleidsmatig vooral veel aandacht tijdens de regering Kok-II. Dan komt die autonomie onderwijsinhoudelijk daadwerkelijk tot stand met de invoering van eindtermen in het voortgezet onderwijs en tegelijkertijd de opheffing van verplichte lestabellen en verplichte lessen per schoolvak. Dat er meer tijd nodig is om de deregulering helemaal te realiseren blijkt uit de

troonrede van Balkenende-III (2005), waarin wordt herhaald dat het kabinet de regeldruk in het onderwijs wil verminderen 'waardoor leraren, schoolleiders, ouders en leerlingen ruimte krijgen om zelf keuzes te maken' (Troonrede 2005: 4). Mede op grond van de conclusies van de Commissie Dijsselbloem (2008) krijgen scholen formeel vooral meer verantwoordelijkheid voor de wijze waarop leerlingen kennis, vaardigheden en inzichten opdoen, terwijl wát aan kennis, vaardigheden en inzichten geleerd moet worden een zaak van de overheid blijft.

### 3.3 Conclusies

De meeste regeringscoalities leggen hun onderhandelingsresultaten nauwkeurig vast in een akkoord, zodat er in kabinet en fracties aan gerefereerd kan worden als overeengekomen beleid te veel ter discussie staat of als besluitvoorstellen getoetst moeten worden. Regeerakkoorden en regeringsverklaringen blijken derhalve anders van karakter dan troonredes en miljoenennota's. De eerste twee gaan over beleidsvoering op langere termijn (vier jaar), de twee andere noemen beleidsactiviteiten om in één begrotingsjaar te verwezenlijken. In regeerakkoorden en regeringsverklaringen is voorts meestal sprake van *politieke beleidsbenaderingen*, voornamelijk gebaseerd op normatieve en causale veronderstellingen met een discursieve en soms wetenschappelijke argumentatie, tenminste, *als* er van enige argumentatie sprake is. Deze ideologische argumentatie - het geheel van waarden en normen over mens, menselijke relaties en de inrichting van de samenleving - is gestoeld op de politieke kleur van elk kabinet; de politieke samenstelling ervan. De staccatostijl en puntsgewijze formulering in regeerakkoorden leiden er overigens toe dat politieke argumenten daarin niet altijd goed terug te vinden zijn. Regeringsverklaringen daarentegen zijn meer logisch opgebouwd met plots - zelfs subplots - en beschrijvingen in termen van oorzaak en gevolg van beleidsvoornemens. Daarin komen dan ook de ideologische uitgangspunten meer tot uiting.

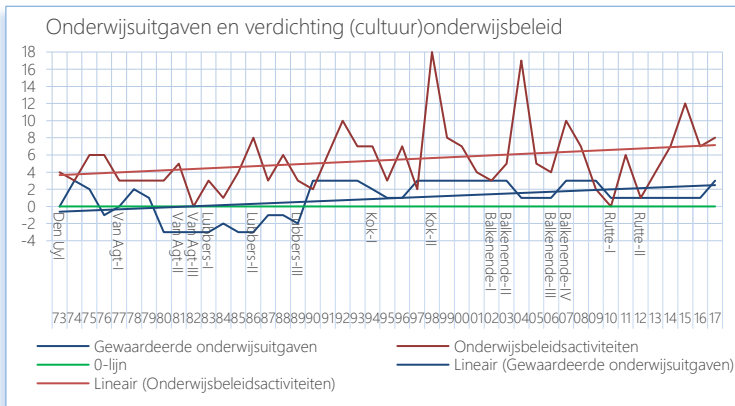
Beleidsuitspraken in akkoorden en regeringsverklaringen gaan voornamelijk over de grondslag van het onderwijs, de functies ervan, beleidsactiviteiten, werkomstandigheden en het overleg met actoren. Wat de onderwijsgrondslag betreft wordt vanuit een christelijke ideologie voornamelijk de vrijheid van onderwijs en de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs bepleit.

De *functies van het onderwijs* komen in akkoord, verklaring, troonrede en miljoenennota in verschillende hoedanigheden terug. Hoewel bijna alle kabinetten zich uitspreken voor de beroeps- en persoonsvorming, ligt in de economisch-problematische kabinetten Lubbers, Balkenende-IV en Rutte-I en -II het accent vooral op beroepsvorming en arbeidsmarkt, terwijl Den Uyl vanuit zijn maatschappijvisie de 'volwaardige persoonlijke ontplooiing' als het hoogste goed predikt (1973). Bijna alle kabinetten hebben aandacht voor de socialiserende functie, vaak gericht op burgerschapsvorming.

Hoewel er minder tekst aan *cultuurbeleid* is gewijd, verschuift de inhoud in de onderzoeksperiode van *welzijns- naar kunstbeleid* met steeds meer accent op marktwerking en de economische betekenis ervan. In het verlengde daarvan wordt ook de functie van cultuuronderwijs verlegd van vorming - *de ontplooiing van de mens* (Den Uyl 1973) - naar productief en reflectief *kunstonderwijs* (Ritzen & d'Ancona 1993) en vervolgens naar het belang van *creativiteitsontwikkeling*, economisch nuttig 'voor innovatie en arbeidsmarkt' (Rutte 2012; Bussemaker & Dekker 2016). Maar liefst acht coalities tonen in regeerakkoord en regeringsverklaring dan ook aandacht voor culturele vorming.

De *onderwijsautonomie*, gecombineerd met de onderwijskwaliteit en de lumpsum financiering, is een belangrijk deregulerend thema. Gemotiveerd door neoliberale opvattingen over gedecentraliseerde publieke voorzieningen, een vermindering van regelgeving, een kleinere overheid en economisch marktdenken heeft het verscheidene christelijk-liberale en liberaal-socialistische kabinetten beziggehouden (van Lubbers-II tot Rutte-III). De zorg voor *het hóe* van het onderwijs wordt beleidsmatig langzaam aan de school overgelaten, terwijl de rijksoverheid zich formeel enkel met *het wát* bezighoudt. De bedoeling ervan is de school meer kansen te bieden zelf het onderwijs in te richten, maar desondanks blijven bestuurslagen, zoals die van ambtenaren en schoolbesturen, de school bestoken met regels en uitvoeringsvoorschriften.

In regeerakkoorden en verklaringen, en ook in troonredes en miljoenennota's, is er naast de onderwijsfuncties en de toenemende autonomie nadrukkelijk oog voor het scheppen van gelijke kansen, het wegnemen van onderwijsachterstanden en de voorbereiding op een veranderende arbeidsmarkt en samenleving. Het leidt tot fikse stelselveranderingen, zoals wetgeving voor de inrichting van basisonderwijs (Van Agt-I, Lubbers-I), basisvorming (Lubbers-III), de herziening daarvan (Balkenende-III) en voor de tweede fase voortgezet onderwijs (Kok-I, Balkenende-III en Rutte-II). Om de onderwijsinhoud bij een autonoom wordende school vast te leggen worden wettelijk kerndoelen en eindtermen ingevoerd en gedurig aangepast (Lubbers-III, Kok-II, Balkenende-III en Rutte-II).



Figuur 26: Vergelijking gewaardeerde onderwijsuitgaven-beleidsverdichting (cultuur)onderwijs (fig. 24, 25)

De intensiteit van het (cultuur)onderwijsbeleid - en ook van de onderwijsinvesteringen - zijn per regeerjaar nogal verschillend. In figuur 26 is te zien dat de lineaire trendlijnen van beide grafieklijnen evenwijdig aan elkaar lopen, in een naar rechts opwaartse beweging. Dit houdt in dat de verdichte beleidsactiviteiten gemiddeld evenredig toenemen met de gewaardeerde onderwijsuitgaven.

De vraag rest dan welke relatie er is tussen (cultuur)onderwijsbeleidsactiviteiten in akkoorden, verklaringen, troonredes en miljoenennota's in enig jaar en de gewaardeerde onderwijsuitgaven in dat jaar. De correlatie tussen de twee variabelen bedraagt in hetzelfde jaar 0,263. De p-waarde is 0,089. Omdat in deze grafiek met 45 observaties de gehele relevante populatie onder de loep is genomen mag je de correlatie matig-positief noemen. De correlatie wordt echter hoger als er een of meerdere jaren liggen tussen de beleidsactiviteiten en de onderwijsuitga-

ven. Bij een berekening van de correlatie tussen de beleidsactiviteitenverdichting en de uitgaven een jaar later wordt de correlatie ook iets hoger: 0,283 met  $p=0,069$ . Als de uitgaven echter *twee jaar later in de tijd* worden geplaatst, wordt de correlatie 0,322 met  $p=0,040$  en dat is significant. Na drie jaar groeit de correlatie naar 0,349 met  $p=0,029$ , en na vier jaar zie je 0,372 met  $p=0,020$  als correlatie-uitkomst. Daarna neemt het weer af. Er is dus sprake van een significante correlatie tussen deze twee variabelen, waarbij *hogere uitgaven drie tot vier jaar later volgen op meer onderwijsbeleidsactiviteiten* in enig jaar.

In het volgende hoofdstuk ga ik in op de veranderingen in het cultuuronderwijs als gevolg van het landelijk onderwijs- en cultuurbeleid. Het zal blijken dat de stelselwijzigingen en vakinhoudelijke veranderingen, van de kabinetten Den Uyl tot Rutte-III, voor school, leraar en leerling voor veel beroering zorgen.

## 4 Cultuuronderwijs als resultante van onderwijs- én cultuurbeleid

Dit hoofdstuk over het cultuuronderwijs concentreert zich in het eerste deel op het stelselbeleid en de majeure beleidsveranderingen in het funderend onderwijs *vanuit het onderwijsbeleid*. Daarin handelt het bovendien om de inzet van een verscheidenheid aan beleidsinstrumenten en de gevolgen van dit alles voor doelstellingen, inhoud en positie van cultuuronderwijs. De invloed van *cultuurbeleid*, als exogene variabele op cultuuronderwijs en de inzet van specifieke sturingsmiddelen om dit beleid uitvoering te geven, vormen het tweede deel van dit hoofdstuk. Met deze aanpak geef ik antwoord op de centrale onderzoeksvraag en ervan afgeleide deelvragen, zoals die naar de consequenties van het beleid voor bestel en systeem van het funderend onderwijs. Veranderen hierdoor ook doelstellingen en functies van cultuuronderwijs en zijn er verbindingen met het cultuurbeleid? Bovendien ga ik in op de actoren in het veranderend cultuuronderwijsbestel en hun rol. Hoe reageren die op het voorgenomen beleid en de uitwerking ervan in de onderwijspraktijk?

De tweede en derde paragraaf handelen over *de gevolgen van het onderwijsbeleid* op vormgeving, inhoud en positie van cultuuronderwijs. De vierde paragraaf gaat in op de andere kant van de 'beleidsmedaille': *het landelijk cultuurbeleid* en de relatie die daarin wordt gelegd met het cultuuronderwijs. Het betreft dan de wisselende beleidsbenaderingen van cultuur - als exogene variabele - en de daaraan te relateren functies van het cultuuronderwijs: culturele vorming, beroepsvorming, persoonsvorming en burgerschapsvorming. Om enig beeld te krijgen van cultuuronderwijsbeleid buiten Nederland besteed ik in de laatste paragraaf kort aandacht aan beleid, positie en inhoud van dit onderwijs in enkele, ons omringende landen.

### 4.1 Twee polen in beleid en aanpak

Het contrast in beleidsuitgangspunten en aanpak van onderwijsveranderingen komt het best naar voren in de *Contourennota*, aan het begin van mijn onderzoeksperiode en in het beleids-traject *Onderwijs2032* aan het eind daarvan. Van Kemenade schetst in zijn nota het beeld 'voor de komende 20 á 25 jaar' van het algemeen vormend en hoger onderwijs (Van Kemenade et al. 1975b: 3). Veranderingen zijn nodig vanuit de beleidsvisie dat onderwijs 'meer [is] dan een toeleveringsbedrijf van geschoolde mankracht voor de arbeidsmarkt' om de maatschappelijke behoefte aan een industriële samenleving in te willigen (Wiardi Beckman Stichting 1973: 24).<sup>85</sup>

Het onderwijs is voor het sociaaldemocratisch kabinet Den Uyl 'primair een welzijnsvoorziening, gericht op persoonlijke ontplooiing van (alle) mensen en op maatschappelijke voorbereiding van (alle) leerlingen in veel ruimere zin dan beroepsuitoefening alleen' (Van Kemenade et al. 1975b: 20).<sup>86</sup> De in de nota gebruikte begrippen 'ontplooiing' en 'zelfontplooiing' roepen commentaar op omdat men geen 'wetenschappelijk gefundeerd oordeel zou kunnen uitspre-

<sup>85</sup> Het rapport *Uitgangspunten voor onderwijsbeleid* van de Wiardi Beckman Stichting, 'het wetenschappelijk bureau voor de sociaal-democratie' en gelieerd aan de Partij van de Arbeid, is opgesteld door een commissie onder voorzitterschap van de latere onderwijsminister J. van Kemenade (tot 9 mei 1973) en H. Jacobs (voorzitter vanaf 9 mei 1973). M. van Hasselt, wetenschappelijk medewerker van de stichting, was secretaris van de commissie.

<sup>86</sup> In *Onderwijsstimulering en de mythe van zelfontplooiing* (1979) stelt Van Kemenade de vraag of het onderwijs nog wel voldoet 'aan de eisen die aan de persoonlijke ontwikkeling en de maatschappelijke voorbereiding van *alle* leerlingen, in een democratische samenleving als de onze, mogen en moeten worden gesteld' (Van Kemenade 1979: 63).

ken over de kwaliteit van een menselijk leven' (Duijker 1976: 365). Onderwijsbeleid moet dan ook niet vanuit een normatief perspectief willen pretenderen te kunnen bepalen 'in hoeverre de persoonlijkheid is gevormd [--] omdat niemand weet wat een 'welgevormde' persoonlijkheid nu eigenlijk is' (Duijker 1976: 372).<sup>87</sup> Volgens Vuijsje tendert het beleidsperspectief in die jaren van een 'paternalistische cultuur naar het regime van zelfontplooiing', waarin traditie en conventie worden verworpen en men een 'nieuwe, eigen en persoonlijke authenticiteit' zoekt (Vuijsje 1997; Wansink 2008).<sup>88</sup>

Van Kemenade's nota is uiterst helder over *de 'nieuwe' plaats en functie van cultuuronderwijs*. De school besteedt volgens hem te weinig aandacht aan 'de  *affectieve, expressieve en creatieve vorming* en aan het leren beheersen van sociale vaardigheden', terwijl dit nodig is voor een gelijke individuele ontplooiing en de 'ontwikkeling van zelfstandigheid en mondigheid van álle leerlingen' (Van Kemenade et al. 1975b: 33). Een 'grotere aandacht voor de expressievakken' en daarmee voor 'individualisering [--] en onderlinge samenwerking tussen leerlingen' is dan niet overbodig (1975b: 13). Van Kemenade wil expressievakken verplichten, omdat ze tot de kern van het onderwijs behoren, samen met taal, rekenen/wiskunde en maatschappelijke oriëntatie (Van Kemenade et al. 1975b: 25).<sup>89</sup>

Onderwijsvakbonden en besturenorganisaties zijn in eerste instantie positief vanwege de emancipatoire doelstellingen van de beoogde onderwijshervorming. Het Katholieke Onderwijs Vereniging (KOV) vindt nader bezien echter dat de minister er te gemakkelijk van uitgaat dat een structuurverandering ook een onderwijsverbetering tot gevolg heeft. Daarop stelt het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV) dat 'de school niet eigenhandig de samenleving kan veranderen'. Deze kritische houding beïnvloedt de discussie over de nota sterk (Mellink 2014: 163) op grond waarvan het bijzonder onderwijs concludeert dat het 'beoogde overheids-ingrijpen' een bedreiging is voor de vrijheid van onderwijs (Mellink 2014: 164).

De angel in het allengs verhit rakende maatschappelijk-politieke debat over zowel de nota als het daarin prominent figurerende concept van *de middenschool*, is de facto de vereenzelviging van de voorgestelde onderwijsveranderingen met de kleur van het kabinet Den Uyl. Bovendien zien interne pressiegroepen en politieke tegenstanders de middenschool *als eenheidsworst* en vorm van politieke *indoctrinatie* (TK 1974: 2760, 2767). De nota wordt door hen 'gelezen en

<sup>87</sup> Wat Duijker (1976) stelt over zelfontplooiing vraagt naar wat de juiste of goede persoonsvorming is. Als we 'politici, beleidsmakers, docenten of opvoeders [--] vragen te definiëren hoe of 'tot wat' de persoon van de leerling gevormd dient te worden - komt persoonsvorming terecht in het domein van de socialisatie'. Dan wordt leerlingen gevraagd zich aan te passen aan en in te passen in wat er van hen wordt verwacht. [--] De leerling is echter 'niet alleen materiaal dat door ons gevormd moet worden, maar ook een zelfstandig individu, dat het vermogen heeft om zins of zo te doen, om wel of niet te handelen, om ja of nee te zeggen, om met de stroom mee te gaan of weerstand te bieden'. Opvoeding en onderwijs hebben ook daar belangrijk werk te doen, 'maar daarbij gaat het niet om de vorming van de persoon op basis van vooraf geformuleerde ideeën en idealen - het socialiseren - maar om het ondersteunen van kinderen en jongeren om als vrij, verantwoordelijk en volwassen subject in de wereld te willen staan' (Biesta 2016).

<sup>88</sup> Van Kemenade reageert in *Onderwijsstimulering en de mythe van zelfontplooiing* (1979) op deze kritiek en wil met ontplooiing een verschuiving van doelstellingen bereiken met in het onderwijs meer aandacht voor 'lichamelijke vorming, uitdrukkingsvaardigheid, kunstzinnige vorming en vooral sociale bewustwording' (Van Kemenade 1979: 64).

<sup>89</sup> De *Lager Onderwijswet* (1920) spreekt weliswaar over 'zingen', 'teekenen' en 'nuttige handwerken' gesproken, maar inhoud en functie daarvan worden daarin niet nader toegelicht (LOW 1920, art. 2.1).

beoordeeld als een (partij-)politiek werkstuk' en versterkt 'de polarisatie tendenzen binnen ons onderwijs' (VGS & GOLV 1976). Christelijke partijen en rechts verklaren de voorstellen politiek derhalve besmet en langzaam aan plaatst het opvolgend centrumrechtse kabinet Van Aagt-I grote delen van de *Contourennota* buiten spel en wordt het hele plan 'een dossier voor historici' (Pais 2016: 207, 225).

Ook de kunstvakverenigingen zijn niet onverdeeld enthousiast over de plannen van Van Kemenade. De aandacht voor de expressievakken stelt men weliswaar op prijs, maar dat betekent niet, 'dat het terrein van de creativiteitsontwikkeling' enkel voor deze vakken is weggelegd. De menselijke creativiteit mag in de school niet weggeduwd worden 'in het reservaat van de expressievakken [--], zoals nu te vaak het geval is' (Bolle 1975: 34). Een aantal vindt de middenschool 'een hobby van een stel mensen' die ze op 'geloofsgenoten' mogen botvieren, anderen duiden de ideeën in de nota 'links-revolutionair'. Het verzet richt zich tegen 'radicale maatschappijhervormers die de school en dus de leerling, als instrument, [--] willen gebruiken voor hun omwentelingswoede'. *Kritische Leraren* en het *Socialistisch Onderwijsfront* staan argwanend tegenover de nota en zien er ondanks de nadruk op zelfontplooiing 'een machinatie' in 'van het kapitalisme' om arbeiders flexibeler en beter bruikbaar te maken voor het productieproces ten dienste van het 'winststreven' (Bolle 1975: 33).

Hetzelfde lijkt aan de hand bij de door staatssecretaris Dekker in 2014 aangekondigde onderwijshervormingen in het funderend onderwijs. Terwijl Van Kemenade zijn nota schrijft 'met een klein groepje ambtenaren' en daarbij 'zelf ook hele stukken voor zijn rekening neemt, soms tot in het holst van de nacht' (Van Kemenade, 27 mei 2016), geeft Dekker de opdracht aan Platform Onderwijs2032 voor het schrijven van een advies en later - in 2017 - aan Curriculum.nu voor voorstellen voor een curriculumherziening.<sup>90</sup>

Het onderwijs moet er volgens Dekker in 'totaliteit en samenhang' voor zorgen dat kinderen van nu competente, zelfbewuste en creatieve volwassenen worden, die actief bijdragen aan samenleving en economie (Dekker 2014a: 2). Na publicatie van het *Eindadvies* (2016) door het Platform laten lerarenorganisaties weten zich 'niet voldoende betrokken te voelen bij de totstandkoming van het advies' (Onderwijscoöperatie 2016) en zich met kracht te keren 'tegen de plannen tot *herinrichting van ons onderwijs* zoals die worden geschetst in het rapport *Onderwijs2032*' (Beter Onderwijs Nederland 2016). Het advies behelst wat leerlingen moeten leren (de onderwijsdoelen), de vakken en de inhoud van die vakken. Nederlands, Engels, rekenvaardigheid (en wiskunde), digitale geletterdheid en burgerschap worden als verplichte onderdelen van een kerncurriculum geïntroduceerd. Drie leerdomeinen - Mens & Maatschappij, Natuur & Technologie en Taal & Cultuur - moeten leerlingen de kennis verschaffen die ze nodig hebben om de wereld te begrijpen en eraan bij te dragen. Het laatste domein betreft kunst- en cultuuronderwijs met ruim aandacht voor 'de verschillende kunstdisciplines muziek, drama, dans, beeldende vorming et cetera', zodat leerlingen hun creatieve vermogens kunnen verkennen en ontwikkelen, stevig in hun schoenen komen te staan en zich met anderen kunnen verbinden (Platform Onderwijs2032 2016: 27).

BON keert zich met kracht tegen dit advies, omdat dit de serieuze problemen ontkent. Over werkdruk, inzet van onbevoegden, sociale problematiek en financiering bijvoorbeeld wordt niet

<sup>90</sup> Gesprek met Jos van Kemenade, nu minister van Staat, door Piet Hagenaars op 26 mei 2016 na afloop van het jaarlijks symposium van het Archief en Documentatiecentrum van de Nederlandse Gedragswetenschappen (ADNG).

gesproken en 'dus ontbreekt ook de oplossing daarvoor'. Bovendien worden vakken ontmanteld om daar 'vage interdisciplinaire onderwijsvormen voor in de plaats te stellen' (Beter Onderwijs Nederland 2016). Kunstvakdocenten reageren ook kritisch en vragen zich af waarom kunst niet tot het verplicht onderdeel van het kerncurriculum wordt gerekend.<sup>91</sup> 'Kunst heeft immers een heel eigen rol bij de ontwikkeling van jonge mensen' en naast 'persoonsvorming en maatschappelijke toerusting hebben kunstvakken een eigen, kunstzinnige, intrinsieke waarde' (Van Gemert 2017: 42). Een enquête van de kunstvakverenigingen onder leraren in basisschool en voortgezet onderwijs naar de uitgangspunten van het Onderwijs-2032-advies levert een ambivalent beeld op. Hoewel velen nog geen kennis namen van deze uitgangspunten, wordt de positionering van het kunst- en cultuuronderwijs in het domein Taal & Cultuur wordt door de respondenten redelijk positief ontvangen. Respondenten vinden de voorstellen voor vakoverstijgend, interdisciplinair onderwijs professioneel uitdagend en interessant, tegelijkertijd staan ze volgens hen op gespannen voet staan met de eigenheid van de afzonderlijke kunstvakken (Hagenaars, Van Hoorn & Hermanussen 2016; Hagenaars 2019: 32). De kunstvakken staan hier niet alleen in, ook geschiedenisleraren beklemtonen het belang van onderwijs in de eigen vakdiscipline met daarnaast periodieke, vakoverstijgende projectsamenwerking (Grever 2016: 57).

De politiek antwoordt in stevige bewoordingen op het advies. Tijdens de eerste bespreking ervan in de Tweede Kamer komt naar voren dat het advies bij veel leraren tot dan toe onbekend is, en dat bij de leraren die het wel kennen grote terughoudendheid over de plannen bestaat. Vrijwel alle fracties onderstrepen het belang van de betrokkenheid van leraren. De Tweede Kamer laat uiteindelijk 'een hoop uit de oorspronkelijke plannen' los (TK 2017: 12). Enkele Kamerfracties, SP, PvdD, PVV en Forum voor Democratie, willen het proces zelfs staken (Kwint 2017), maar de meerderheid besluit dat de curriculumherziening doorgaat. Niet meer als stelselherziening, of '*bijna-stelselwijziging*' zoals PPV-er Beertema het noemt (TK 2017: 15), maar als programmaverandering. Het vervolgtraject (Curriculum.nu) wordt in handen gelegd van 'de inhoudelijke vakverenigingen, in samenwerking met andere onderwijspartners, het vervolgonderwijs, het beroepenveld en scholen' (TK 2017: 2; Rog 2017; Kammer & Van Lonkhuyzen 2019).

Daar waar Van Kemenade - met een klein aantal ambtenaren - vanuit een verticale systeembenadering zijn onderwijsplannen vormgeeft, in discussie brengt om vervolgens tot een definitieve nota te besluiten, start Dekker vanuit een interactieve beleidsvoering in een participatieve bestuursstijl met een brede maatschappelijke dialoog om tot voorstellen te komen. In beide gevallen leidt het tot een onderschatting van de doelgroep, de leraren, die via vakverenigingen, beroeps- en sectororganisaties hun ongenoegen aan de politiek laten blijken. In het vervolg van dit hoofdstuk zien we vaker bewindslieden, ambtenaren, politici en pressiegroepen, deels samen optrekken of tegenover elkaar staan waarbij uiteindelijk het parlement over onderwijsveranderingen het laatste woord heeft.

## 4.2 Gevolgen onderwijsbeleid voor cultuuronderwijs

Het onderwijs kent in mijn onderzoeksperiode een veelvoud aan vakken in basisschool en voortgezet onderwijs die onder cultuuronderwijs geschaard kunnen worden (bijlage 07). Naast

---

<sup>91</sup> Op 4 oktober 2016 organiseerden de vakverenigingen voor docenten kunstvakken - BDD, NBDO Dansbelang, VLS en VONKC - een discussiebijeenkomst voor hun reactie op het *Eindadvies* van Platform Onderwijs2032 (*Kunstzone*,15(1), 42-45).

concrete vakaanduidingen hanteren beleidsdocumenten ook andere benamingen voor (delen van) cultuuronderwijs of verwijzen aan de hand van een verzamelbegrip - bijvoorbeeld kunstzinnige oriëntatie - naar bij elkaar horende schoolvakken. Het is een veelheid aan naamgeving 'die wordt veroorzaakt door het brede palet aan aparte kunstvakken én kunstvakken geïntegreerd in leergebieden' (SLO 2015: 146).<sup>92</sup>

In de jaren zeventig ligt de nadruk op termen die vooral met de ontplooiing van de leerling te maken hebben, expressie-activiteiten, expressievakken, kunstzinnige vorming, creatieve vorming en creatieve vakken, terwijl dat accent daarna meer op de kwalificerende leerinhoud en het kunstvak ligt: kunsteducatie, cultuureducatie, kunstzinnige oriëntatie, het leergebied kunst & cultuur en cultuuronderwijs. Met de keuze voor aldoor andere termen voor cultuuronderwijs maakt de rijksoverheid haar veranderende opvattingen over dit onderwijs en daarbij behorende leerinhouden - weliswaar impliciet - duidelijk (zie bijlage 08).

#### 4.2.1 Van lager onderwijs naar basisonderwijs: de kerndoelen

Zingen als 'belangrijk middel voor de beschaving van het volk' (Boekholt 1985: 159), is sinds de *Lager-onderwijswet* van minister Van der Bruggen (1857) een verplicht schoolvak, het vak tekenen wordt dat in 1889 vanwege 'het algemeen nut' ervan (Boekholt & De Booy 1987: 58, 150, 153; Donkers 1987: 14). Voor die tijd werd er wel getekend, 'doch deze teekenlessen droegen veelal 't karakter van 'n klassikale belooing; den onderwijzer zelf niet buitengesloten, wien ze 'n rustig half uurtje schonken na vaak vermoeienden arbeid' (Meijer & Makkes van der Deijl 1921: 13).<sup>93</sup> Het is de opkomst van ambachts- en industriescholen die ervoor zorgt dat de regering het belang van het tekenen onderkent en dit in de lagere school zelfs verplicht stelt, ondanks de geringe animo van de school (Meijer & Makkes van der Deijl 1921: 14).

In de *Lager Onderwijswet* van 1920 die tot 1981 van kracht was, staan de schoolvakken gewoon op een rijtje zonder enige vakinhoudelijke toelichting of overkoepelende benaming. Lager onderwijs is volgens de wet onderwijs in lezen, schrijven, rekenen, Nederlandsche taal, vaderlandse geschiedenis, aardrijkskunde, kennis der natuur, lichamelijke oefening, zingen, teekenen en nuttige handwerken voor meisjes. Er kan bovendien onderwijs gegeven worden in handenarbeid en fraaie handwerken voor meisjes, naast andere vakken als landbouwkunde en algemeene geschiedenis (LOW 1920; 1950: 3).

Het kleuteronderwijs en het lager onderwijs zijn in de jaren zeventig van de vorige eeuw aanvankelijk nog gescheiden sectoren met eigen wetgeving: de *Kleuteronderwijswet* (1956) en de *Lager-onderwijswet* (1920). De samenvoeging van deze twee is een 'stroef' voorbeeld van onderwijsvernieuwing. Staatssecretaris Grosheide (ARP) noemt al in 1968 de integratie van kleuteronderwijs met lager onderwijs 'door het tot stand brengen van scholengemeenschappen in die sector' (Grosheide TK 1968a: 1343). Ook de *Nota onderzoeksprogramma basisonderwijs* (TK 1968b: 2) refereert daaraan, evenals daarna het sociaaldemocratische *Keerpunt 1972* (PvdA,

<sup>92</sup> In de periode van Den Uyl tot Rutte-III komen op de lesrooster in po en vo - na elkaar en door elkaar heen - vakken voor als tekenen, handvaardigheid, handenarbeid, handwerken, textiele werkvormen, audiovisuele vorming, film, animatie, beeldende vormgeving, beeldende vorming, creatieve vorming, zingen, muziek, dramatische werkvormen, drama, theater, dans of spel, kunst, kunstvakken, CKV1, CKV, CKV2,3, kunst algemeen, kunst-beeldend, -dans, -drama en -muziek.

<sup>93</sup> 'Het teekenonderwijs in de Lagere School moet in de eerste plaats ten doel hebben: ontwikkeling van het waarnemingsvermogen en van de vaardigheid om hetgeen gezien wordt of vroeger gezien is, af te beelden' (Meijer & Makkes van der Deijl 1921: 17).

D'66 & PPR 1972: 14), dat de ideologische basis vormt voor het kabinet Den Uyl. De *Contournota* (Van Kemenade et al. 1975b: 39; Bleich 2008: 302) van dit kabinet gaat uit van de basisschool, gericht op een doorlopend ontwikkelingsproces van elke leerling (WBO 1981: Aanhef). In de *Vervolnota* (Van Kemenade et al. 1977) wordt dit ontwerp doorontwikkeld om later in de *Wet op het Basisonderwijs* (WBO 1981) vastgelegd te worden (Pais & Hermes 1981).

Bij aanvang van schooljaar 1985/86 is het basisonderwijs ingevoerd, onder (laat) protest van kleuterleidsters-organisaties als de *Werkgroep Identiteit van het Kleuteronderwijs*, de *Vereniging voor Vrije Opvoeding* en de *Werkgroep Kritische Kleuterleidsters*. Zij vragen meer aandacht voor het bijzondere karakter van het kleuteronderwijs (Janssen-Vos 1986; Onderwijsraad 2010: 19), ondanks dat de 'onderwijswerkelijkheid in de klas' niet onmiddellijk verandert door de structuren te wijzigen (Van Oers & Janssen-Vos 2000: 3). De belangrijkste veranderingen in de WBO zijn de introductie van de Engelse taal, een grotere nadruk op wereldoriëntatie en meer plaats voor expressie-activiteiten (WBO 1981: artikel 10.1). In tegenstelling tot de *Lager-onderwijswet* waar alleen tekenen en muziek (zingen) verplicht op het lesrooster stonden, moet men nu wat cultuuronderwijs betreft verplicht aandacht besteden aan taalgebruik, tekenen, muziek, handvaardigheid, spel en beweging (WBO 1981: artikel 10.3).<sup>94</sup> Andere doelstellingen zijn het verbeteren van de zorg voor leerlingen met achterstanden, de systematisering van het onderwijs via een schoolwerkplan én de systematisering van het leerplan met *landelijk vastgestelde kern-doelen en eindtermen*. De wet WBO uit 1981 maakt vervolgens in 1998 plaats voor de *Wet op het primair onderwijs* (WPO).<sup>95</sup>

De Werkgroep O3 constateert in 1973 na een landelijke inventarisatie, dat er gebrek is aan duidelijkheid en overeenstemming over doelstellingen van kunstzinnige vorming. Niet alleen wat de buitenschoolse kunstzinnige vorming betreft, maar ook voor alle schoolvakken en elk onderwijsniveau (Werkgroep O3 & NIVOR 1973). De kunstdocenten zijn tot dan 'volstrekt autonoom' in het bepalen van lesinhouden, didactiek en beoordeling (Haanstra 2001: 20). Onderwijsnota's spreken in die tijd wel over onderwijsdoelstellingen in de vorm van eindtermen, maar dat betreft dan veeleer de afsluiting van een opleiding en de stap naar vervolgonderwijs, zoals de overgang van 'bovenschool' naar hoger onderwijs (Van Kemenade et al. 1975b: 23). Eindtermen moeten, volgens de Onderwijsraad, toegesneden worden 'op het vervolgonderwijs waar het de theoretische opleidingen betreft en op het beroepenveld, als het om praktisch gerichte beroepsopleidingen gaat' (Onderwijsraad 1976: 15).

De concept-WBO (maart 1977) spreekt nog niet over eindtermen of kerndoelen, maar afspraken in het regeerakkoord Van Agt-I over '*het minimumeindniveau van de leerstof van het primair onderwijs*' leiden tot die toevoeging in de WBO (Van der Grinten 1977: 88). Bij de behandeling discussieert de Tweede Kamer over de vraag of eindtermen bedoeld zijn als voorwaarden voor de 'de aansluiting met het voortgezet onderwijs' (TK 1980a: 12) of als controlemiddel om het 'doen en laten' van schoolteams 'in het kader van de ontwikkeling, evaluatie en bijstel-

<sup>94</sup> De WBO gebruikt de term 'spel en beweging' in plaats van 'drama', vanwege de vrijheid van onderwijs en levensbeschouwelijke redenen om drama en dans af te kunnen wijzen (Van Middelkoop GPV TK 1991b: 84-4654).

<sup>95</sup> De WPO regelt niet alleen het reguliere basisonderwijs, maar ook het speciaal basisonderwijs. De WPO bestaat uit 189 artikelen met zaken als de bevoegdheid van leerkrachten, kosten van leerlingenvervoer en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (<https://wij-leren.nl/wet-primair-onderwijs.php>, geraadpleegd op 22 november 2017).

ling van het schoolwerkplan te toetsen' (Deetman TK 1981: 4361). Ze mogen volgens de Kamer echter 'nimmer een middel worden voor het selecteren van leerlingen' voor het voortgezet onderwijs (Deetman TK 1981: 4361; Oskamp EK 1981: 53). Dat het Cito in die jaren al bij zo'n 90.000 leerlingen de *Eindtoets Basisonderwijs* afneemt om leerling, leerkracht en ouders inzicht te geven in passend voortgezet onderwijs, is gezien deze Kamerdiscussie, op zijn minst opmerkelijk.<sup>96</sup>

De gedachtewisseling over doelen, betekenis en inzet van eindtermen (en kerndoelen) duurt voort tot de negentiger jaren. Dan komt er meer helderheid over de invulling van de 'minimale basisvorming'.<sup>97</sup> Adviezen over de concept-eindtermen komen vanuit een horizontale sturingsfilosofie na inhoudelijke discussies met het werkveld en opleidingen tot stand. Het onderwijsveld streeft naar 'hoe concreter, hoe beter', en veel leerkrachten beschouwen zich begrijpelijk meer uitvoerders van lesmethodes dan onderwijsontwikkelaars. Schoolbesturen merken daarentegen op dat te concrete doelen een te grote sturende werking hebben, die 'zich niet verdraagt met de vrijheid van onderwijs'. In dit spanningsveld vindt de Tweede Kamer in meerderheid dat de eindtermenadviezen te veel voorschrijven en in strijd met de 'vrijheid van onderwijs' zijn, van oudsher een gevoelig discussiepunt in de Nederlandse onderwijspolitiek (Brouwer & Mooij z.j.).<sup>98</sup>

De Commissie Herziening Eindtermen (CHE) - begin 1990 ingesteld - transformeert de eindtermen tot kerndoelen en brengt bij een aantal vakken inhoudelijke veranderingen aan.<sup>99</sup> Op basis van dit advies zijn in 1993, voor een eerste periode van vijf jaar, de *kerndoelen vastgesteld* als 'richtingaanwijzers' voor basis- en voortgezet onderwijs (Brouwer & Mooij z.j.). Voor basisonderwijs en de latere basisvorming is in plaats van eindtermen derhalve gekozen voor kerndoelen, omdat zo 'scholen ruimte behouden bij de invulling' ervan (Wallage & d'Ancona 1991: 2). Wallage noemt kerndoelen dat 'wat alle leerlingen als gemeenschappelijke en algemene vorming op intellectueel, cultureel en sociaal gebied, die de grondslag is voor een verdere ontwikkeling van de persoonlijkheid, voor het zinvol functioneren als lid van de samenleving en voor een verantwoorde keuze van een verdere scholing [--] moeten ontvangen' (Wallage &

---

<sup>96</sup> In 1965 richt A. de Groot samen met Ph. Idenburg de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO) op met de bedoeling de eindtoets voor het basisonderwijs af te nemen, die in dat jaar bij Koninklijk Besluit is ingesteld. De oprichting van het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito) is in 1966 in gang gezet door minister Cals van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. In 1968 gaat het instituut officieel van start met Wiel Solberg als eerste directeur (<http://www.cito.nl/over%20cito/over-ons/geschiedenis>, geraadpleegd op 24 januari 2017).

<sup>97</sup> In 1984 publiceert de SLO op verzoek van de rijksoverheid een eerste poging tot beschrijving van een basisaanbod. Het betreft de uitgave *Wat krijgen ze op de basisschool* (Kuiper, Letschert & Gorter 1984), met ook aandacht voor de kunstzinnige vakken.

<sup>98</sup> Eindtermen zijn 'kennis- en vaardigheidgerelateerde vereisten waaraan leerlingen moeten voldoen om het eindexamen in het desbetreffende vak te behalen'. Zij tonen aan wat leerlingen aan het eind van hun schoolloopbaan moeten kennen of kunnen en zijn daarom behulpzaam bij de onderwijsontwikkeling (SLO 2016a).

<sup>99</sup> Kerndoelen worden op verzoek van de rijksoverheid samengesteld door SLO (tegenwoordig de afkorting van het Nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling; oorspronkelijk Stichting Leerplan Ontwikkeling). SLO publiceert de voorstellen voor de kerndoelen en legt die voor aan deskundigen (in 1990 de Commissie Herziening Eindtermen). De openbare reacties en die van de deskundigen leiden tot aanpassingen van de kerndoelen. Uiteindelijk worden ze vastgesteld door de regering als Algemene Maatregel van Bestuur (Letschert 1991).

Bukman 1991: 4). In zijn *Besluit kerndoelen basisonderwijs* (1993) verwoordt hij het op een wat eenvoudiger wijze, namelijk als 'aan het eind van de basisschool te bereiken doelstellingen'. Zij beschrijven 'kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzichten en vaardigheden' (Wallage 1993b).

De doelstellingen voor cultuuronderwijs van de eerste generatie zijn voornamelijk persoonsvormend en socialiserend van aard. Het gaat om onderwijs in verschillende kunst disciplines *vanuit productie, receptie en reflectie* en het aan de hand van materiële objecten verwerven van inzichten in 'de wereld om ons heen' (Wallage 1993b: 32-35). Bovendien wordt in de vak- en vormingsgebieden voldaan aan de wetstekst (WBO, artikel 8, lid 2) over *de ontwikkeling van creativiteit* bij leerlingen (Wallage 1993b: 10).

De Onderwijsraad beoordeelt in zijn advies de realiteitszin van de kerndoelen haalbaar, hoewel hij in die van dans en drama ook een probleem onderkent. De vraag is of hier 'de vrijheid van onderwijs niet in het gedrang komt'. Beide kerndoelen zijn immers zodanig geformuleerd dat al vooraf vaststaat dat een groep scholen 'een beroep zal doen op artikel 9, zevende lid van de WBO' (Onderwijsraad 1991a: 8). Waarschijnlijk bedoelt de raad hier 'reformatorische' en 'bevindelijk gereformeerde' scholen mee, die dansen en toneelspel werelds vinden en ook film en beeldende kunst in die zin met argusogen bekijken. 'De meeste cultuuruitingen komen uit een 'andere wereld' en kunnen beter worden gemeden; zij veroorzaken gemakkelijk geestelijke infecties' (Van der Meij 2001). In zijn tweede advies (1992) verfijnt de Onderwijsraad dit met zijn opmerking dat de expressievakken 'voldoende vrijheid' geboden moet worden om 'deze activiteiten naar eigen aard en inzicht vorm en inhoud te geven' (Onderwijsraad 1992: 5). Het protestants-christelijke principe van *soevereiniteit in eigen kring* wordt met deze constatering van de Onderwijsraad door het neoliberale kabinet Lubbers-Kok gedoogd.

In de notitie *Kerndoelen basisonderwijs* (1998), met de tweede generatie kerndoelen, benadrukt staatssecretaris Adelmund het belang ervan voor de inrichting van het onderwijs. 'Sommige doelen zullen wat meer nadruk krijgen bij het onderwijs in de 'zaakvakken', andere meer bij lichamelijke opvoeding, weer andere bij taal en rekenen of de expressievakken' (Adelmund 1998a: 1).<sup>100</sup> De doelstellingen zijn ook nu persoonsvormend en socialiserend, en - voor wat de tweede betreft - met meer nadruk op burgerschapsvorming dan in 1993 het geval was. Maatschappelijk burgerschap houdt 'zinnvol participeren in maatschappelijke activiteiten' in; de leerling als participant in de maatschappij en als burger in zijn relatie tot medeburgers (Onderwijsraad 2003: 63). In de kerndoelen van deze tweede generatie ligt een grotere nadruk op de brugfunctie die cultuuronderwijsactiviteiten in de school kan hebben met zowel de 'dagelijkse omgeving', als de 'multiculturele samenleving' (Netelenbos 1998: 27-30). Voor wat betreft de wettelijk vastgelegde eis *de creativiteit* van leerlingen te ontwikkelen ziet de wetgever dit nu als leergebiedoverstijgend doel en niet meer gekoppeld aan specifieke leergebieden (Netelenbos 1998: 6).

Minister Van der Hoeven schrijft in haar preambule *Kerndoelen basisonderwijs* (2005), dat kerndoelen het eind van een leerproces omschrijven en 'niet de wijze waarop ze bereikt worden' (Van der Hoeven 2005: 3). Ze laat het zo - rekening houdend met de veronderstelde autonomie

---

<sup>100</sup> Staatssecretaris Tineke Netelenbos (kabinet-Kok-I) droeg op 2 juni 1998 de nieuwe kerndoelen voor het basisonderwijs voor als Koninklijk Besluit (Besluit kerndoelen basisonderwijs 1998) en haar opvolgster Karin Adelmund publiceerde ze op 3 augustus 1998 als staatssecretaris van Onderwijs in het kabinet-Kok-II.

van de school - daarmee aan de school over hoe de kerndoelen gerealiseerd worden. De vakken tekenen, handvaardigheid, muziek, drama en dans zijn nu niet meer apart beschreven, maar met drie kerndoelen integraal opgenomen in het leergebied kunstzinnige oriëntatie.<sup>101</sup> Sinds 2005 zijn de doelen *sterker op receptie en reflectie gericht dan op productie*, het zelf beoefenen van kunst. De nadruk ligt op kennismaking met kunstzinnige en culturele aspecten en op kennisverwerving van de hedendaagse kunstzinnige en culturele diversiteit, zowel 'op school als via regelmatige interactie met de (buiten)wereld' (Van der Hoeven 2005: 10). Zowel persoonsvormende doelen - kinderen leren 'zich aan de hand van kunstzinnige oriëntatie open te stellen' - als burgerschapsvormende doelen staan centraal. Het leergebied dient bij te dragen aan 'de waardering van leerlingen voor culturele en kunstzinnige uitingen in hun leefomgeving' en de verwerving van enige kennis 'van de culturele diversiteit' (Van der Hoeven 2005: 10). In 2005 vervalt het onderscheid tussen leergebiedoverstijgende en leergebiedspecifieke doelen, en 'bekwaamheden die voor een bepaalde onderwijsactiviteit worden verlangd, zijn tegelijkertijd relevant voor andere onderwijsactiviteiten' (Van der Hoeven 2005: 16). De kerndoelen suggereren nu de *ontwikkeling van creativiteit* door 'een beroep te doen op de natuurlijke nieuwsgierigheid', 'door vormen van ontdekkend onderwijs' in te zetten, de 'reflectie op eigen handelen en leren' en het 'oplossen van problemen' (Van der Hoeven 2005: 3, 7, 8).

Samenvattend zijn de doelen van het leergebied kunstzinnige oriëntatie voornamelijk persoonsvormend en socialiserend van aard, waarbij het socialiserende karakter allengs meer naar schoolburgerschap en maatschappelijk burgerschap neigt. Met het eerste bedoelt men het functioneren van de leerling in de sociale omgeving van de school. De groter wordende nadruk in de kerndoelen op de wisselwerking tussen school, de schoolomgeving en 'de eigen cultuur en enkele andere culturen' daarbuiten (Netelenbos 1998: 27-30), getuigt van de wenselijkheid ervan.

Vanaf de eerste vaststelling van kerndoelen voor het basisonderwijs én de basisvorming in 1993 tot die van 2005, neemt het aantal kerndoelen af: van negentien vakspecifieke naar drie vakoverschrijdende doelen. De inhoudelijke omschrijving wordt bovendien steeds algemener wat het gevaar inhoudt dat ze om die reden ook minder concreet uitvoerbaar en toetsbaar zijn. Fenna Vergeer (SP) wijst er in dit verband op dat 'doordat de kerndoelen wat minder duidelijk omschreven worden en niet allemaal vertaald zullen worden in lesmethoden, [--] het risico van verschraving van het onderwijs' ontstaat (Vergeer TK 2004b: 2, 4). De rijksoverheid houdt desalniettemin bij de formulering van de kerndoelen rekening met de gewenste autonomie van scholen én met de alsmatig terugkerende discussie over de vrijheid van onderwijs (art. 23 van de Grondwet).<sup>102</sup> De minder gedetailleerd wordende sturing via kerndoelen geldt overigens niet alle schoolvakken. Voor taal en rekenen zijn er referentieniveaus die in de *Wet op het primair onderwijs* als centrale eindtoets opgenomen zijn (WPO-artikel 9b).<sup>103</sup>

<sup>101</sup> Als minister van OCW in de kabinetten-Balkenende I-III zet Maria van der Hoeven zij zich in 'voor grotere beleidsvrijheid voor scholen, terugdringing van regeldruk en het tegengaan van schooluitval' ([www.parlement.com/id/vg09llpdhhzz/m\\_j\\_a\\_maria\\_van\\_der\\_hoeven\\_geraadpleegd\\_op\\_11\\_april\\_2019](http://www.parlement.com/id/vg09llpdhhzz/m_j_a_maria_van_der_hoeven_geraadpleegd_op_11_april_2019)).

<sup>102</sup> Artikel 23 van de Grondwet betreft de verantwoordelijkheid van de regering voor het onderwijs. Ook de vrijheid van onderwijs is in dit artikel gewaarborgd, evenals de eerbiediging van godsdienst en levensovertuiging en hiermee samenhangend garanties voor de bekostiging ([www.denederlandsegrondwet.nl/93530-00/1/j9vviHf299q0sr/vh8lnhrouwy3\\_geraadpleegd\\_op\\_10\\_oktober\\_2017](http://www.denederlandsegrondwet.nl/93530-00/1/j9vviHf299q0sr/vh8lnhrouwy3_geraadpleegd_op_10_oktober_2017)).

<sup>103</sup> In het *Referentiekader doorlopende leerlijnen taal en rekenen* ligt voor het hele onderwijs - van basis-

In aansluiting op dit laatste en als gevolg van een eerder verzoek van de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur (Onderwijsraad 2012: 7) vraagt de Kamer in een motie om ook voor cultuuronderwijs een overkoepelend referentiekader te ontwikkelen, dat niet alleen het onderwijs maar ook het lokale culturele voorzieningenniveau moet beslaan (Monasch & Van Veen 2015: 1). Het LKCA krijgt de opdracht 'te komen tot een breed kader waarin een gedragen ambitie voor cultuuronderwijs wordt geformuleerd' (Bussemaker 2015b).

Het resultaat *Basis voor cultuureducatie* (Tal 2016) is echter geen concreet referentiekader, maar een visiestuk met een pleidooi voor gelijke ontwikkelkansen in een doorlopende leerlijn voor alle kinderen en jongeren tot 18 jaar (Tal & Kox 2016; Tal 2016). De PvdA-fractie constateert dat 'er eerder een nuttige handreiking is geschreven' dan een referentiekader en ze vragen minister Bussemaker dan ook 'hoe dit document kan worden ingezet [--] voor een samenhangend en weloverwogen beleid' (PvdA TK 2017: 5). Haar antwoord luidt dat lokale bestuurders - anders dan de Kamer - 'geen nut en noodzaak zien in een bindend, voorschrijvend referentiekader' voor het lokale culturele voorzieningenniveau. Zo'n uitspraak van gemeenten is te begrijpen omdat ze zich anders verplichten tot instandhouding en subsidiëring van culturele instellingen, terwijl hun beleid - om welke reden dan ook - een andersoortige vormgeving vraagt. Voor wat het cultuuronderwijs aangaat is het eerder ontwikkelde *Leerplankader kunstzinnige oriëntatie* (SLO 2014a) met leerlijnen en 21<sup>ste</sup> eeuwse vaardigheden een beter houvast voor een meer inhoudelijke invulling van de kerndoelen (Thijs, Fisser & Van der Hoeven 2014: 22).<sup>104</sup>

#### 4.2.2 Meer armslag in de onderbouw

Een veel tijd en energie eisende onderwijsvernieuwing is de basisvorming. Den Uyl maakt in zijn eerste troonrede bekend dat een aantal scholen uitgenodigd wordt 'proeven te nemen met [--] een middenschool' (1973: 1), later 'als afgezwakte variant van het sociaaldemocratische ideaal 'basisvorming' genoemd' (Prick 2006: 40; Valk 2006). Met de middenschool wil dit kabinet de kansongelijkheid van kinderen verminderen en een latere studiekeuze na de basisschool mogelijk maken. Dit om zo beter in te spelen 'op de specifieke talenten van het individuele kind' (TK 2008a: 18; Mellink 2014: 140). Van Kemenade besteedt er in zijn *Contourennota* veel aandacht aan (Van Kemenade et al. 1975b: 45-54).<sup>105</sup> Uiteindelijk is er meer dan twintig jaar aan gewerkt, met als sluitstuk van dit beleidsproces de *Wet op de basisvorming* (1992) en de invoering ervan in 1993.

Voor veel kinderen is de 12-jarige leeftijd te vroeg voor een vorm van 'categoriaal vervolgonderwijs'. Daarom acht het departement 'een herbezinning op de eerste fase van het voortgezet onderwijs onontbeerlijk'. Dit onderwijs zal net als het basisonderwijs 'sterker dan thans moeten zijn geïndividualiseerd en gedifferentieerd, opdat binnen dit onderwijs op een harmonische wijze kan worden aangesloten op het door het kind binnen het basisonderwijs bereikte ont-

---

school tot hoger onderwijs - precies vast wat leerlingen moeten kennen en kunnen als het gaat om Nederlandse taal en rekenen/wiskunde (Doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen 2009).

<sup>104</sup> Dit leerplankader kent leerlijnen voor elke kunstzinnige vakdiscipline, cultureel erfgoed én 21<sup>ste</sup> eeuwse vaardigheden als creativiteit, kritisch denken, probleemoplosvaardigheden, communiceren, samenwerken, digitale geletterdheid, sociale en culturele vaardigheden en zelfregulering (<http://kunstzinnigeorientatie.slo.nl/algemeen>, geraadpleegd op 19 januari 2015).

<sup>105</sup> In 1976 starten de experimenten met het middenschoolonderwijs op 15 scholen. Daaromheen zijn er dan 34 resonansscholen (TK 2008a: 19).

wikkelingsniveau' (Pais, Gardeniers-Berendsen, Hermes & Kraaijeveld-Wouters 1980: 1, 5). De basisvorming, die drie jaar duurt, blijkt al vrij snel na invoering te overladen. Er zijn niet alleen 200 kerndoelen voor vijftien vakken, bovendien moet er naast die vakken twintig procent van de tijd vrije ruimte zijn voor verbreding en of verdieping van het aanbod.<sup>106</sup> Naast de overladenheid van het onderwijsprogramma blijkt voor veel leerlingen de samenhang tussen de vakken niet herkenbaar en onderwijsniveaus en -differentiatie komen weinig uit de verf. Dit verklaart dan ook dat docenten de basisvorming al beu zijn voordat die is ingevoerd. Zij vinden het een 'onwijs plan' aangezien 'kansen van een lbo-leerling nauwelijks worden vergroot en theoretisch ingestelde leerlingen te weinig wordt geboden' (Pasterkamp 1991).

Minister Van der Hoeven vervangt in 2003 het begrip 'basisvorming' door 'onderbouw van het voortgezet onderwijs'.<sup>107</sup> Het is een benaming die de Eerste en Tweede Kamer al in de beginjaren van de twintigste eeuw voor het gemeenschappelijke eerste leerjaar of voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs gebruikt. De nieuwe regeling die de minister in het schooljaar 2006-2007 doorvoert, maakt onderscheid tussen een kerncurriculum dat door de overheid wordt vastgesteld en een differentieel deel, dat de scholen zelf mogen invullen. Het advies *Beweging in de onderbouw* van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming ligt aan deze regeling ten grondslag (2004). In feite verdwijnt hiermee de basisvorming als het gemeenschappelijke lesprogramma voor alle leerlingen voordat ze een ander schooltype kiezen.

Na invoering van de onderbouw verdwijnen ook de vijftien verplichte vakken; die maken plaats voor zeven leergebieden met elk een aantal kerndoelen (Van der Hoeven & Veerman 2006).<sup>108</sup> De inrichting daarvan onderstreept de breuk met de tijd waarin de overheid gedetailleerd aan scholen en docenten voorschreef wat en hoe leerlingen moesten leren. In het vervolg van de regeringsverklaring van Balkenende-II geeft Van der Hoeven schoolbesturen en onderwijsgevendenden meer armslag om het onderwijs op hun school beargumenteerd volgens eigen inzichten in te richten (Balkenende 2003a: 4284). Zij voegt eraan toe dat scholen de vrije ruimte hebben om 'te kiezen voor een eigen pedagogisch-didactisch model. Laten wij dat nu niet dichtregelen. De keuze is aan de scholen zelf, daarover geen misverstand' (TK 2004c: 1015).

Met de invoering van de *Wet op de basisvorming* (1993) verandert ook de positie van de kunstvakken. Een school is wettelijk verplicht in de basisvorming twee kunstvakken aan te bieden.

<sup>106</sup> De vijftien verplichte vakken waren Nederlandse taal (eventueel met Friese taal), Engels, Frans of Duits, geschiedenis en staatsinrichting, aardrijkskunde, economie, wiskunde, natuur- en scheikunde, biologie, verzorging, informatiekunde, techniek, lichamelijke opvoeding en de keuze van twee vakken uit beeldende vorming (tekenen, handenarbeid, textiele werkvormen, film/fotografie en audiovisuele vormgeving), muziek, dans en drama (Voogt 1994).

<sup>107</sup> Tweede Kamerlid Monseigneur 'Wiel' Nolens (1860-1931) gebruikt de term onderbouw al in 1904: [--] 'maar het komt mij toch voor, dat alvorens het voorbereidend hooger onderwijs, zoowel aan de hogere burgerschool als aan het gymnasium, hetzij met of zonder gemeenschappelyken onderbouw, geregeld is, het niet zeer voorzichtig zou zijn, om met het oog op die classieke opleiding, op deze wijze hierin te grijpen' (TK 1904: 1493).

Petrus Vermeulen (1846-1913), Eerste Kamerlid, gebruikt de term 'onderbouw' in 1911: [--] 'het Nederlandsch lyceum, 'een zesklassige inrichting van onderwijs, wier twee laagste klassen (de zoogenaamde 'onderbouw') bestemd zijn voor alle leerlingen, terwijl de vier hoogste gesplitst zijn, naar gelang de leerlingen daarin liet onderwijs genieten, hetwelk gegeven wordt aan een gymnasium of in de hogere klassen eener hogere burgerschool' (EK 1911: 354).

<sup>108</sup> De zeven leergebieden zijn Nederlands, Engels, Rekenen en wiskunde, Mens en Natuur, Mens en Maatschappij, Kunst en Cultuur, en Bewegen en Sport (SLO 2016a).

De school kan daarbij leerlingen niet enkel laten kiezen uit muziek en een beeldend vak (tekenen, handenarbeid, textiele werkvormen of audiovisuele vormgeving), maar moet de keuzemogelijkheid verbreden met dans en drama.

Uit de evaluatie van de Inspectie schooljaar 1994-1995 blijkt dat op bijna negentig procent van de scholen het leerstofaanbod van de kunstvakken 'redelijk tot volledig in overeenstemming is met de kerndoelen'. Opgemerkt wordt wel dat scholen voornamelijk de drie traditionele kunstvakken aanbieden (tekenen, handenarbeid en muziek) en maar heel beperkt de vier 'kleinere' kunstvakken: textiele werkvormen en de 'niet-traditionele' vakken drama, dans en audiovisuele vorming. Voor deze 'kleinere' vakken zijn er 'nauwelijks vaklokalen aanwezig en de inventaris is vaak onvoldoende'. De lesurentabel van bijna alle scholen kent eenzelfde urenental als in de adviestabel of een groter aantal (Inspectie van het Onderwijs 1995: 9, 11).

In de latere jaren negentig verbetert de situatie voor de 'kleinere' kunstvakken enigszins en vooral drama wint enig terrein. 'Bood in 1992-1993 nog maar 5 procent van de scholen drama aan, in 1994 was dit 10 procent en in 1997 bleek dit aandeel 16 procent'. Bijna alle scholen hebben (meestal) drie kunstvakken in de eerste klas. Dat leidt overigens niet tot een oriëntatie door de leerlingen 'van alle kunstvakken gedurende dat jaar', ook al staat de WVO (artikel 11a, lid 3) dat toe in de vorm van een oriëntatiejaar (Inspectie van het Onderwijs 1997: 34).

Van een positieverandering is opnieuw sprake als de *Wet- en regelgeving onderbouw voortgezet onderwijs* (2006) de basisvorming vervangt. Het leergebied kunst en cultuur behelst de schoolvakken beeldende vorming (met als deelvakken tekenen, handvaardigheid, fotografie, film, audiovisuele vorming en nieuwe media), muziek, drama en dans. De leerlingen moeten daarvan in ieder geval twee vakken volgen. Dat mogen er echter geen twee zijn uit de vakken die onder beeldende vorming zijn gegroepeerd, noch de combinatie van drama en dans. In het eerste leerjaar kan de school ook nu een oriëntatie geven op de vakken muziek, dans, drama en op vakken uit de beeldende vorming. Veel scholen bieden meerdere kunstdisciplines aan; de nadruk ligt in de onderbouw echter op beeldende vorming en muziek. In de onderbouw van het vmbo en havo/vwo besteden leerlingen gemiddeld genomen drie uur aan kunstvakken, dat is overigens al zo sinds de jaren negentig (Van Lanschot Hubrecht, Marsman & Kox 2015: 11).

#### 4.2.3 Kerndoelen kunstvakken onderbouw, van vak naar leergebied

Net zoals voor het basisonderwijs kiest de wetgever eerst voor centraal vast te stellen eindtermen, 'waarin het niveau dat bij de examens bereikt wordt centraal wordt getoetst' (WRR 1986: 19). De eindtermen (inclusief adviesurentabellen) blijken bij de vormgeving van de basisvorming een stevig onderwerp van discussie.<sup>109</sup> In de definitieve Wet van 27 mei 1992 zijn de eindtermen dan ook vervangen door kerndoelen en is er slechts één, globaal geformuleerd minimumniveau van kerndoelen vastgesteld (Onderwijsraad 2000b: 5). De eerder voorgestelde afsluitende toets wordt - mede door de vele discussies over de functie en de uitvoerbaarheid ervan - omgezet in 'een evenwichtig geheel van toetsen, zonder dat de toetslast te groot wordt'

<sup>109</sup> Kern van de basisvorming is volgens de WRR 'te verwerven bekwaamheden (kennis, kundigheden, inzichten) die onontbeerlijk zijn voor het functioneren als lid van de samenleving en die een onmisbare grondslag en groeikern vormen voor verdere ontwikkeling; onderwijs voor iedereen, dat wil zeggen dat er in beginsel geen specifieke groepen zijn waarvoor de inhoud van de basisvorming afwijkt van die van andere; en gemeenschappelijk onderwijs, dat wil zeggen dat de vorming in beginsel gericht is op het gemeenschappelijk verwerven van een voor ieder gelijkelijk geldende inhoud van een leerprogramma' (WRR 1986: 8).

(Netelenbos 1997d: 2). De verplichting om te toetsen wordt uiteindelijk geschrapt in 2001, met als reden het 'tijdsbeslag van de toetsing op de onderwijstijd en de organisatielast' en het ontbreken van een civiel effect, waarvan bij examens wel sprake is (Adelmund 2000c: 17).

Al bij het begin van de basisvorming merkt de WRR (1986) op dat tekenen, handvaardigheid, textiele werkvormen en muziek weliswaar op alle schooltypes aan alle leerlingen gegeven worden, maar dat het hier 'ook uitermate lastig is, zo niet onmogelijk, een gemeenschappelijke kern in de programma's aan te wijzen die als grondslag zou kunnen dienen voor een basisvorming voor iedereen'. Dat komt omdat 'vooral op het lbo, maar ook op avo-scholen, sprake is van een grote vrijheid en een grote diversiteit in het aantal uren' (WRR 1986: 105).<sup>110</sup> Over drama en dans spreekt de WRR niet. Voor die vakken verschenen ook geen werkdocumenten, zoals bij de beeldende vakken en muziek het geval was (Stolwijk, Dinsbach, Melis, Ligtfoot & Parren 1985; Van Lieshout & Van Rossem 1985).

Als reactie op het WRR-advies publiceert de Beroepsvereniging Dramadocenten de nota *De sluipmoord op drama* (1986) met een pleidooi voor 'het recht' van elke leerling 'op een brede ontplooiing en op de zelfstandige bijdrage van alle kunst disciplines (inclusief dans en drama) aan die ontplooiing'.<sup>111</sup> Een bijkomend argument is het belang van de continuïteit in het onderwijs van 4 tot 18 jaar; omdat in de basisschool drama en dans (spel en beweging) immers wel geaccepteerd zijn (Haanstra 2014: 14-15). Dat dans en drama alsnog verplichte vakken zijn geworden is te danken aan de inzet van Wilmans en Konings, beiden van de beroepsorganisaties voor docenten dans en drama.<sup>112</sup> Door PvdA-staatssecretaris Wallage hardnekkig te confronteren met het PvdA-plan *Hoofdlijnen voor een perspectief voor basisvorming* (1989), met

<sup>110</sup> 'De tekenles wordt meestal besteed aan praktisch werk met eenvoudige materialen: papier, potlood, plakkaatverf, Oost-Indische inkt. De recreatieve aanpak overheerst. Dat daarnaast kennis van en inzicht in beeldaspecten als lijnen, vlak en kleur systematisch aan de orde komen, is eerder uitzondering dan regel. Die beschrijving is ook van toepassing op de handvaardigheidsvakken, zij het dat de toegepaste materialen verschillen. Bij de handenarbeid variant wordt veel met klei en hout gewerkt, bij de textiele werkvormvariant - meestal alleen voor de meisjes - vormen stoffen en garens het basismateriaal voor het (ruimtelijk) beeldend vormgeven. Kunstbeschouwing en kunstgeschiedenis komen bij deze vakken over het algemeen pas aan de orde in de hogere klassen en dan nog voornamelijk daar waar ze als examenvak worden gegeven. In het lbo hebben deze vakken vaak een meer technische inslag en zijn ze vooral gericht op het leren omgaan met gereedschap en materiaal, terwijl in het avo het (re)creatieve aspect vooropstaat. Muziek is op veel scholen een uiterst marginaal vak. Niet zelden is hiervoor alleen in de brugklas één uur per week beschikbaar. In het lbo komt zelf musiceren zelden voor. Luistertraining als poging tot verbreding van de muzikale horizon is de meest vergaande doelstelling die hier in de praktijk wordt gebracht. Op avo-scholen is, weliswaar met grote variatie tussen de scholen, iets vaker sprake van actieve muziekbeoefening en van het verwerven van elementaire kennis van muziektheorie' (WRR 1986: 105-106).

<sup>111</sup> De begrijpelijke vraag van dans en drama bedreigt de positie van de beeldende vakken en muziek, althans wat betreft het samenwerkingsverband BML0 (Beeldend, Muziek, Lichamelijke oefening). Dit pleit dan ook tegen deze uitbreiding, omdat BML0 de visuele, auditieve en motorische ontwikkeling van de leerling voldoende afgedekt vindt door de beeldende vakken, muziek en lichamelijke oefening. In de uiteindelijke basisvorming 'kregen dans en drama desondanks een volwaardige plaats en de vertegenwoordigers van de beeldende vakken en muziek zagen hun vakken van kernvak in keuzevak veranderen' (Haanstra 1997; Haanstra 2014: 16).

<sup>112</sup> Jan Wilmans (1914-2005) was vele jaren voorzitter van de stichting Educatieve Dans en Ton Konings (1928-2018) bestuurslid van de Beroepsvereniging Dramadocenten. Eerder was Wilmans ook Tweede Kamerlid voor de PvdA (1963-1967), vandaar zijn amicale omgangsvormen met Jacques Wallage.

daarin naast tekenen en muziek expliciet aandacht voor dans en drama, krijgen zij hem zover dat hij de eerder negatief oordelende behandelend ambtenaar passeert om zich direct zelf met dit onderwerp te bemoeien. Dat blijkt uit handgeschreven aantekeningen op persoonlijke brieven van Wilmans aan 'waarde Wallage' (1990, 7 september; 1990, 1 oktober). Het is een voorbeeld van 'politieke sturing' versus 'ambtelijke responsiviteit' ('t Hart et al. 2002: 51).

De briefschrijver kapittelt tegelijkertijd ook het eerdere bestuurlijke optreden van Deetman over dit onderwerp. 'Jarenlang werk aan vruchtbaar maken van de dorre schijn-calvinistische bodem [--] heeft hij getracht te negeren, gehinderd door zijn Goudse afkomst, angstig voor zijn achterban, en zelfs bestond hij het met de wet te scharrelen in zijn AMvB's'. Op 23 oktober schrijft Wallage aan Wilmans dat 'dans en drama in de toekomst voor het eerst een formele status in het voortgezet onderwijs zullen verwerven' (Wallage, 23 oktober 1990).<sup>113</sup> Het levert hem een indringend debat op in de Tweede Kamer waar men hem verwijt dat hij voor een 'krachtige lobby' door de knieën is gegaan. Het is verder de vraag 'of elke school nu verplicht is de vakken dans en drama aan te bieden, ook als er bij het bevoegd gezag bezwaren van principiële aard bestaan'. Bovendien wordt zorgelijk gevraagd 'in hoeverre [--] de vakken muziek en beeldende vorming [--] te lijden hebben van de toevoeging van dans en drama?' Scholen moeten immers tenminste twee vakken aanbieden (Leerling RPF TK 1991b: 84-4681; Wallage TK 1991c: 90-5097).

In het Staatsblad zijn de kerndoelen gedefinieerd 'als aan het eind van de basisvorming tenminste te bereiken doelstellingen [met] een beschrijving van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden' (Netelenbos & Van Aartsen 1997: 1). Zij zijn voor ten hoogste vijf jaar vastgelegd en worden dan na een gebruikersonderzoek door SLO via wetgeving gewijzigd. Met de invoering van de onderbouw in 2006 veranderen de concreet geformuleerde kerndoelen van 1993 en 1998 in meer globaal verwoorde doelen, geordend in zeven eerdergenoemde leergebieden of domeinen (waaronder kunst en cultuur). Evenals in het basisonderwijs zijn de kerndoelen voor de kunstvakken in het leergebied kunst en cultuur (met daarin cultureel erfgoed) onder één noemer gebracht. Een doorlopende leerlijn cultuuronderwijs van primair naar voortgezet onderwijs zou hierdoor gemakkelijker vorm kunnen krijgen, ware het niet dat die doorlopende leerlijn voor drie kwart van de vo-scholen geen bijzonder punt van aandacht is (Kruiter et al. 2015).<sup>114</sup>

De kerndoelen 1998 verschillen niet veel van die van 1993, vandaar dat ik enkel die van de tweede generatie nader bezie.<sup>115</sup> In het besluit kerndoelen basisvorming 1998-2003 zijn 325 kerndoelen opgenomen, waarvan 57 voor de kunstvakken (17,5%). Deze gelden vanaf augustus 1998 en met de formulering van algemene doelstellingen waaraan 'alle vakken in de basisvor-

<sup>113</sup> Deze correspondentie is ingezien in het Nationaal Archief: nummer archiefinventaris 2.14.89.

<sup>114</sup> Kerndoelen worden allengs gekarakteriseerd als streefdoelen van vak- en leergebieden, die richting geven aan leerinhouden en onderwijsaanbod in basisschool en onderbouw voortgezet onderwijs (Thijs & Van den Akker 2009; SLO 2015).

<sup>115</sup> In plaats van beeldende vorming (1993) wordt in 1998 gesproken van beeldende vakken. Het nieuwe domein Werkproces is toegevoegd. Verder is de volgorde veranderd. Voor dans zijn domeinaanduidingen gewijzigd en er is een domein Beschouwen toegevoegd. De domeinindeling bij drama komt overeen met de indeling van muziek en dans en voor een deel met die van beeldende vakken. Een nieuw domein is Presenteren. Als nieuwe domeinen bij muziek zijn toegevoegd Vormgeven en Presenteren. Het aantal kerndoelen is toegenomen, omdat die van 1993 gesplitst zijn in kleinere eenheden, en dit heeft niet geleid tot wijzigingen in de vakinhoud (Netelenbos & Van Aartsen 1997).

ming een bijdrage moeten leveren', naast vakspecifieke doelen, is er 'een aanzet gegeven tot meer samenhang in het onderwijsaanbod' (Netelenbos & Van Aartsen 1997: 9-10). Met zoveel algemene en specifieke kerndoelen is het geen wonder dat de Onderwijsraad, en later ook de Inspectie en Tweede Kamer, het onderwijsprogramma overladen noemen (Onderwijsraad 1997: 19; Inspectie van het Onderwijs 1999: 25; Onderwijsraad 2000b: 13; TK 2008a: 59). De Inspectie adviseert dan ook in *Werk aan de basis* (1999) 'te werken met [--] algemeen verplichte kerndoelen en een optioneel programma, vastgelegd in kerndoelen die de school naar eigen keuze kan hanteren' (Adelmond 2000c: 12).

Voor het leergebied kunst en cultuur geldt een verplichte keuze voor twee kunstvakken met minimaal 24 (drama en muziek) of maximaal 33 kerndoelen (een beeldend vak en dans), die in zeven lesuren, verspreid over drie jaar, verworven moeten worden. Voor de beeldende vakken (audiovisueel, handenarbeid, tekenen en textiele werkvormen) zijn de kerndoelen identiek. Het betreft beeldende problemen, werkproces, middelen en beschouwen. Voor dans, drama en muziek zijn ze minder in aantal, maar wat naamgeving en omschrijving betreft vergelijkbaar met die van de beeldende vakken, met verschillen in het discipline-eigene (Netelenbos & Van Aartsen 1997: 59, 62-65).

Doelen van cultuuronderwijs zijn voornamelijk *persoonsvormend en burgerschapsvormend* van aard. Bovendien gaat het om de verwerving van kennis en vaardigheden met het oog op vervolgoopleidingen, de latere beroepsbeoefening en het maatschappelijk functioneren, inclusief de vrijetijdsbeoefening (Netelenbos & Van Aartsen 1997: 56, 59, 61, 63).

De tweede generatie kerndoelen geldt formeel tot augustus 2003, waarna er volgens het *Besluit kerndoelen 1998-2003* nieuwe vastgesteld moeten worden (Netelenbos & Van Aartsen 1997: 2). Mede op grond van de allengs duidelijker wordende contouren van de nieuwe onderbouw wil Van der Hoeven (nog) geen nieuwe kerndoelen aan de Kamer voorleggen. In antwoord op vragen van de Tweede Kamer (TK 2003a: 4) zegt zij rond september te bezien of het opportuun is een set kerndoelen als tussenproduct aan te leveren. Inmiddels is - in 2002 - de *Taakgroep Vernieuwing Basisvorming* (TVB) ingesteld met de opdracht 'binnen twee jaar voorstellen te doen voor nieuw beleid' [--] dat past 'bij de ontwikkeling die scholen voorstaan' (TVB 2003: 2). De taakgroep stelt concept-kerndoelen nieuwe stijl voor en voor kunst en cultuur zijn dat er dan acht (TVB 2003: 23), uiteindelijk worden het er vijf (Besluit kerndoelen onderbouw VO 2006). Bij de formulering van deze kerndoelen (48-52) is geprobeerd de essentie van de oorspronkelijke 57 kerndoelen samen te vatten. Presenteren en beschouwen van eigen werk en dat van anderen krijgen nu meer aandacht (Onderbouw-VO 2006: 16-17).

Met de vijf kerndoelen voor het leergebied kunst en cultuur wordt 'het gemeenschappelijke en het gelijkwaardige' van de kunstvakken in de school benadrukt. Het gaat om 'een brede oriëntatie op kunst en cultuur', vandaar dat de vakken niet meer met name genoemd worden (SLO 2016a: 15). Het cultuuronderwijs is gericht op *persoonsvorming en burgerschapsvorming*, gelet op 'hun kennismaking met kunstzinnige en andere culturele uitingen', waarbinnen leerlingen ook eigen productieve mogelijkheden 'verkennen en exploreren' (Onderbouw-VO 2006: 16). Bovendien leren ze 'oog te krijgen voor kunstzinnige en culturele diversiteit in de Nederlandse samenleving en de diverse culturen in de wereld' (Onderbouw-VO 2006: 16).

#### 4.2.4 Profielkeuzes in de tweede fase

De vrijheid van leerlingen om zelf vakkencombinaties in de bovenbouw te kiezen leidt tot wel

260 mogelijke vakkenpakketten, 'waaronder een aantal zogenaamde pretpakketten' (Veldhuis, Bruning & Meijs 2007: 23).<sup>116</sup> De doorstroomrelevantie van het voortgezet onderwijs voor het hoger onderwijs boet daardoor danig aan gewicht in. Leerlingen stellen immers een pakket dat 'zoveel mogelijk alternatieven voor vervolgopleidingen openhoudt, dan wel een pakket dat als minder zwaar wordt ervaren maar de doorstroom aanzienlijk beperkt' (Deetman & De Koning 1982: 60). Mede vanuit dit oogpunt begint O&W al vroeg in de jaren tachtig met een stelselherziening van het voortgezet onderwijs. Die bouwt voort op het onderwijssysteem van de Mammoetwet en de (socialistische) visie op maatschappij en onderwijs zoals verwoord in de *Contourennota*, en resulteert in de nota *De tweede fase vervolgonderwijs* tijdens het interim-kabinet Van Agt-III (Deetman & De Koning 1982).<sup>117</sup>

Aan deze nota, volgens de PvdA-er Oskamp, 'geboren in een tijd van groei en welvaart' (EK 1983: 587), ligt eenzelfde lijst van knelpunten ten grondslag zoals ook voor de *Contourennota* gold, zoals *sociale ongelijkheid*, *sekspecifieke keuzepatronen* en *voortijdige schooluitval*, maar ook een 'goede aansluiting op de eerste fase en het vervolgonderwijs, alsmede op de arbeidsmarkt' (Deetman & De Koning 1982: 11-15).<sup>118</sup> De hoofdlijnen van het voorgestelde stelsel, met kernvakken en verdiepingsvakken, zijn geënt op de functies die aan de tweede fase worden toegekend, namelijk 'de voorbereiding op *deelname aan de maatschappij* en op *deelname aan hoger onderwijs*' (SER 1983: 7).

Het veranderend toekomstperspectief van jongeren - het probleem van het vinden van een baan in een langduriger periode van laagconjunctuur (Van Agt-I tot Kok-I) - leidt volgens de SER ook tot meer nadruk op een 'kwalificatie voor het functioneren op de arbeidsmarkt, persoonlijke en maatschappelijke vorming en een positieve houding ten opzichte van leren' (SER 1983: 7).

Zowel Onderwijsraad als SER menen dat met de ontwikkeling van de tweede fase voortgezet onderwijs 'kan worden voortgegaan', omdat dit van belang is, 'met het oog op [die] toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen'. Dit ondanks het feit dat de eerste fase van het voortgezet onderwijs nog niet is uitgekristalliseerd en 'zich nog volledig moet profileren' (Onderwijsraad 1983a: 2; SER 1983: 21).<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> In *De Middenschool in de jaren tachtig* (Vos 1985) wordt betoogd dat 'overtuigend is komen vast te staan hoezeer de nadruk op emancipatie door individuele zelfontplooiing een negatieve uitwerking heeft op de gelijkheid van kansen. Leerlingen uit kansarme milieus blijken, onder de paraplu van een quasi-progressieve pedagogiek vooral pakketten te kiezen waardoor hun achterstand opnieuw wordt bevestigd' (Zoontjens & Mentink 2008: 25).

<sup>117</sup> De stelling van de parlementaire redactie van het Reformatorisch Dagblad is dat de discussie over de inrichting van het voortgezet onderwijs na de invoering van de Mammoetwet in 1968 steeds maar voortduurt. Met de profielkeuzes in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs komt daar nu een eind aan (Parlementaire redactie, 17 april 1991).

<sup>118</sup> De nota *De tweede fase vervolgonderwijs* (1982) onderscheidt in de havo en het vwo verplichte kernvakken, die als een soort basisprogramma voor alle leerlingen aan de orde zijn, kernvakken waaruit ze een keuze kunnen maken en verdiepingsvakken. Naast Nederlands, enkele moderne vreemde talen, wiskunde, lichamelijke oefening en 'onderdelen uit' geschiedenis, economie, aardrijkskunde, maatschappijleer en natuurwetenschappen gaat het ook om 'onderdelen uit de expressievakken'. De expressievakken en lichamelijke oefening kennen overigens in dit voorstel geen eindexamens (Deetman & De Koning 1982: 73-74).

<sup>119</sup> De SER stelt zich in zijn advies overigens ook de vraag waarom verscheidene voorstellen niet kunnen worden 'geëffectueerd binnen het huidige stelsel van voortgezet onderwijs' (SER 1983: 7).

Om het vervolgonderwijs verder vorm te geven, installeert minister Deetman de *Adviesgroep Projecten Tweede Fase Voortgezet Onderwijs* die eind 1983 haar advies afgeeft en daarna de opdracht krijgt het onderwijsveld door debat - over nota en advies - op veranderingsgezindheid te verkennen (Deetman 1985b: 66). De tachtiger jaren laten voorts weinig concrete voortgang zien, maar in de eerste helft van de jaren negentig zet de discussie over de profielindeling van de tweede fase zich in alle hevigheid voort.<sup>120</sup> Op basis van de nota *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs* (Wallage 1991), de verwerkte commentaren en reacties hierop in de *Vervolgnota* (Wallage 1992) en de brief *Profiel tweede fase voortgezet onderwijs* (Wallage 1993b) worden de plannen in 1996 omgezet in de *Wet profielen voortgezet onderwijs* (Netelenbos & Van Aartsen 1996a). Met deze wet wordt de profielkeuze in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs een 'structurelement' van het onderwijs en is ook de functie en inrichting van de profielen geregeld.<sup>121</sup> De aansluiting van vwo en havo op het hoger onderwijs verbetert, zo menen beide bewindslieden, als leerlingen in de tweede fase 'niet langer de samenstelling van hun vakkenpakket vrij kunnen kiezen, maar een onderwijsaanbod krijgen dat bestaat uit profielen'. Een profiel is een 'samenhangend onderwijsprogramma dat uit een gemeenschappelijk deel bestaat, een profieldeel en een vrij deel'. In het profieldeel zijn vakken ondergebracht die direct van belang zijn 'voor voorbereiding op een groep van naar inhoud verwante opleidingen in het hoger onderwijs'. In het vrije deel kiezen leerlingen vakken uit andere profielen en kan een tweede profiel worden gevolgd of aanvullende vakken voor een vervolgstudie (Netelenbos & Van Aartsen 1996c: 4).

De wet regelt voorts dat scholen meer vrijheid krijgen om een eigen 'pedagogisch-didactische en organisatorische aanpak' te kiezen. Daarmee zet de landelijke overheid zichzelf op afstand - vanuit het neo-liberale beleidsstreven van de *no-nonsense kabinetten Lubbers* met een terugtrekkende overheid, marktdenken en bezuinigingen. Het credo is dan dat 'de macht dicht bij de mensen [moet] komen te liggen (Vuijsje 1997: 58). Het leidt uiteindelijk - naast de lumpsumfinanciering en bestuurlijke autonomie - tot het zogenoemde studiehuis, waar 'kennisverwerving (leren of studeren) centraal staat in plaats van kennisoverdracht (onderwijzen of doceren)'. Dat sluit aan op conclusies van de commissie-Langeveld in haar onderzoeksrapport *De bedrijvige school* (Langeveld 1989), waarin benadrukt wordt welke eigenschappen en vaardigheden de toekomstige werknemer al op school moet leren. Het gaat dan om kwalificerende doelen als flexibiliteit, zelfstandigheid, innoverend vermogen, ondernemerschap, leren samenwerken 'en het leren selecteren, ordenen en creatief toepassen van informatie' (Langeveld 1989: 13).<sup>122</sup> Het zijn onderwijsdoelen die decennia later als 21st century skills (ofwel 21<sup>ste</sup>-eeuwse vaardigheden), gestimuleerd door de Universiteit Twente (Voogt & Pareja Roblin 2010) en het in En-

<sup>120</sup> Volgens Wallage gaat het om het veranderend stelsel van de bovenbouw door een profielindeling, niet om een structuurverandering van het voortgezet onderwijs, omdat de bestaande wettelijke schoolsoorten (vwo, havo en mbo) blijven bestaan (Wallage 1992: 15).

<sup>121</sup> De vier profielen waaruit leerlingen een keuze moeten maken in het profieldeel van havo en vwo zijn Economie & Maatschappij, Cultuur & Maatschappij, Natuur & Gezondheid en Natuur & Techniek (TK 1996a: 3).

<sup>122</sup> Er is een opmerkelijke relatie tussen het onderzoeksrapport *De bedrijvige school* (1989) en beleidskeuzes voor het 'studiehuis' (1996). Mogelijk komt dit door de personele koppeling in de persoon van Clan Visser 't Hooft, die lid is van de commissie Langeveld, adviseur onderwijsvernieuwing van staatssecretaris Wallage (1992-1993), vice-voorzitter van de Stuurgroep Profiel Tweede Fase (1993-1996) en vice-voorzitter Proces Management Voortgezet Onderwijs (1996-2000). Ze is ook wel 'moeder' en 'wegbereider van het studiehuis' genoemd (Koelewijn 2008; TK 2008b: 67).

schede gevestigde SLO (Thijs et al. 2014) hun opmars in het onderwijs maken. Hoewel het concept studiehuis wettelijk niet verplicht is, is het de intentie van de wet dat 'elke school zich zal ontwikkelen in de richting van een studiehuis' (Netelenbos & Van Aartsen 1996c: 4, 5).

*Verplicht CKV2,3 in profiel of toch weer niet*<sup>123</sup>

De (formeel onafhankelijk van het departement werkende) Stuurgroep Profiel Tweede Fase stelt in 1994 vakontwikkelgroepen in voor clusters van vakken. De hoogleraren en docenten in de vakontwikkelgroepen doen voorstellen 'over hoe het vak er straks moest uitzien' (Valk 2003). De vakken groeien in belang en omvang; *overladenheid* was overigens al voor de inwerking-treding van de wet te voorzien. De inspectie en het departement waarschuwen daarvoor, maar de stuurgroep heeft over de inhoudelijke studiebelasting een andere mening (TK 2008b: 328). Het definitieve voorstel van Wallage's opvolger staatssecretaris Netelenbos (1994) voor profielen en de vakkenkeuze daarin wordt niet zonder slag of stoot door de Kamer overgenomen. Dat bewijst onder meer de almaar terugkerende discussie over de verhouding tussen de vakken CKV2,3 en filosofie in het profiel Cultuur & Maatschappij - ten faveure van filosofie, gevoed door de lobby van de VSNU - en over het voorstel een combinatievak geschiedenis en maatschappijleer in te voeren in het gemeenschappelijk deel van havo en vwo (TK 1997b).<sup>124</sup> Enkele Kamerfracties (CDA, D66 en SGP) willen bovendien maatschappijleer ook in de profielen Economie & Maatschappij en Cultuur & Maatschappij, ten koste van geschiedenis of CKV2 (TK 1997b: 5).<sup>125</sup>

De Kamerbehandeling van deze voorstellen laat zien dat CDA en SGP het deel maatschappijleer willen verruimen ten koste van de CKV2-uren of door de urenruimte voor aardrijkskunde en geschiedenis te verkleinen (Netelenbos 1997b: 5). Het compromisvoorstel is 'een combinatievak geschiedenis en maatschappijleer in te richten met als uiteindelijk doel 'burgerschapsvorming', dat ook kan worden gekarakteriseerd als burgerschapskunde' (Netelenbos & Van Aartsen 1997: 35). In het wetgevingsoverleg van 14 mei 1997 kiest de meerderheid van de Tweede Kamer voor het vak geschiedenis als verplicht profielvak voor havo en vwo in de profielen Cul-

<sup>123</sup> Met het combinatievak CKV2,3 wordt het theoretische vak culturele en kunstzinnige vorming bedoeld én een kunstpraktijkvak in beeldend, dans, drama en muziek. CKV1 is als oriënterend receptief kunstvak voor iedereen bedoeld.

<sup>124</sup> De VSNU schrijft op 13 januari 1997 aan de Tweede Kamer - kenmerk VSNU 97/045 U - dat ze na een oriënterend gesprek met vakontwikkelgroep CKV pleit voor filosofie als verplicht vak in C&M, omdat het beter voorbereid op de universitaire opleidingen dan CKV (Meijerink 1997: 2). Eerder - 3 september 1996; kenmerk VSNU 96/1800 U - zei de VSNU dat 'mocht onverhoopt de ontwikkeling van CKV2 alsnog mislukken, dan stelt de VSNU voor filosofie in de plaats daarvan in het profiel op te nemen' (Meijerink 1996a: 2) en op 4 oktober 1996 schreef de VSNU - kenmerk VSNU 96/2009 U - dat 'de voorkeur uitgaat naar CKV2' (Meijerink 1996b: 2). De kunstvakverenigingen reageren gezamenlijk op dit VSNU-schrijven aan de Kamercommissie en separaat daaraan doet ook de voorzitter vakontwikkelgroep CKV dit. Zij verwijten de VSNU een standpunt in te nemen 'zonder het vernieuwde examenprogramma van CKV2 te kennen of zelfs maar gezien te hebben' (Langemeijer-Dorbeck 1997; Van Voorst van Beest-Vermeer 1997: 1).

<sup>125</sup> In haar brief van 13 januari jl. heeft de VSNU ernstige twijfels geuit over het kernvak culturele & kunstzinnige vorming 2 (CVK2). 'De VSNU is niet optimistisch over de ontwikkelingskansen van dit vak en heeft weinig hoop over het noodzakelijke achterliggende theoretische kader'. Het verslag van de Commissie voor OC&W vervolgt met: 'De leden van de VVD-fractie betreuren het dat de VSNU terzake van de vakken CKV2 en filosofie een weinig standvastig standpunt heeft ingenomen waardoor beide vakken tegen elkaar uitgespeeld dreigen te worden' (TK 1997c: 3, 5).

tuur & Maatschappij en Economie & Maatschappij (TK 1997c). De staatssecretaris besluit ten slotte dat maatschappijleer in het gemeenschappelijk deel blijft en laat de CKV2-uren ongemoeid (Netelenbos 1997b: 5). Na vaststelling van de *Wet profielen voortgezet onderwijs* (1997) voert een derde van de scholen in het schooljaar 1998-1999 de tweede fase in. Het jaar daarna implementeren alle havo- en vwo-scholen de nieuwe bovenbouw.

De *Wet profielen voortgezet onderwijs* (1997) kent vier profielen: Cultuur & Maatschappij (C&M)<sup>126</sup>, Economie & Maatschappij (E&M), Natuur & Gezondheid (N&G) en Natuur & Techniek (N&T) en introduceert het schoolvak CKV2,3 in bovenbouw havo en vwo als kunstvak 'nieuwe stijl', verplicht voor alle leerlingen die het profiel C&M kiezen. Met de komst van dit vak zouden ook de kunstvakken 'oude stijl' en de daarbij horende centrale praktijkexamens die sinds de jaren tachtig voor de TeHaTex-vakken in het vwo ingevoerd zijn verdwijnen.<sup>127</sup>

Opmerkelijk genoeg mogen scholen bij de invoering van de tweede fase in 1998 in plaats van de kunstvakken 'nieuwe stijl' toch ook de 'oude stijl' examenvakken muziek en TeHaTex - tekenen, handvaardigheid of textiele vormgeving - blijven aanbieden (De Boer 2000b: 12; Oomen et al. 2009: 10-11). De oorzaak hiervan is dat Adelmund vindt dat CKV2,3 nog niet voldoende uitontwikkeld is, onder meer door het ontbreken van methodes en het gemis aan voldoende na- en bijscholing van docenten. Ze handhaaft dan ook het experimentele stadium van de nieuwe vakken en stelt de verplichte invoering in het profiel C&M uit (De Boer & Van den Akker 1999: 12). Dit terwijl er een examenprogramma is en voorbeeldexamens, waarover iedereen kan beschikken (Himmelreich 1999: 19). Scholen krijgen zelfs de mogelijkheid leerlingen dit profiel te laten volgen zónder kunstvak, omdat leerlingen een kunstvak in het profiel C&M als een te hoge drempel ervaren (Tweede Fase Adviespunt 2005: 16).

De centraal schriftelijke eindexamens voor de 'oude stijl' vakken muziek, tekenen, handvaardigheid en textiele werkvormen blijven gehandhaafd, terwijl het theorievak CKV2 van CKV2,3 ook met een centraal schriftelijk eindexamen afgesloten zou worden. Staatssecretaris Adelmund zegt halfweg 2000 dat scholen weliswaar voor invoering van CKV2,3 kunnen kiezen, maar dat het voorziene centraal schriftelijk examen niet centraal wordt afgenomen, dat moeten de scholen zelf in een schoolexamen doen (Adelmund 2000b: 2). Het is dan merkwaardig dat onder CEVO-verantwoordelijkheid wel een centraal schriftelijk examen (op cd-rom) voorhanden is met een voorschrift voor de score in een correctiemodel (Van Weely 2000: 29). Je zou zeggen dat het probleem dan opgelost is en het examen door iedereen centraal kan worden afgenomen. Maar ondanks stevig aandringen van het Samenwerkingsberaad Kunstvakken (SBKV),

<sup>126</sup> Leerlingen die C&M kiezen, volgen de verplichte vakken Culturele en Kunstzinnige Vorming 2 en 3 (CKV2,3); een voorgeschreven combinatie van het theoretische deelvak CKV2 plus een van de praktijkvakken CKV3 (beeldende vormgeving, dans, drama of muziek). De vakken dans, drama en audiovisuele vormgeving krijgen hiermee ook de examenstatus. Bij een schoolkeuze voor CKV3-beeldend bepaalt de school zelf welke beeldende disciplines dan aan bod komen als het er maar minstens twee zijn: tekenen, handvaardigheid, textiele werkvormen en of audiovisuele vormgeving (De Bruijn, Dinsbach & Roos 2001: 12). In het vrije deel bestaat de mogelijkheid voor leerlingen om - als aanvulling op hun profielkeuze - examenvakken te kiezen die nog niet in hun profiel zitten, waaronder de kunstvakken.

<sup>127</sup> De examens kunstvakken oude stijl werden in binnen- en buitenland zeer gewaardeerd om de procesmatige aanpak, de bijzondere thema's van de examens en met name de praktijkexamens voor de beeldende vakken. Zo heeft Hongarije het C.P.E. voor vwo overgenomen; Finland de opzet van de examens; en in Portugal is begin van deze eeuw een C.P.E.-achtig project uitgevoerd (Van de Kamp 2007: 7).

waarin alle kunstvakverenigingen vertegenwoordigd zijn om CKV2,3 in het profiel C&M - conform de wet - verplicht te stellen, houdt Adelmund voet bij stuk (De Boer 2001: 17).<sup>128</sup> Door haar halsstarrigheid en desinteresse heeft dit vak uiteindelijk niet de plaats verworven die het in de tweede fase was toegedacht: profielbepalend vak in C&M (Van Weely 2000: 29; Tweede Fase Adviespunt 2005: 16).<sup>129</sup>

Kunstvakdocenten zijn overigens aarzelend over het vak CKV2,3, ook al omdat ze voor het brede, cultuurhistorische CKV2-vak veel kennis van andere kunstdisciplines moeten verwerven zonder dat daarvoor officiële nascholing geregeld is (Van de Kamp 2007).<sup>130</sup> In deze situatie gaan docenten 'net zo lief nog een paar jaar met het 'oude' examenvak muziek door', omdat ze 'denken zeker te weten' dat leerlingen hiervoor 'beter te motiveren zijn dan voor het meer theoretische CKV2,3'. Anderen merken op dat leerlingen met het nieuwe vak CKV2,3 beter voorbereid worden op vervolgstudies (Himmelreich 1999: 18-19).

De vernieuwingen in het onderwijsprogramma roepen *felle reacties op van de leerlingen*. Op 6 december 1999 trekken meer dan vijftienduizend jongeren van havo en vwo naar Den Haag om hun ongenoegen te uiten over het nieuwe eindexamenprogramma en het 'studiehuis'. Luidkeels roepend en schreeuwend op Malieveld en Binnenhof vragen zij het vakkenpakket te verlichten. Het onderwijsprogramma achten ze te overladen, maar ze willen het niet afschaffen. Zij vinden het prima zelfstandig te studeren, 'al is het best lastig om de discipline daarvoor op te brengen' (Kamerling 1999). Na dit onstuimige leerlingenprotest verricht Adelmund 'klein onderhoud'. Gekscherend is hierover wel gezegd: 'een steen door de ruit, een vak er uit', omdat leerlingen in het vrije deel minder examenvakken hoefden te doen 'en de studielast verlicht' werd (TK 2008b: 345).

Tijdens de hoorzitting van de commissie Dijsselbloem (TK 2008b) zeggen twee directbetrokkenen bij de toenmalige *Stuurgroep Profiel Tweede Fase*, Nell Ginjaar-Maas en Clan Visser 't Hooft, staatssecretaris Adelmund gewaarschuwd te hebben 'dat zij voorzichtig moest zijn met maatregelen, omdat het zo ver nog niet was. Zij moest zich niet in de luren laten leggen' (TK 2008b: 80). Desondanks gaat Adelmund vrijwel meteen overstag en zegt verlichting van de vakken toe, terwijl zowel het hbo als de VSNU een verzwaring van het programma wenste (TK 2008b: 81). Ginjaar-Maas en Visser 't Hooft: 'Dat had nooit mogen gebeuren. Een gemiste kans' (Trouw, 23 november 2007). Blijkbaar was de top van het departement in paniek geraakt, omdat ze niet wisten wat ze 'met zo'n grote oloploop moesten, want dat was nog nooit gebeurd' (Visser 't Hooft TK 2008b: 81).

---

<sup>128</sup> Het Cevo is de Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven. Sinds 2009 maakt het deel uit van het College voor Examens (CvE), een zelfstandig bestuursorgaan waarin ook de Staatsexamencommissie Voortgezet Onderwijs en de Staatsexamencommissie Nederlands als Tweede Taal ondergebracht is (Cevo 2009).

<sup>129</sup> Staatssecretaris Adelmund heeft wel wat anders te doen, gezien de problemen in het gehele funderend onderwijs die om oplossingen vragen, zoals het 'falend onderwijsbeleid' in het vmbo met een groot aantal voortijdige schoolverlaters, veel leerlingen met gedragsproblemen en een zorgwekkend lerarentekort (Prick 2006: 142).

<sup>130</sup> Dat er geen geld zou zijn voor na- en bijscholing klopt niet, maar volgens onderwijsambtenaar Roelco Offerein (OCW) had de stuurgroep een 'ontzettend groots concept' voor ogen en betrof het 'een totale cultuuromslag in het Nederlandse onderwijs'. 'Dan heb je ontstellend veel middelen nodig om dat te willen bereiken. Ik weet niet welke randvoorwaarden je dan allemaal kunt formuleren maar mijns inziens was de grootsheid van het concept zodanig dat je dat ook met twee tot drie keer zoveel middelen voor bijscholing voor docenten niet had bereikt' (TK 2008b: 329).

### *Groot onderhoud met 'Ruimte laten en keuzes bieden'*

Invoeringsproblemen zoals organiseerbaarheid van de profielen en onvoldoende ruimte voor leraren om inhoudelijke veranderingen beter vorm te kunnen geven, leiden in de beginjaren van deze eeuw tot 'groot onderhoud' (Van der Hoeven 2003b). Bijgevolg maakt de minister in de nota *Ruimte laten en keuzes bieden* haar voorstellen bekend voor de herinrichting van de tweede fase (Van der Hoeven 2003b).<sup>131</sup> Voor cultuuronderwijs zijn de volgende ingrepen voorzien: 'culturele en kunstzinnige vorming 1 (CKV1) blijft verplicht voor alle leerlingen', voor het gymnasium komt klassieke culturele vorming (KCV) in de plaats van CKV1, zodat dit vak aanvullend werkt op de vakken Latijn en Grieks (Van der Hoeven 2003b: 17); in het profiel C&M is een cultureel kernvak ter keuze opgenomen, en dat kan CKV2 of CKV3 zijn, 'maar ook geschiedenis, filosofie of een klassieke taal' (Van der Hoeven 2003b: 21).<sup>132</sup> De minister ziet in het vak CKV2,3 - zoals bedoeld - twee op zichzelf staande vakken, waarvan CKV2 de 'theoretische, beschouwende, algemene component' is en CKV3 'de praktische, op één kunstzinnige discipline gerichte component'.

Dat CKV2,3 in haar voorstel *van een verplicht profielvak een profielkeuzevak wordt*, verdedigt zij met het argument 'dat de gewenste kunsteducatie voor alle leerlingen is gegarandeerd, want CKV1 wordt nadrukkelijk gehandhaafd in het gemeenschappelijk deel'.<sup>133</sup> Bovendien stelt zij dat het profiel C&M 'voorbereidt op een grote verscheidenheid van vervolgopleidingen', niet alleen culturele, maar ook bijvoorbeeld sociale en communicatieve. 'Voor slechts een beperkt deel daarvan, en dus voor slechts een deel van de leerlingen, is de volle breedte van CKV2,3 van belang' (Van der Hoeven 2003b: 21). Ze voegt daarna toe dat CKV2,3 'hoe men het ook wendt of keert een belemmering kan zijn voor leerlingen die de kunst niet in hun vingers hebben maar wel het profiel willen volgen, omdat dit aansluit op andere opleidingen' (Van der Hoeven TK 2004a: 17).

Een dergelijk argument - de benodigde affiniteit of het noodzakelijke talent - wordt overigens niet gehanteerd voor andere vakken, die net als cultuuronderwijs in het kerncurriculum een plaats hebben (Van de Kamp 2004: 5). De minister gaat er klaarblijkelijk vanuit dat profielen en profielvakken enkel selecterend bedoeld zijn voor vervolgstudies en dat in deze fase van het onderwijs andere onderwijsfuncties zoals de socialiserende en persoonsvormende er minder toe doen. Haar eigen argument helpt ze echter zelf om zeep door in dezelfde nota aan profielvakken ook andere functies toe te kennen. Het gaat dan om burgerschapsvorming - als maatschappelijke vorming - bij maatschappijleer, geschiedenis, aardrijkskunde, filosofie, maar ook bij de kunstvakken (Van der Hoeven 2003b: 27).<sup>134</sup>

<sup>131</sup> De nota *Ruimte laten en keuzes bieden* (2003) is de voorlopige uitwerking van de hoofdlijnen van de nota *Continuïteit en vernieuwing* (2002), waarin het terugdringen van de overladenheid van programma's, het opheffen van versnippering en het creëren van ruimte voor scholen, docenten en leerlingen centraal staan.

<sup>132</sup> In de huidige profielen Cultuur & Maatschappij en Economie & Maatschappij is geschiedenis in havo en vwo een verplicht vak (SLO) ([www.slo.nl/voortgezet/tweedefase/profielen](http://www.slo.nl/voortgezet/tweedefase/profielen), geraadpleegd op 10 oktober 2017).

<sup>133</sup> De minister wil CKV1 niet kwijt omdat er juist veel in is geïnvesteerd. In het beleidsprogramma *Cultuur en School* is er ook voor gekozen 'cultuur in het onderwijs te houden' (Van der Hoeven TK 2004a: 13).

<sup>134</sup> Minister Van der Hoeven ontleent het belang van maatschappelijke vorming waarschijnlijk aan de regeringsverklaring (Balkenende-II): 'Een samenleving ontleent haar kracht aan fundamentele waar-

De nota *Ruimte laten en keuzes bieden* geeft aanleiding tot heftig protest van het Samenwerkingsberaad Kunstvakken (SBKV). Het Beraad schrijft een tegennota met als titel *Ruimte laten en kunst bieden* (SBKV 2003) en pleit ervoor het kunstvak CKV2,3 niet tot deelvakken CKV2 (theorie) en CKV3 (praktijk) te versnipperen, maar als verplicht cultureel kernvak in het profiel C&M te behouden. Het SBKV is bang dat 'CKV2 en CKV3 als aparte vakken bij uitvoering van dit voorstel niet zullen voortbestaan omdat de voor dit vak zo essentiële samenhang tussen theorie en praktijk verdwijnt'. Als na de aanpassing van de tweede fase andere vakken in plaats van het culturele kernvak gekozen kunnen worden, verdwijnt, zo schrijft het SBKV, het wezenlijke (de C) van dit profiel. Bovendien wordt de keuze in het profiel zo groot dat de zes voorgestelde profielkeuzevakken elkaar beconcurreren (SBKV 2003).

De door de minister in 2003 ingestelde *Profielcommissie Economie & Maatschappij en Cultuur & Maatschappij* adviseert in haar *Kortetermijnadvies* (2005) eveneens CKV2,3 in het profiel C&M niet als verplicht profielvak in te voeren.<sup>135</sup> Zij vindt voorts dat CKV2,3 moet bestaan uit een algemeen theoretisch deel met een centraal examen en een praktisch én vaktheoretisch deel met een schoolexamen. Dat de commissie kiest voor een profielkeuzevak beargumenteert zij met de 'gedachte dat leerlingen voor een deel nog [in de vrije ruimte] hun eigen profiel kunnen inkleuren met vakken die aansluiten bij hun plannen voor een vervolgopleiding'. Daarnaast blijft het vak CKV1 - en KCV voor gymnasiumleerlingen - in het gemeenschappelijk deel bestaan (Veldhuis, Bruning & Meijs 2005).

De commissie noemt het naast elkaar bestaan van de kunstvakken 'oude en nieuwe stijl' overigens wel als een probleem voor de lerarenopleidingen in de kunstvakken, die immers voor twee verschillende examenvakken op moeten leiden. Zij vindt de huidige situatie van de kunstvakken 'alleen te billijken in een overgangssituatie' maar is, alles welbeschouwd, weinig gedeceideerd in haar advies over *deze oneigenlijke en ongelijke situatie*.

Dat is vice-fractievoorzitter Hamer (PvdA) wel in het Kamerdebat over de herziening van de tweede fase. Wat de kunstvakken oude stijl en nieuwe stijl betreft 'heb (ik) al herhaaldelijk aangedrongen op harmonisering tot een nieuw breed en gemoduleerd kunstvak'. Hamer begrijpt dat daar wat meer tijd voor nodig is maar wil 'wel graag van de minister weten hoe zij dit gaat stimuleren' (TK 2006a: 2644). Met de wetwijziging in 2006 is de wettelijke verplichting van een kunstvak in het profiel C&M - die feitelijk nooit naar de letter van de wet is uitgevoerd - niet meer aan de orde. Het hoort met aardrijkskunde, maatschappijwetenschappen, economie, een moderne vreemde taal en filosofie tot de profielkeuzevakken (SLO 2016b).

In hun *Eindadvies Kennis, Kwaliteit en Keuze in de tweede fase* (2007) handhaven de profielcommissies hun eerdere voorstel (Veldhuis et al. 2005) voor *een breed vak cultuur en kunst in het gemeenschappelijk deel*, waarvoor CKV1 als uitgangspunt dient.<sup>136</sup> De commissies willen dit

---

den en normen. Het kabinet wil daar concreet aan bijdragen. Onderwijs, ook voor nieuwkomers, is daarbij de basis' (Balkenende 2003a: 4284).

<sup>135</sup> Minister Van der Hoeven installeert de profielcommissie Natuur & Techniek en - & Gezondheid in oktober 2004; die voor Economie & Maatschappij en Cultuur & Maatschappij in februari 2005. Het *Kortetermijnadvies* van de commissies verschijnt in mei 2005 en is gebruikt voor de *Wet aanpassing profielen tweede fase vwo en havo* (27 april 2006). Het *Eindadvies* met ideeën voor de lange termijn kwam conform de afspraken uit in september 2007 (Veldhuis et al. 2007: 11).

<sup>136</sup> De commissie Van Oostrom (2005-2006) - ingesteld door minister Van der Hoeven om de canon van Nederland op te stellen - ziet voor het herziene vak CKV een groot potentieel in de canon van Nederland in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs (Veldhuis et al. 2007: 59).

vak verdiepen met kennis van cultuur en kunst inclusief literatuur, en daarmee het accent verleggen van deelname aan culturele activiteiten naar 'meer kennis en substantie' (Veldhuis et al. 2007: 59). Voor het profiel C&M in havo en vwo houden de commissies ook vast aan een *profielkeuzevak kunst*, bestaande uit één breed theoretisch, cultuurhistorisch deel met daarnaast een praktisch, vaktheoretisch deel per kunstdiscipline (beeldende kunst, dans, muziek of theater). Het breed theoretisch deel sluit af met een centraal examen en het praktische deel met een schoolexamen (Veldhuis et al. 2007: 60-61). Het profielkeuzevak kunst is er tegen de zin van de kunstvakverenigingen gekomen, het verbrede en verdiepte vak kunst en cultuur niet (SBKV 2003).

Uiteindelijk wijzigt bij de herziening van de tweede fase in schooljaar 2007-2008 het onderdeel CKV2 in het theorievak Kunst Algemeen, het onderdeel CKV3 krijgt de namen Kunst-beeldende vormgeving, Kunst-dans, Kunst-drama of Kunst-muziek.<sup>137</sup> Vanaf 2007 kent het gemeenschappelijke deel van de tweede fase in havo en vwo het verplichte vak CKV in plaats van CKV1, dat in 2003 ook als verplicht vak in de vmbo-bovenbouw is ingevoerd.

### *Onbegrip en onbehagen over opnieuw overladen tweede fase*

Dat de invoering van deze onderwijsstructuur - maar ook die van de basisvorming en vmbo - veel onbegrip en onbehagen blijft veroorzaken blijkt uit de dringende vraag van de Tweede Kamer in 2007 om er een parlementaire onderzoekscommissie - de Commissie Dijsselbloem - voor in te stellen.

De door de veranderingen ontstane *maatschappelijke opwindning* gaf daar alle reden toe (TK 2008a: 1). Directe aanleiding voor dit onderzoek is de onrust over het 'nieuwe leren', waaronder opnieuw het aanhoudende protest van leerlingen hiertegen en het tekort aan 'onderwijstijd' (TK 2008a: 9). Het NRC kopt op 26 januari 2007: 'Studenten eisen extra uren' en vervolgt met: 'Scholieren en studenten protesteren vandaag tegen het 'nieuwe leren' [--] en 'eisen meer lesuren en een betere begeleiding'. Drie scholieren- en studentenorganisaties uit voortgezet onderwijs (LAKS), beroepsonderwijs (JOB) en hoger onderwijs (LSVb) sturen gezamenlijk een petitie aan onderwijsstaatssecretaris Bruins.<sup>138</sup> Het probleem, aldus de organisaties, speelt van het vmbo tot het hbo (Bötger et al. 2007). De vereniging Beter Onderwijs Nederland verklaart 'vierkant' achter de protestactie te staan en verwijt politici de veranderingen te willen uit de behoefte om te scoren en geen gezichtsverlies te willen lijden (Verbrugge & Verbrugge 2006a). Dat het allemaal zo is gekomen betreuren Ginjaar-Maas en Visser 't Hooft. Hoofdschuddend vertellen zij de onderzoekscommissie hoe het zo mis kon gaan. Zo was er bijvoorbeeld slechts sprake van een invoeringsfase van twee jaar in plaats van de acht tot tien jaar die zij voor ogen hadden. 'Wij als stuurgroep waren mordicus tegen. Maar staatssecretaris Netelenbos luisterde niet', vertelt Ginjaar-Maas, de oud-staatssecretaris' (Trouw 2007). Zij was volgens Ginjaar-Maas en Visser 't Hooft ook 'niet gewend om tegengesproken te worden en vond dat dus minder leuk' (TK 2008b: 71).

<sup>137</sup> Vanwege veel verwarring rondom de vakken CKV1, -2 en -3 adviseerde het Samenwerkingsberaad Kunstvakken (SBKV) in 2003 het ministerie af te zien van de naamgeving CKV2,3 en die om te zetten in 'Kunst'. Het SBKV is sinds 2004 het overlegplatform voor alle kunstvakverenigingen. Het treedt bij kunstvakoverstijgende beleidsonderwerpen op als woordvoerder namens deze verenigingen. Vanaf 08-10-2012 is het SBKV overgegaan naar het Strategisch Beraad Kunstonderwijs (SBK), met daarin de strategische partijen in Nederland voor cultuuronderwijs.

<sup>138</sup> LAKS staat voor het Landelijk Actie Komitee Scholieren; JOB voor Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs en LSVb is een acroniem voor Landelijke Studenten Vakbond.

Het studenten- en scholierenverzet begin 2007 is symptomatisch voor alles wat er 'mis' is met het voortgezet onderwijs in Nederland. Er zijn veel klachten van leerlingen en studenten over 'nutteloze lessen', de kwaliteit van onderwijs en die van onderwijsgeevenden (Plasterk & Van Bijsterveldt-Vliegenthart 2007: 2). Bovendien zijn er zorgen over 'de betrouwbaarheid van (school-)examens, de lesuitval en het bestaan van zeer zwakke scholen' (TK 2008a: 9). Na analyse en uitvoerig bronnenonderzoek, een brede raadpleging van het veld en openbare hoorzittingen met oud-bewindvoerders, ambtenaren, schoolleiders, adviseurs, vertegenwoordigers van wettelijke advieslichamen, ouders, bondbestuurders, hoogleraren, onderwijsverenigingen en scholieren (TK 2008b), publiceert Dijsselbloem begin 2008 zijn eindrapport over de drie onderwijsvernieuwingen: vmbo, basisvorming en tweede fase voortgezet onderwijs (TK 2008a).

De commissie noemt in *haar conclusies* een aantal buiten het onderwijs liggende factoren die - opmerkelijk genoeg - toch aanleiding voor de onderwijsvernieuwing vormden, zoals de positie van allochtone leerlingen en hun achterstanden, de groei van het aantal zorgleerlingen en het toenemende motivatieprobleem onder jongeren. Daarnaast heeft de politiek het voortgezet onderwijs overladen met ambities, terwijl niet het ministerie maar externe procesmanagers - de Stuurgroep Profiel Tweede Fase en daarna het Tweede Fase Adviespunt - de uitvoering en implementatie op zich namen. Ambtenaren op het ministerie hadden het veel te druk met op elkaar volgende interne reorganisaties, 'met als uitkomst dat de secretaris-generaal in 2003 vaststelt dat het departement ziek is' (TK 2008a: 128-130) en wetenschappelijke kritiek werd genegeerd.

In 2012 lijkt er weer wat te veranderen vanwege de (opnieuw) oploeiende discussies over het aantal profielen en ook over het idee alle profielen op te heffen en terug te gaan naar een vrijvakkenkeuze. Daarmee wordt een oude kwestie weer van stal gehaald. De profielcommissies pleitten immers in hun *Eindadvies* (2007) al voor twee profielen - een breed natuur- én een breed maatschappijprofiel - om de inhoud te verdiepen en scholieren niet al te vlug te laten kiezen (Veldhuis et al. 2007; Obbink 2010). Op grond van deze discussies, afspraken over efficiencywinst in regeerakkoord Rutte-I (2010: 54) en het *Actieplan Beter Presteren* voor het voortgezet onderwijs (Van Bijsterveldt-Vliegenthart 2011), onderzoekt het kabinet alsnog de mogelijkheid de profielstructuur van havo en vwo te vereenvoudigen en het aantal profielen te verminderen.<sup>139</sup> De *op geen enkele wijze onderbouwde gedachte* van de minister is dat 'een eenvoudiger profiel-structuur met minder profielen kan bijdragen aan meer focus op de kern van het onderwijs, een betere organiseerbaarheid en bovendien efficiencywinst kan opleveren' (Van Bijsterveldt-Vliegenthart 2012b: 1). De Onderwijsraad vindt de voorstellen 'niet verstandig' en zegt dat het niet nodig is de structuur aan te passen, noch het aantal profielen te verminderen tot twee of drie, aangezien dit nauwelijks een verbetering is. Twee brede profielen aanbieden is immers 'nu al mogelijk voor scholen die dat willen'. Een herziening op termijn sluit de Onderwijsraad niet uit, maar dan is eerst 'een grondige analyse nodig van de programma's van havo en vwo' (Onderwijsraad 2011b: 7). Ook het Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs (GION) ziet geen aanleiding tot zo'n grote ingreep, omdat de uitgangspunten van de tweede fase in de praktijk grotendeels geslaagd zijn, met ruimte voor scholen om versnippering

<sup>139</sup> Internationaal vergelijkend PISA-onderzoek (2010) laat zien dat de leerprestaties van Nederlandse leerlingen goed zijn. Om dat te bestendigen ontwikkelt Van Bijsterveldt-Vliegenthart voor het primair en voortgezet onderwijs, alsmede voor het leraren beleid het *Actieplan Beter Presteren* (2011) om hoge prestaties en excellentie te stimuleren.

en overladenheid van programma tegen te gaan - zo wijst de evaluatie uit (GION 2012). Naast de vermindering van profielen stelt de minister in haar Kamerbrief (2012a) ook voor culturele en kunstzinnige vorming (CKV) op een andere manier in te richten en *niet meer in het algemeen deel verplicht te stellen* (Van Bijsterveldt-Vliegenthart 2012b: 4). Dekker (Rutte-II) herstelt de status van CKV als verplicht examenvak na een indringend optreden in de (social) media door pressiegroepen en een positief voor CKV uitvallende internetconsultatie (Projectgroep Profielen 2013). Hij besluit 'in afwijking van het oorspronkelijke voornemen in het wetsvoorstel het vak CKV als verplicht schoolexamen te behouden' (Dekker 2013: 4).

#### *Geen oplossing voor de tweedeling in de kunstexamens*

In 2010 geeft onderwijsminister Van Bijsterveldt-Vliegenthart eindelijk gevolg aan de dringende oproep van Tweede Kamerlid Hamer (gedaan in 2006) om de 'oude' en 'nieuwe stijl' kunstvakken te harmoniseren tot een nieuw breed kunstvak. Dat er tien jaar na invoering van de 'profielwet' twee soorten examens naast elkaar bestaan, wordt ook door docenten als 'bizar' ervaren. Het is een onderwerp dat hen bezighoudt en 'dat de kunstvakken in een ongewenste uitzonderingspositie' plaatst (Marsman & Taminiau 2009: 28).

De minister geeft na ambtelijk advies de opdracht aan de door haar ingestelde *Verkenning-commissie Kunstvakken* om 'de huidige, historisch gegroeide, tweedeling in de kunstvakken' met het oog op de toekomst opnieuw te bezien. De commissie is op voordracht van het SBKV samengesteld uit vertegenwoordigers van de onderwijspraktijk, met SLO als secretariaat (Marsman & Taminiau 2009: 46).<sup>140</sup> Na een *Preadvies* (2011) komt de commissie in 2012 met haar eindadvies *De Kunst van het Nieuwe*. Daarin stelt zij voor 'de examenprogramma's van de bestaande kunstvakken oude stijl en nieuwe stijl te vervangen door een vernieuwd examenprogramma kunstvakken'.<sup>141</sup> Dit voorstel 'kent een interdisciplinair deel voor alle leerlingen en een monodisciplinair deel naar keuze van de leerling en naar aanbod van de school. Kunstvakken worden gedifferentieerd naar havo- en vwo-niveau' (Verkenningcommissie Kunstvakken 2012: 5). Vanwege dreigende overbelasting en een mogelijke 'disbalans tussen theorie en praktijk' stelt de commissie voor *geen afzonderlijk cultuurhistorisch vak meer in het programma op te nemen*, zoals het bestaande Kunst algemeen (Verkenningcommissie Kunstvakken 2012: 5).

Ruim twee jaar later juli 2014, reageert staatssecretaris Dekker op het advies. Hij neemt dit niet over en wil alles bij het oude te laten, zich daarbij baserend op negatieve reacties van de VSNU. Het belangrijkste bezwaar is nu, aldus Dekker, 'dat de rol van de interdisciplinaire benadering en daarmee van de universitaire opleidingen aanmerkelijk wordt verkleind. Voor de voorbereiding op het huidige centraal examen nieuwe stijl zijn de universitair opgeleide docenten goed geëquipeerd' (Dekker 2014b: 2; Dekker 2014c: 3). Hoewel dit voor meerdere uitleg vatbaar is, bedoelt Dekker waarschijnlijk dat de universitaire docentenopleidingen, die evenals de hbo-

<sup>140</sup> Verkenningcommissie Kunstvakken (2010-2012): A. Wevers, voorzitter, P. Marsman & A. Taminiau (SLO), L. Broekhuizen (ArtEZ), J. van Gemert (Willem I, College den Bosch), A. Gerrits (Cultuurnetwerk Nederland), F. Haanstra (Universiteit Utrecht), J. Hausmans (LVO Weert), J. Herfs (ArtEZ), T. Kraus (Dalton College Voorburg), M. Kurzenacker (Thorbecke Rotterdam), M. van Noort (Dalton Den Haag), R. van der Sloot (Wilhelmina College Culemborg) en M. Beuk (OCW).

<sup>141</sup> Najaar 2010 en voorjaar 2011 sprak de commissie met het onderwijswerkveld (docenten, schoolleiders en opleiders). De commissie won ook advies in bij collega's van diverse landelijke organisaties en instellingen. In augustus 2011 is het preadvies verschenen waarop het veld heeft kunnen reageren. Er zijn ruim honderd reacties binnengekomen, daarnaast zijn er inhoudelijke discussies op diverse digitale fora gevoerd (Verkenningcommissie Kunstvakken 2012: 10).

kunstvakdocentenopleidingen voor Kunst algemeen opleiden, overbodig zijn als hij het advies overneemt.<sup>142</sup> De kunstvakdocentenopleidingen zijn in die nieuwe situatie immers voldoende in staat om naast de vakpraktijk (Domein A), de voorgestelde vaktheorie (Domein B) en de cultuurhistorische ontwikkeling van kunstdisciplines in 20<sup>ste</sup> en 21<sup>ste</sup> eeuw (Domein C) in samenhang te verzorgen.

Bij overname van het advies hoeven docentenopleidingen beeldend en muziek hun studenten ook niet meer voor te bereiden op twee soorten eindexamens - 'oude en nieuwe stijl' - waardoor er tijd vrij komt voor het cultuurhistorische domein. Zijn vervolgbrief (september 2014) aan de Tweede Kamer geeft aanleiding tot deze veronderstelling, omdat hij daarin toevoegt dat, 'wordt het advies van de Verkenningcommissie gevolgd, dan komt in het centraal examen altijd ook de vaktheorie van de afzonderlijke kunstdisciplines aan bod. Dat laatste is meer het terrein van de docentenopleidingen in het hoger beroepsonderwijs' (Dekker 2014c: 3) en dus niet van de universitaire lerarenopleidingen. Ondanks die opmerkingen neemt Dekker het advies toch niet over.

Het Strategisch Beraad Kunstonderwijs (SBK) reageert furieus en meldt de staatssecretaris dat bij navraag lang niet alle universiteiten ontevreden zijn over het eindadvies van de commissie (SBK 2014a: 4-5). Bovendien lijkt zijn argumentatie vooral ingegeven door dan mogelijk schortende werkgelegenheid voor universitair opgeleide leraren. Het beraad verzoekt de staatssecretaris alsnog dringend 'een vernieuwingscommissie in te stellen om een nieuw examenprogramma te ontwikkelen op basis van de adviezen van de Verkenningcommissie' (SBK 2014b; Hagens et al. 2015). De Kamer die de brief in afschrift ontvangt, reageert met de algemene uitspraak dat de vaste commissie OCW besloten heeft 'dat de leden uw brief desgewenst kunnen betrekken bij het dossier Curriculum-VO van de toekomst' (TK 2014). Daarmee is voor de Kamer, en ook voor staatssecretaris Dekker, vooralsnog de kous af en blijft alles bij het oude.

### 4.3 Status voor vervolgstudie en beroep

De status van de kunstvakken in het voortgezet onderwijs hangt - net als trouwens voor de overige schoolvakken - nauw samen met het verplichte karakter ervan, of het meetelt voor de overgang en of het een examen kent. Bovendien telt mee of leerlingen het vak nuttig vinden voor vervolgstudie, beroep of persoonlijke ontwikkeling. Om status en functies van cultuuronderwijs in het voortgezet onderwijs op een andere wijze te bezien dan vanuit systeem- en structuurveranderingen - en wat actoren ervan vinden - ga ik nu eerst in op het aantal lessen en studielasturen dat in de verschillende onderwijstypes voor de kunstvakken is voorzien.

Daarna ga ik na welke kennis, vaardigheden en inzichten leerlingen verwerven als zij een kunst-

<sup>142</sup> In de brief dd. 10 juli 2012, kenmerk: VSNU 12/143U, wijst de VSNU de staatssecretaris (Zijlstra) op knelpunten die 'voor de groep van academisch opgeleide, eerstegraads docenten kunsttheorie dreigen te ontstaan naar aanleiding van het advies van de verkenningcommissie Kunstvakken (SLO, juli 2012), waarin over de samenvoeging van twee bestaande examenprogramma's is geadviseerd (TeHaTex/kunstgeschiedenis en Kunst inclusief Kunst algemeen). Door deze samenvoeging dreigt de rol van de kunsttheorie onaanvaardbaar verkleind te worden. Hierdoor verdwijnt de aansluiting tussen het VO en het universitaire kunstonderwijs, en kunnen voor havo en vwo de eindtermen (waaronder cultuurhistorisch besef) niet meer gehaald worden'. Volgens het advies van de verkenningcommissie zijn hbo-opgeleide docenten voldoende bekwaam dit onderwijs te verzorgen, terwijl het ministerie de kwaliteit van het voortgezet onderwijs wil verhogen door juist meer academici voor de klas te krijgen, in de vorm van eerstegraads, universitair opgeleide docenten (VSNU 2012).

vak als examenvak kiezen. De vraag rijst dan welke argumenten leerlingen hanteren om deze keuze te maken. Tenslotte breng ik de ontwikkeling van deze leerlingkeuzes in beeld vanaf de start van deze examens tot en met 2017, inclusief het verloop ervan in het profiel Cultuur & Maatschappij, waarvan de kunstvakken deel uitmaken.<sup>143</sup>

#### 4.3.1 Eindtermen - persoons- en burgerschapsvormend en selecterend

In de eindtermen van de examenprogramma's die de tweede fase afsluiten, is duidelijk sprake van *persoonsvormende*, *burgerschapsvormende* en *selecterende* doelen. Deze zijn in 2007, in vergelijking met die van 1998, globaler geformuleerd 'om docenten en scholen - en dus uiteindelijk de leerling - meer keuzevrijheid te bieden bij de invulling van het examenprogramma' (Dinsbach 2007a: 9).

In de eindtermen voor het vmbo-praktijkwerk worden persoonsvormende en socialiserende doelen zichtbaar, die handelen om de 'beschouwing van eigen werk en dat van anderen, inclusief de culturele en kunsthistorische context' én over 'het belang van het kunstvak in de maatschappij' (Examenblad 2015).<sup>144</sup> Voor het vmbo is de (selecterende) eindterm 'Oriëntatie op leren en werken' globaal beschreven als: 'de kandidaat kan zich oriënteren op de eigen loopbaan en het belang van het kunstvak (dans, beeldende kunst & vormgeving, drama of muziek) in de maatschappij' (Marsman 2007: 13). Voor havo en vwo betreft het in de examenprogramma's dezelfde doelen. De kunstvakken muziek en beeldend 'oude stijl' zijn voor havo-leerlingen voornamelijk persoonsvormend; zij gaan daarin namelijk productief en reflectief om met kunstdisciplines 'in hun cultuurhistorische context' (Dinsbach 2007b). Voor het vwo is dat ook het geval, maar gaat het bovendien om burgerschapsvorming, te herleiden aan het 'op basis van bronnenmateriaal (beschrijven, onderzoeken en interpreteren) van beeldend werk van kunstenaars en vormgevers, [-] rekening houdend met tijd, plaats, functie, kunstopvattingen, normen en waarden en de historische ontwikkeling' (Dinsbach 2007b: 33). Wat muziek betreft dient de kandidaat 'hem bekende werken (te) plaatsen in de ontwikkelingslijn van muzieksoorten, in een geografische regio en een maatschappelijke context en (hij) kan daarbij verbanden leggen tussen cultuurhistorische perioden' (Dinsbach & Denissen 2007: 42-44). De eindterm 'Oriëntatie op studie en beroep' die het selecterende doel benadrukt, vinden we zowel bij havo als vwo terug (Dinsbach 2007b: 18).

Voor de kunstvakken 'nieuwe stijl' zijn de praktijkvakken persoonsvormend van aard, gericht op de verbeelding van probleemstellingen en een zodanige presentatie daarvan dat 'de beschouwer inzicht krijgt in het werkproces' (Dinsbach 2007b: 17). In 'Oriëntatie op studie en beroep' komt de selecterende, beroepsvoorbereiding naar voren, met vooral aandacht voor de veelheid van vervolgonopleidingen, waarin het betreffende kunstvak een rol speelt (Dinsbach 2007a: 15). Eindtermen van de kunstvakken 'nieuwe stijl' vragen een groter reflectief vermogen van leerlingen dan bij 'oude-stijl-examens' het geval is. Eindtermen - zowel voor havo als vwo - zijn voor het vak Kunst Algemeen persoons- en burgerschapsvormend van aard. Het persoonsvormende blijkt onder meer uit het kunnen hanteren van 'de belangrijkste termen en begrippen [-] uit de disciplines beeldende vormgeving, dans, drama en muziek die voorwaardelijk zijn voor adequate receptie en reflectie, en noodzakelijk voor begrip van verbanden tus-

<sup>143</sup> In hoofdstuk 6 is er apart aandacht voor het vak CKV1 - vanaf 2007 CKV genoemd. Daar wordt dan ook ingegaan op de argumentatie van de wetgever om dit vak als algemeen verplicht vak in de tweede fase in te stellen en de mening van actoren, zoals de leerlingen, over dit vak.

<sup>144</sup> [www.examenblad.nl/item/vmbo-tl/2015/vmbo-tl#par5](http://www.examenblad.nl/item/vmbo-tl/2015/vmbo-tl#par5), geraadpleegd 10 november 2018.

sen kunst en cultuur'. Burgerschapsvorming komt terug in het kunnen verduidelijken 'met welke visies, doelen, middelen en inhouden de kunsten religieuze en/of levensbeschouwelijke uitgangspunten vertolken', 'welke invloed opdrachtgevers en politieke ideeën hebben op de rol en de inhoud van kunst en op de positie van de kunstenaar' en 'hoe Westerse en niet-Westerse kunst en cultuur elkaar wederzijds beïnvloeden' (College voor Examens 2013: 13).<sup>145</sup> Kunst Algemeen kent weliswaar geen eindterm 'Oriëntatie op studie en beroep', maar vanuit de beroepsvoorbereiding bezien is het legitiem 'ook aandacht te besteden aan vervolgoopleidingen die meer op het algemeen theoretisch karakter van kunst (algemeen) aansluiten' (Dinsbach 2007a: 15).<sup>146</sup>

### 4.3.2 Lesuren en studielasturen voor cultuuronderwijs

De positie van cultuuronderwijs in het voortgezet onderwijs wordt in de lesrooster zichtbaar in de feitelijke verhouding in lesuren (per week) en later in studielasturen (per jaar) tussen de kunstvakken en andere vakken. Dit kan door de minimum-urentabellen en overzichten van studielasturen, die met de invoering van de WVO (1963) zijn vastgesteld, op dat punt te vergelijken. De minimumurentabellen zijn ontleend aan de nota *Kunst en cultuur in het voortgezet onderwijs* van WVC en O&W (Ginjaar-Maas & Brinkman 1989) én uit de vervolgnota daarop van Ritzen & d'Ancona (1993). In het lesrooster gaat het om verplichte uren en 'vrije uren'; met deze laatste uren kunnen scholen het onderwijsaanbod een eigen gezicht geven.

	Minimumuren-tabel tot 1993					Minimumuren-tabel 1993-1998				
	Aantal leerjaren	Lesuren kunstvakken	Uren cumulatief	Uren per week	% uren kunstvakken	Aantal leerjaren	Lesuren kunstvakken	Uren cumulatief	Uren per week	% uren kunstvakken
Schoolniveaus <sup>147</sup>										
mavo	4	5	200	29	3,4%	4	7	280	29	6,0%
havo	4	9	360	29	7,8%	4	8	320	29	6,9%
atheneum A en B	5	11	440	28	7,9%	5	9	360	28	6,4%
gymnasium	6	9	360	28	5,4%	6	9	360	28	5,4%
	6	6	240	28	3,6%	6	7	280	28	4,2%

Figuur 27: Minimumlesurentabellen schoolniveaus tot 1993 en van 1993-1998 (Ritzen & d'Ancona 1993: 11)

<sup>145</sup> Kunst Algemeen kent zes onderwerpen, waarvan 'Cultuur van het moderne in de eerste helft van de twintigste eeuw' en 'Massacultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw' voor havo en vwo aldoor onderwerp van het eindexamen zijn. Cevo maakt daarnaast jaarlijks voor havo één keuze en voor vwo twee keuzes uit 'Cultuur van de kerk in de 11e tot en met de 14e eeuw', 'Hofcultuur 16e en 17e eeuw', 'Burgerlijke cultuur in de zeventiende eeuw' en 'Cultuur van romantiek en realisme in de negentiende eeuw' (College voor Examens 2013a: 6; College voor Examens 2013b: 6).

<sup>146</sup> Hoofdstuk 6 is een dieptestudie over doelstellingen en beleidsontwikkeling van CKV in de nieuwe tweede fase. Bovendien gaat het om de motieven om het vak als verplicht vak in de bovenbouw in te voeren (1998), af te willen schaffen (2012) en toch weer voor de toekomst te willen behouden (2013).

<sup>147</sup> Het lto verwijst naar lager technisch onderwijs; lmo staat voor lager middenstandsonderwijs; llo voor lager landbouwonderwijs; lhuo voor lager huishoud- en nijverheidsonderwijs en leao voor lager economisch en administratief onderwijs. Deze schoolniveaus vormden in 1992 samen het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo); en met mavo en een deel van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) in 1999 het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).

Figuur 27 laat het minimaal verplichte aantal uren per schoolniveau zien inclusief de brugklassen, die voor de kunstvakken in de brugklas in mavo, havo en vwo hetzelfde zijn. In de apart vastgestelde brugklastabel zijn per kunstvak de uren per week genoemd: tekenen 2 uur, handvaardigheid 1 uur en muziek 1 uur. Als een school voor mavo, havo of vwo in een of meer kunstvakken eindexamens invoert, krijgen leerlingen in de examenklassen naast de uren van de minimumtabel daarin 3 tot 4 uur per week extra les (Hoogbergen, Van Hoorn & Erkelens 1987: 33). Uit figuur 27 blijkt ook dat het aantal wekelijkse uren het hoogst is in de havo (tot 1993) en wat lager lijkt in het lager beroepsonderwijs, hoewel daar ook in andere vakken aandacht is voor beeldende vormgeving (toegepaste vormgeving). Vanaf 1993 stijgen de minimumlessuren voor de kunstvakken in de meeste schoolniveaus in het voorbereidend beroepsonderwijs en zakken ze enigszins in mavo en havo. Procentueel gezien is er in het havo-, mavo- en lno-curriculum het meest aandacht voor de kunstvakken, de minste in het gymnasium, een onderwijsniveau dat van oudsher een brede aandacht heeft voor cultuur. Met de komst van de basisvorming (1993) verdwijnen wettelijk voorgeschreven minimumurentabellen; zij worden vervangen door adviestabellen. Voor kunstvakken en lichamelijke opvoeding blijft echter in het inrichtingsbesluit toch *een aantal uren voorgeschreven*. Het gaat om zeven uur in drie jaar voor beeldende vorming, muziek, drama en of dans, waarvan men tenminste twee vakken moet kiezen (Ritzen & d'Ancona 1993: 11). In de 'nieuwe' onderbouw (vanaf 2006) vervalt deze 'urenbescherming' echter en adviestabellen voor onderbouw en vmbo verdwijnen (Adviesgroep VMBO 2006: 64).

Dat scholen lang niet altijd alle kunstvakken aanbieden of de minimumtabel hanteren, blijkt volgens Niessen (PvdA) uit een enquête van het Procesmanagement Basisvorming (Voogt 1994): '80% van de scholen [heeft] alleen beeldende vakken en muzieklessen op het programma staan, slechts een kleine minderheid kiest voor de andere mogelijkheden en geen enkele school heeft gekozen voor een oriëntatiejaar waarin alle onderwerpen aan bod komen. De urenverdeling is nog bedenkelijker: bijna de helft van de scholen kiest voor zeven uur, maar veel andere scholen halen daarvan nog niet de helft' (TK 1993b: 1).

De *Wet profielen voortgezet onderwijs* (1997) geeft scholen de gelegenheid 'tot een grotere verscheidenheid van didactische werkvormen' (Wet profielen voortgezet onderwijs 1997: 1, 11). Vandaar de introductie van studielasturen (slu) die in de plaats komen van het lesurentabellenstelsel. Bij de studielastbenadering handelt het om de tijd die de gemiddelde leerling nodig heeft om zich een bepaalde hoeveelheid leerstof eigen te maken.<sup>148</sup> Voor de studielast van de havo-bovenbouw gaat de stuurgroep aanvankelijk uit van 1.350 slu in het gemeenschappelijk deel en voor het driejarige vwo van 2.100 slu.<sup>149</sup> Daarvan zijn er 200 in havo voor het gecombineerde vak 'mens- en maatschappijwetenschappen en CKV' (14,8% van het totaal in het gemeenschappelijk deel) en 150 voor CKV1 in vwo (7,1% van het totaal) (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994a). In het tweede rapport van de stuurgroep is de studielast gebaseerd op een werkweek van 40 uur en ook voor de bepaling van het aantal slu per vak wordt een factor

<sup>148</sup> Vanaf half 1994 geeft de studielast de omvang van vak of deelvak weer, inclusief toetsing en examens. Het gebruik van cijfers waarin examens en schoolonderzoek niet zijn opgenomen, werkte verwarrend en geeft een vertekend beeld van de werkelijkheid (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994b: 8).

<sup>149</sup> De stuurgroep gaat in zijn rapport (1994a: 61) uit van een totaal van 4.550 studielasturen in vwo en van 3.050 studielasturen in havo voor algemeen deel, profieldeel en vrije ruimte. Dat is ca. 1.520 studielasturen per schooljaar, exclusief periodes van toetsing in schoolonderzoek en centraal examen.

van 40 uur gebruikt (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994b: 8) samen leidend tot een jaarnorm van 1.600 sl. Omdat deze last een kwart meer wordt dan voorheen het geval is zet de Onderwijsraad hier vraagtekens bij (Onderwijsraad 1996: 4). Dat doen ook andere onderwijsorganisaties en zij vragen bovendien naar de ruimte die leraren krijgen voor nieuwe taken, voortvloeiend uit de invoering van de studiehuis-doctrine. De bewindsvrouw ziet dit alles echter zo somber niet in en beschouwt de kritiek vooral als 'misverstanden' (Netelenbos & Van Aartsen 1996c: 11-12).<sup>150</sup> Scholen vinden die 1.600 uur aanvankelijk overigens ook een te zware belasting, maar in de praktijk bleek dat uiteindelijk wel mee te vallen' (Bronneman-Helmers 2008: 110).

Studielasturen vanaf 1998							Studielasturen vanaf 2006						
Studielastabellen	Totaal studielasturen	CKV1	% studielasturen	CKV2,3	Kunstvak oude stijl	% studielasturen	Studielastabellen	Totaal studielasturen	CKV	% studielasturen	Kunst alg. & kunstvak	Kunstvak oude stijl	% studielasturen
havo	3.200	120	3,8%	360	360	11,3%	havo	3.200	120	3,8%	320	320	10,0%
vwo	4.800	200	4,2%	480	480	10,0%	vwo	4.800	160	3,3%	480	480	10,0%

Figuur 28: Overzicht studielasturen havo/vwo bij vaststelling profielen (1998) en aanpassing profielen (2006)

Figuur 28 laat zien dat havo- en vwo-leerlingen voor ca. 4% van hun totale studielasturen doende zijn met CKV1 in het gemeenschappelijk deel. Als zij in het profiel C&M of de vrije ruimte voor een kunstvak kiezen handelt het om ca. 10% van de studielasturen. De studielasturen (in procenten) van een kunstvak voor havo-leerlingen in het profiel C&M zijn vanaf 2006 even groot als die van de vwo-leerling (beide 10%).

#### 4.3.3 Eindexamen doen in een kunstvak 1980-2017

De *Wet op het voortgezet onderwijs* (Mammoetwet; WVO 1963) spreekt over de vakken muziek, tekenen en handvaardigheid voor gymnasium, atheneum, havo, mavo en lavo (1963: 2).<sup>151</sup> Hoewel vóór 1968 op een deel van de middelbare scholen ook muziek wordt gegeven, staat alleen tekenen als verplicht vak op het rooster. Op de middelbare meisjesschool (mms) is het kunstaandeel echter groter en krijgt men zelfs ook kunstgeschiedenis (Wensing 2016: 2).

Eind jaren zeventig worden voor alle mavo- en havo-scholen eindexamens in muziek en de beeldende vakken opgesteld, als formeel gevolg van het *Experiment Eindexamens Expressievakken*. Het gaat vanaf schooljaar 1971 tot 1978 om de mavo en tot 1979 om de havo; op

<sup>150</sup> Het betreft de Besturenraad Protestants-Christelijk Onderwijs (BPCO), Vereniging Besturenorganisaties Katholiek Onderwijs (VBKO), de Algemene Bond van Onderwijspersoneel (ABOP) met Onafhankelijke Onderwijs Vakorganisatie NGL, Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs (VVO), Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) en HBO-Raad (Netelenbos & Van Aartsen 1996c: 8-9).

<sup>151</sup> De WVO bedoelt met havo: hoger algemeen voortgezet onderwijs; mavo: middelbaar algemeen voortgezet onderwijs; lavo: lager algemeen voortgezet onderwijs; en lbo: lager beroepsonderwijs (WVO 1963: 2).

mavo- en havo-scholen kunnen dan eindexamens worden afgenomen in handenarbeid, textiele werkvormen, muziek en tekenen (Donkers 1987: 18-20; Wensing 2016: 3). In 1978 start het vwo met een soortgelijk experiment (Van der Kamp 1980: 65) en in 1987 worden de beeldende vakken en muziek ook daar een regulier te kiezen examenvak (Onderwijsraad 1985b), hoewel O&W op dat moment 'nog niet had vastgesteld welke vorm dit examen zou krijgen' (Hoogbergen et al. 1987: 33). Na 1975 zijn handenarbeid en handwerken (textiele werkvormen) samengevoegd tot handvaardigheid I & II en vervolgens met tekenen onder een noemer gebracht: beeldende vormgeving (1999). Vanaf de invoering van de basisvorming (1993) en de *Wet profielen voortgezet onderwijs* (1996) zijn de 'traditionele' kunstexamenvakken - muziek en beeldend - uitgebreid met dans en drama en is CKV1 in havo en vwo (1996) en in het vmbo (2003) aan het examenprogramma toegevoegd.

Kunstvakken worden dus - net als de meeste vakken in vmbo, havo en vwo - afgesloten met een eindexamen. Om de status en positie ervan in het voortgezet onderwijs vast te stellen is het ook van belang te weten om hoeveel abiturienten het in al die jaren gaat. De kunstvakken *in het gemeenschappelijk deel van de tweede fase* blijven hier buiten beschouwing omdat die voor alle leerlingen verplicht zijn.<sup>152</sup>

Examens		'Oude stijl'- examens'					'Nieuwe stijl'- examens												
		SE en of CSE en of CPE					SE			CSE	SE								
Kunstvakken		Tekenen	Handvaardigheid	Textiele vormgeving	Dans	Drama	Muziek	CKV1 - CKV - KCV	CKV2	CKV3-Beeldend	CKV3-Dans	CKV3-Drama	CKV3-Muziek	Kunst-algemeen	Kunst-beeldend	Kunst-dans	Kunst-drama	Kunst-muziek	
Schoolniveaus en invoeringsjaar																			
mavo/vmbo	1979-2017	x	x	x			x												
	1994-2017		x		x	x	x												
	2001-2017		x		x	x	x	x											
havo	1979-2017	x	x	x			x												
	1998-2007							x	x	x	x	x	x						
	2007-2017							x						x	x	x	x	x	
vwo	1980-2017	x	x	x			x												
	1998-2007							x	x	x	x	x	x						
	2007-2017							x						x	x	x	x	x	

Figuur 29: School (SE), Centraal Schriftelijk (CSE) en Praktijk Examens (CPE) mavo-vmbo, havo en vwo<sup>153</sup>

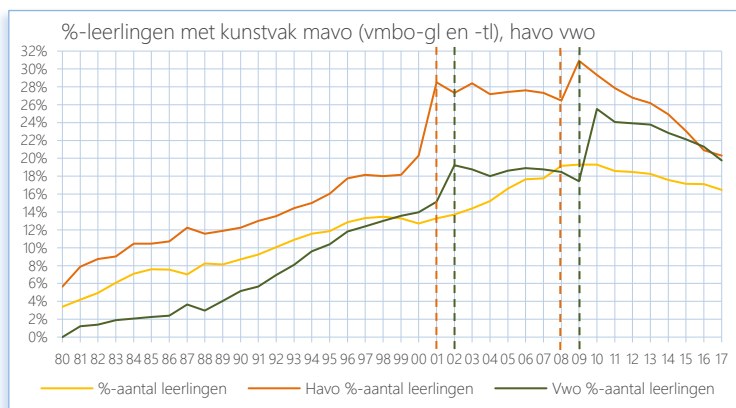
Tussen 1973 en 2017 kent het voortgezet onderwijs nogal wat kunstvakexamentrajecten (figuur 29 en bijlage 11). Het gaat in havo en vwo over de eindexamens kunstvakken 'oude stijl' die ook na de komst van de kunstvakken 'nieuwe stijl' (CKV2,3) (1998-1999) overeind bleven.<sup>154</sup>

<sup>152</sup> Het betreft in vmbo *Kunstvakken 1* en *Kunstvakken inclusief CKV*; in havo en vwo *CKV1*, *CKV* en *KCV*.

<sup>153</sup> Figuur 29 laat de Centrale Praktijkexamens (CPE) buiten beschouwing. Voor de berekening zijn dat immers dezelfde leerlingen die ook de Schoolexamens (SE) en de Centraal Schriftelijke Examens (CSE) doen. Zie ook bijlage 07.

<sup>154</sup> Op basis van een Cevo-rapport 'over problemen bij scholing van docenten, beschikbare methodes en afnamecondities bij het examen met een CD-rom', besluit staatssecretaris Adelmund de vakken CKV2,3 niet verplicht in te voeren en tegelijkertijd ook dat het centraal examen voorlopig een school-

Dit, dankzij de besluiteloosheid van staatssecretaris Adelmund die geen verplichte invoeringsdatum voor CKV2,3 wilde vaststellen, zodat veel scholen het zelfs tot op heden bij het oude laten (De Boer 2000b: 12; Knüppe-Hüsken 2002: 13). Om zicht te krijgen op het belang van een kunstvak als eindexamenvak is het verloop van de aantallen eindexamenkandidaten voor de kunstvakken in mavo (vanaf 1999 vmbo gl en -tl), havo en vwo voor de schooljaren 1979 tot 2017 berekend en in beeld gebracht.<sup>155</sup> Weliswaar is er al eerder sprake van mavo- en havo-examens (experiment vanaf 1971) en van vwo-examens (experiment vanaf 1978), maar gezien het beperkte aantal scholen dat in deze beginfase meedoet (Onderwijsraad 1970) en dat maar mondjesmaat uitgebreid werd (Onderwijsraad 1971) is voor 1980 als aanvangsjaar gekozen.<sup>156</sup>



Figuur 30: %-examenkandidaten kunstvakken van alle kandidaten in mavo/vmbo, havo en vwo 1980-2017

Met behulp van primaire data van Cito - 1980 tot 2011 (mavo/vmbo en havo) en tot 2012 (vwo) - en DUO (vanaf 2011) is in kaart gebracht hoeveel leerlingen in de bovenbouw van mavo/vmbo, havo en vwo voor een examen in een kunstvak kozen, zowel in het profieldeel als in de vrije ruimte.<sup>157</sup> Elk Cito-verslag noemt het aantal 'ingeschreven kandidaten bij het begin van het cursusjaar' per vak of groep van vakken. Voor de jaren na 2010 (vmbo en havo) en na

examen zou worden. Het Cevo-rapport constateert weliswaar deze problemen, maar Cevo vond die niet van dien aard dat verplichte invoering van CKV2,3 per 1 augustus 2001 onmogelijk zou zijn (De Boer 2000b: 12-13). Door het onverplichte karakter van CKV2,3 blijven de oude-stijl examens tekenen, handvaardigheid, textiele werkvormen en muziek op veel scholen gehandhaafd.

<sup>155</sup> Vaak zijn data van aantallen eindexamenkandidaten per groep van vakken weergegeven zoals bij TeHaTex (Examensverslagen 2003, 2004, 2009) of tekenen, handenarbeid & textiele werkvormen (Examensverslagen 2005-2008, 2010, 2011).

Door lineaire extrapolatie met gebruikmaking van een verhoudingsschema van voorgaande en opvolgende cijfers is een schatting gemaakt van het aantal kandidaten per vak.

<sup>156</sup> Voor de profielen in de bovenbouw van vmbo-tl, mavo en vbo geldt dat in het gemeenschappelijk deel van elk profiel gekozen moet worden uit ten minste een van de vakken behorende tot de beeldende vorming, muziek, dans of drama (WVO 2017: art. 10.5, 10b.5).

Ook in het vrije deel van vmbo-tl en mavo kan in de bovenbouw voor een van deze vakken gekozen worden (WVO 2017: art. 10.7). Leerlingen sluiten deze vakken af met een eindexamen.

<sup>157</sup> Voor de aantallen examenkandidaten in de kunstvakken mavo/vmbo, havo en vwo zijn de eindexamensverslagen geanalyseerd die in het Cito-archief vanaf 1980 tot heden bewaard zijn. Het Cito, in de persoon van Hugo Gitsels, leverde ook de ruwe data voor de jongens-meisjes verhouding van de examenkandidaten in de verschillende kunstvakken.

2011 (vwo) koos ik voor de primaire data van DUO - vroegere data zijn daar niet beschikbaar - omdat die per school en vak het aantal kandidaten noemt, dat werkelijk aan het school- en centraal examen meedeed.<sup>158</sup> Bij de Cito-data moet immers rekening gehouden worden met 'een overschatting van de aantallen kandidaten die daadwerkelijk aan het examen deelnamen', omdat niet iedereen die bij het begin van het examenjaar ingeschreven stond daadwerkelijk examen deed (Alberts 2004: 9; Alberts & Erens 2016: 5-9).

De berekening van het percentage kunstvak-examenkandidaten is uitgevoerd met als deelfactor het aantal kandidaten voor het vak Nederlands, omdat per slot van rekening alle leerlingen in mavo/vmbo, havo en vwo in dat vak examen moeten doen (Hagenaars 2018: 9).<sup>159</sup> De uitkomsten per kunstvak zijn opgeteld om tot het totaal percentage te komen van examenkandidaten in deze vakken. Er is geen sprake van dubbelstellingen, omdat leerlingen maar in één kunstvak examen kunnen doen (Inrichtingsbesluit WVO art. 26b.6, art. 26c.5).

Voor de samenstelling van de grafieken is het aantal CKV2-examenkandidaten uit de Cito-examenverslagen meegeteld, omdat deelnemers aan CKV2,3 anders buiten beeld zouden blijven. Het zijn evenwel niet de werkelijke cijfers van CKV2-kandidaten omdat een deel ervan buiten de Cito-telling bleef. Scholen waren dankzij Adelmund niet verplicht de schoolexamens van Cito af te nemen en mochten ook zelfgemaakte examens toetsen (Gitsels 2018).<sup>160</sup> Het totale aantal examinandi betreft dan ook een wat groter aantal dan tussen 2000-2008 (havo) en 2001-2009 (vwo) in de grafiek is opgenomen. De invoering van Kunst algemeen, als opvolger van CKV2, met een CSE voor alle leerlingen die dit vak kozen, leidt in de grafiek (figuur 30) in 2009 (havo) en 2010 (vwo) dan ook tot een opgeschietende piek in het aantal kandidaten dat aan het examen deelnam. Het is immers niet duidelijk hoeveel leerlingen tussen 2000-2008 (havo) en 2001-2009 (vwo) feitelijk aan schoolexamens deelnamen omdat cijfers van het aantal kandidaten dat de eigen afsluitende schooltoets doen ontbreken. Om het verloop in havo- en vwo-aantallen eindexamenkandidaten meer inzichtelijk te maken zijn de figuren 31 en 32 samengesteld.

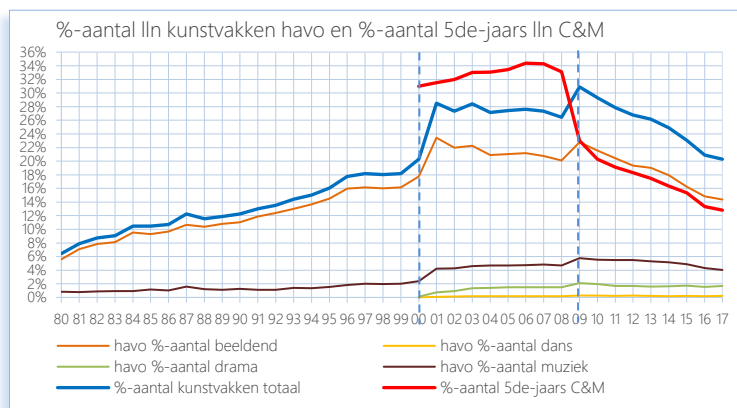
Figuur 31 laat de ontwikkeling in havo-kunstvakken zien van 1980-2017. Bovendien is het verloop van het aantal 5<sup>de</sup>-jaars leerlingen dat voor C&M koos erin af te lezen. Tot 2000 kon alleen examen gedaan worden in de beeldende vakken (TeHaTex) en muziek. De aantallen in TeHaTex groeiden van 1980-1999 tot ca. 16% van het totale aantal kandidaten (tekenen ca. 11%; handvaardigheid ca. 4% en textiele vormgeving ca. 1%). Voor muziek gold in die periode een voorzichtige groei naar een deelname van rond 2%. Van 2000 tot 2008 - vanaf de invoering van de

<sup>158</sup> De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) - als agentschap van OCW - ontstond op 1 januari 2010 uit de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) en de Centrale Financiën Instellingen (CFI). DUO, en daarvoor de IB-Groep, leverde de data voor de Examenverslagen aan het Cito. Op mijn vraag naar DUO-data van aantallen eindexamenkandidaten vmbo, havo en vwo vóór 2011 kreeg ik als antwoord dat DUO geen capaciteit heeft 'voor vragen buiten het aanbod' (persoonlijke communicatie DUO-Z-Informatieproducten, e-mail 4 januari 2018).  
([https://duo.nl/open\\_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen](https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/leerlingen))

<sup>159</sup> De data van de eindexamenkandidaten Nederlands als die van de kunstvakken hebben dezelfde basis: ofwel geteld bij aanvang van de cursus (Cito), ofwel bij de daadwerkelijke deelname aan het centraal examen (DUO). Door de grote aantallen kandidaten waarvan voor de berekeningen uitgegaan is, zijn eventuele afwijkingen nauwelijks relevant.

<sup>160</sup> Antwoord (persoonlijke communicatie H. Gitsels (Cito), e-mail 8 januari 2018) naar vraag piek in aantallen examenkandidaten 2009 (havo) en 2010 (vwo).

tweede fase tot de herziening daarvan - groeit het aantal kandidaten, oude- en nieuwe-stijl examens, tot ca. 26% van het totale aantal. De verdeling is dan ongeveer 20% beeldende vakken (oude stijl 12% - 8 procentpunt tekenen, 3 procentpunt handvaardigheid en 1 procentpunt textiele vormgeving plus nieuwe stijl 8 procentpunt beeldende vormgeving), en 4% muziek, 2% drama en 0% dans. Wat het verloop in deze periode van 5<sup>de</sup>-jaars leerlingen C&M betreft is dan een groeicurve te zien in het totale aantal leerlingen van 31% (2000) naar 35% (2006) en terug naar 33% (2008). Dat dit een hoger percentage is dan dat van de kunstvak-examendeelnemers - het zou tenminste hetzelfde aantal moeten zijn vanwege de keuzeverplichting in dit profiel voor een kunstvak - heeft ermee te maken dat leerlingen die door de school gemaakte examens deden niet centraal bij de IB-Groep geregistreerd zijn.<sup>161</sup>



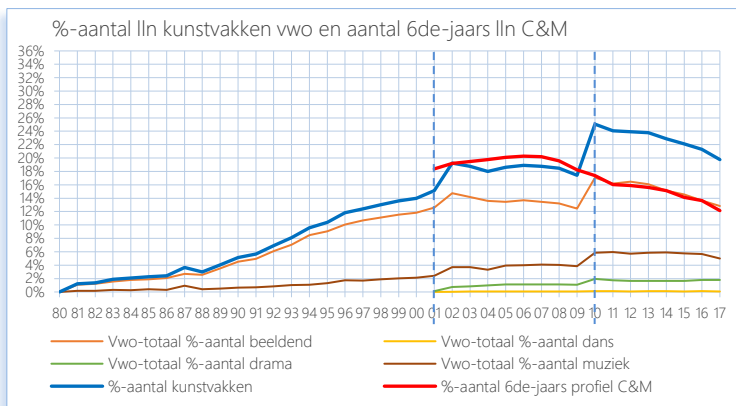
Figuur 31: %-kunstexamenkandidaten in havo en %-aantal havo-5<sup>de</sup>-jaarsleerlingen profiel C&M 1980-2017

De piek van 2008 naar 2009 - een groei van ruim 5 procentpunten - komt door de start van de herziene tweede fase in 2007-2008. Het jaar 2009 is het eerste jaar dat de profielverandering in de havo-examens te merken is. Leerlingen die nu een kunstvak kiezen - in het profiel C&M of daarbuiten - zijn verplicht aan het CSE voor Kunst algemeen deel te nemen. Hierdoor komen ook de aantallen kandidaten boven tafel van scholen die tot dat moment voor CKV3 een zelfgemaakt schoolexamen afnamen. Het is dan ook de vraag of hier van een werkelijke groei sprake is of dat de stijging veroorzaakt wordt door de centrale registratie vanaf 2009 van alle deelnemers. Als gevolg van de aanpassing van de tweede fase - en de niet meer verplichte keuze voor een kunstvak in het profiel C&M - treedt er vanaf 2009 een kentering op. Er is in het schooljaar 2008-2009 sprake van een fikse daling van 33% naar 23% van het aantal leerlingen dat het profiel C&M kiest, waarna de keuze gestaag verder daalt naar 12% in 2017. Diezelfde terugloop is vanaf 2009 ook te zien aan het totale aantal kandidaten voor de kunstvakken in het profiel C&M én in de vrije ruimte (van 31% naar 20%).

Figuur 32 (vwo) is vergelijkbaar met figuur 31 (havo), met hierin de ontwikkeling tussen 1980 en 2017 van aantallen vwo-examenkandidaten in de kunstvakken. Tot 2001 konden ook in het vwo enkel examens gedaan worden in TeHaTex en muziek. Het aantal kandidaten in de beel-

<sup>161</sup> De voorloper van DUO (IB-Groep) zou over de cijfers moeten beschikken van de examenkandidaten in de kunstvakken die de afsluitende schooltoets (SE) deden. Ondanks een dringende vraag naar die data zijn deze niet toegankelijk, niet aanwezig of niet openbaar; het juiste antwoord is uit de reactie van DUO (mail 4 januari 2018) niet af te leiden.

dende vakken neemt van 1980-2001 toe tot ca. 12% van het totaal (tekenen 10 procentpunt; handvaardigheid 2 procentpunt en textiele vormgeving ca. 0 procentpunt). De keuze voor muziek laat in die periode een voorzichtige groei zien naar ruim 2% van het totale aantal examen-kandidaten. Het aantal vwo-kandidaten in de oude- en nieuwe-stijl examens groeit tussen 2001 en 2009 tot ruim 17% van het totale aantal. De verdeling is dan 13% beeldende vakken (oude stijl 7 procentpunt - 6 procentpunt tekenen, 1 procentpunt handvaardigheid en 0 procentpunt textiele vormgeving; nieuwe stijl 6 procentpunt beeldende vormgeving), en 4 procentpunt muziek, 1 procentpunt drama en ca. 0 procentpunt dans. Het verloop van het aantal 6<sup>de</sup>-jaarsleerlingen C&M in deze periode loopt van 18,4% in 2001 tot 18,2% in 2009 met een maximum in 2006 van 20,3%. Ook in dit geval is het percentage deelnemers aan dit profiel hoger dan dat van de kunstvak-examendeelnemers. Gegevens ontbreken als gevolg van het feit dat de IB-Groep van door de school zelf samengestelde en afgenomen examens niet centraal bijhoudt.



Figuur 32: %-kunstexamenkandidaten in vwo en %-aantal vwo-6<sup>de</sup>-jaarsleerlingen profiel C&M 1980-2017

De piek van 2009 naar 2010, een groei van ca. 8%, wordt veroorzaakt door de herziene tweede fase (2007-2008). Door de driejarige bovenbouw is de profielverandering pas in 2010 in de vwo-examens merkbaar. Leerlingen die in het nieuwe profiel C&M of in de vrije ruimte een kunstvak kiezen zijn nu verplicht aan het CSE voor Kunst algemeen deel te nemen. Het aantal kandidaten dat aan een door de school zelf samengesteld examen deelnam, komt nu boven tafel. Ook voor het vwo is het de vraag of hier van een werkelijke groei sprake is of dat de stijging veroorzaakt wordt door de centrale registratie vanaf 2010 van alle deelnemers. Vanaf 2010 treedt er ten gevolge van de aanpassing van de tweede fase een aanhoudend verval op in het aantal 6<sup>de</sup>-jaars vwo-kandidaten in het profiel C&M van 17,4% naar 12,2% (in 2017). Dezelfde terugval is ook te zien in het aantal examenkandidaten voor de kunstvakken (van 25% naar 20%).

Als we beide grafieken (31 en 32) met elkaar vergelijken zien we in havo en vwo eenzelfde verloop van de totale aantallen kunstvakexamenkandidaten: een gestage groei tot de start van de tweede fase, dan een schommeling in aantallen uitlopend in een forse verhoging in 2009 (havo) en 2010 (vwo) als consequentie van de herziene tweede fase, met daarna een verval met 10% (havo) en 5% (vwo). Dit verval is met name te wijten aan de afname van het aantal kandidaten in de beeldende vakken (-8 procentpunt havo en -4 procentpunt vwo). De reden hiervoor is mogelijk de beleidsmatige accentuering van bètavakken ten koste van de kunstvakken (ver-

gelijk figuren 35 en 36), terwijl tegelijkertijd ook de Monitor Amateurkunst een afnemende trend laat zien in de beeldende kunstbeoefening door jongeren in de vrije tijd (Neele, Zernitz & IJdens 2017; Neele 2018). In deze periode blijft muziek op het vwo redelijk constant met een deelname van 6% van het totale aantal examenkandidaten; op de havo neemt het af van 6% naar 4%. Drama blijft op vwo en havo met een kleine 2% stabiel en dat geldt ook voor dans (0,1% vwo; 0,2% havo).

Bij navraag bleek Cito ook te beschikken over ruwe data van aantallen jongens en meisjes die vanaf 2006 eindexamen in een kunstvak deden (persoonlijke correspondentie Gitsels 2018). Na bewerking van deze data wordt duidelijk dat het voornamelijk meisjes zijn die voor een examen in de kunstvakken kiezen. Van het aantal eindexamenkandidaten in een kunstvak kent het vwo het hoogste aantal meisjes (gemiddeld 79%), gevolgd door havo (gemiddeld 77%) en vmbo (gemiddeld 67%).

Bij een vergelijking van de kunstvakken in vwo en havo - muziek, TeHaTex en CKV2, later Kunst algemeen - zijn er procentagewijs meer jongens die voor muziek kiezen dan bij de andere kunstvakken het geval is (vwo gemiddeld 33%; havo gemiddeld 31%). Voor het vmbo zijn de percentages jongens en meisjes per kunstvak preciezer bekend. Van het totale aantal kandidaten voor de beeldende vakken kiest gemiddeld 33% van de jongens voor dit vak. Voor muziek is dat 38%, voor dans 3% en voor drama 31%. De hier genoemde cijfers voor de verhouding jongens en meisjes in de eindexamens van de kunstvakken voor vmbo, havo en vwo zijn in de periode tussen 2006 en 2017 redelijk constant.

Om de cijfers op waarde te kunnen schatten is de gemiddelde verhouding jongens en meisjes van het totale aantal eindexamenkandidaten vmbo, havo en vwo in de periode 2006-2017 van belang. Dat is in het examenjaar van het vmbo 49% (j) en 51% (m), in havo en vwo gaat het om 46% (j) en 54% (m). Weliswaar zijn meisjes in de meerderheid, maar niet zodanig dat dit deze grote verschillen in deelname tussen jongens en meisjes in de kunstvakken verklaart.

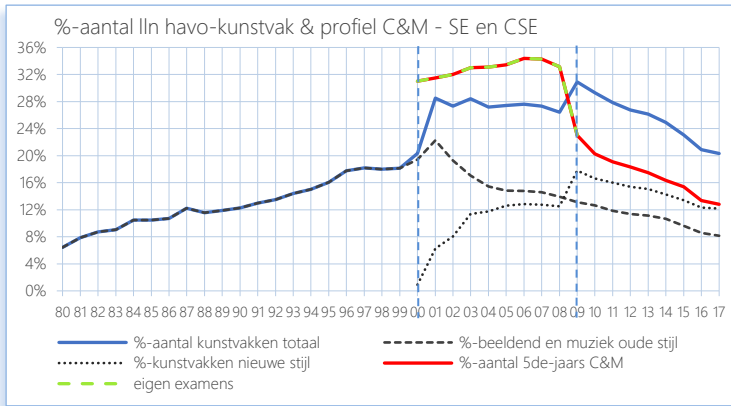
#### 4.3.4 De neergang van het profiel Cultuur & Maatschappij

De kunstvakken zijn tot en met 2007 in het havo- en vwo-profiel C&M verplichte eindexamenvakken met een schoolexamen als afsluiting, daarna zijn het in dat profiel keuzevakken met een afrondend centraal schriftelijk. Buiten C&M kunnen leerlingen in de vrije ruimte ook voor een van de kunstvakken opteren als keuze-examenvak (Dinsbach & Denissen 2007: 35). Opgemerkt wordt dat het aantal scholen waarin men in een kunstvak examen kan doen vanaf 2007 ook ietwat fluctueert (Kruiter et al. 2015; Kieft, Van der Grinten, Damstra, De Wijs, Kruiter, Hoo-geveen & Hoogenboom 2017).

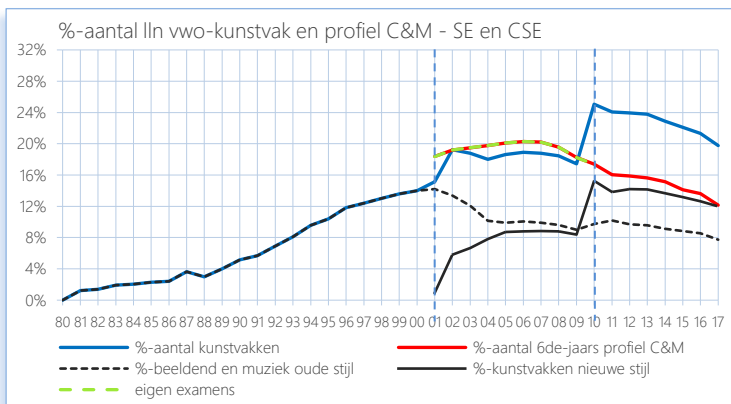
Van 2000 tot 2009 is het aantal havo-kandidaten dat voor een kunstvakexamen kiest tenminste even groot als de keuze voor het profiel C&M (figuur 33). Dat in grafiek 33 het aantal keuzes voor het profiel C&M, gebaseerd op CBS-data, tussen 2000 en 2008 flink groter is dan dat voor kunstvakken komt omdat de data, waarop de grafiek is gebaseerd, ontleend zijn aan centraal geregistreerde Cito-examens. Door docenten zelf samengestelde en afgenomen examens in CKV2 konden hierin niet worden meegeteld.<sup>162</sup> Vanaf 2009 - dan worden kunstvakken centraal geëxamineerd en deelnemers centraal geregistreerd - zien we een beduidend groter aantal

<sup>162</sup> In figuur 33 is de C&M-lijn van 2000 tot 2009 rood-groen gestreept. Het gebied tussen deze lijn en de blauwe lijn betreft het aantal havo-kandidaten dat een door docenten samengesteld examen deed. Dit is ook gedaan in figuur 34 voor vwo-kandidaten (2001 tot 2010). Hoeveel havo- en vwo-leerlingen een kunstvak kozen in de vrije ruimte is niet bekend.

leerlingen in de vrije ruimte voor een kunstvak kiezen: het percentage kunstkandidaten is dan gemiddeld 8,3 procentpunt hoger dan het aantal 5<sup>de</sup>-jaars leerlingen dat voor C&M kiest. Vanaf 2000 enkel naar C&M kijkend zien we een groei tot 34% (2007) en daarna een aanhoudende terugval tot 12,8% (2017) van het totaal.



Figuur 33: %-havo-examenkandidaten kunstvakken oude en nieuwe stijl en profielkeuze C&M 1980-2017

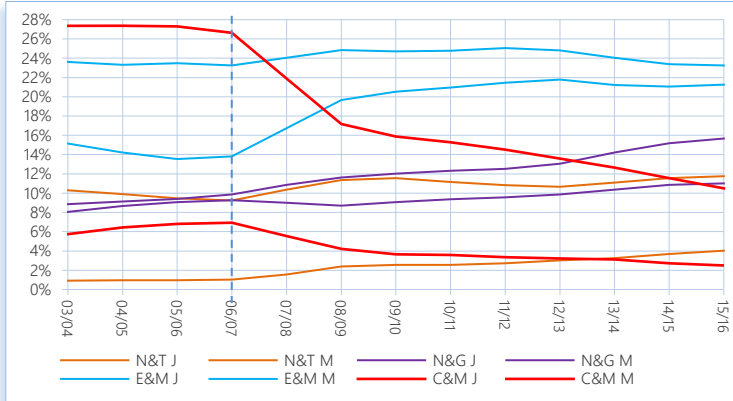


Figuur 34: %-vwo-examenkandidaten kunstvakken oude en nieuwe stijl en profielkeuze C&M 1980-2017

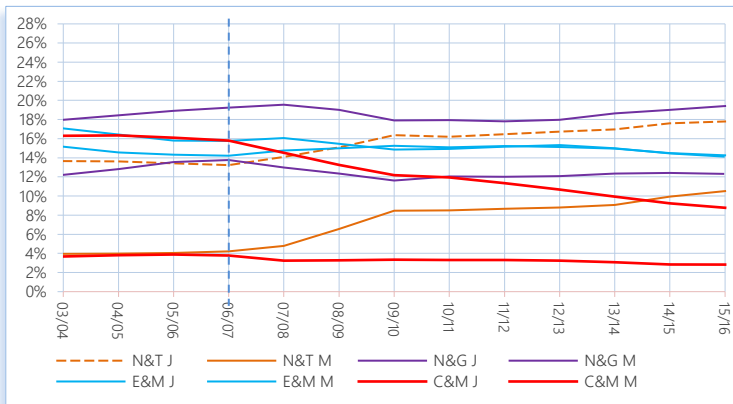
Voor vwo (figuur 34) lijkt het aantal door docenten samengestelde examens in de periode 2001-2010 kleiner, gezien het geringe verschil in de periode 2001-2009 tussen C&M-deelnemers - gebaseerd op CBS-data - en het aantal kandidaten voor de kunstvakexamens, uitgaande van Cito-data. De plotselinge stijging tussen 2009 en 2010 tot ver over het aantal C&M-deelnemers van het totale aantal kunstvakexamenkandidaten, wijst echter op het tegendeel. Die stijging kan alleen maar mogelijk zijn als een groot aantal examenkandidaten in de vrije ruimte schoolexamens afleggen die niet centraal geregistreerd zijn. Uit het verplichte centrale karakter van examens vanaf 2010 blijkt dat tenminste een gemiddeld aantal van 7,9% van alle leerlingen voor een kunstvak in de vrije ruimte kiest. Het aantal leerlingen met een kunstvak in C&M is dan echter aanmerkelijk groter, al loopt dat sterk terug van 17,4% in 2010 tot 11,9% in 2017.

De figuren 35 en 36 laten de keuze zien van havo- en vwo-leerlingen voor een van de vier profielen in de schooljaren 2003/04-2015/16. Kozen in het schooljaar 2003/04 gemiddeld nog

26,3% van alle leerlingen in havo- en vwo-bovenbouw voor dit profiel, in 2015/16 is dit nog maar 12,3%.<sup>163</sup> De neergang is het grootst in de havo-bovenbouw met in 2003/04 een keuze van 33,1% voor C&M en in 2015/16 nog maar 13,0% (-/-20,1%). Voor de vwo-bovenbouw is de daling 8,4%. Dit betekent niet alleen een teruggang van het aantal leerlingen dat een kunstvak als examenvak volgt, maar ook een forse daling van havo- en vwo-leerlingen voor het in dit profiel verplichte vak geschiedenis.



Figuur 35: Deelname jongens (J) - meisjes (M) profielen 2003/04-2015/16 - havo (gebaseerd op data CBS)



Figuur 36: Deelname jongens (J) - meisjes (M) profielen 2003/04-2015/16 - vwo (gebaseerd op data CBS)

Beide grafieken tonen neerwaartse knikken, bij havo, met tweejarig profiel, bij invoering van de vernieuwde tweede fase in 2007/08, gevolgd door een neerwaartse tendens vanaf schooljaar 2009/10. Ditzelfde gebeurt in het vwo met driejarig profiel, een jaar later in 2008/09. Ook hier wordt de daling vanaf schooljaar 2010/11 geleidelijker voor wat de keuzes van de meisjes betreft en gestabiliseerd voor die van de jongens. De terugloop in C&M-aantallen heeft vermoedelijk te maken met opties op vervolgstudies en latere kansen op de arbeidsmarkt. De groter

<sup>163</sup> CBS StatLine kent niet eerder cijfers over onderwijsdeelname dan die van schooljaar 2003-2004. Die zijn lineair geëxtrapoleerd met gebruikmaking van een verhoudingsschema van voorgaande data. (<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80040NED&D1=55-56,59-60,70-71,74-75&D2=1-2&D3=0-6&D4=0&D5=0&D6=0&D7=a&VW=T>, geraadpleegd op 25 oktober 2017).

wordende vraag naar technisch geschoolde werknemers en de lobby van overheid en bedrijfsleven om voor techniek te kiezen, zijn geënt op de tot dan lagere deelname aan bèta-technische studies in hbo en wo, vergeleken met vrijwel alle andere EU-lidstaten.<sup>164</sup> Met als gevolg een tekort aan hoogopgeleid bèta-technisch personeel op de arbeidsmarkt.

Wettelijke advieslichamen zoals Onderwijsraad en Raad voor Cultuur, en de profielcommissie zijn overigens nadrukkelijk van mening dat kunst en cultuur in havo en vwo moeten blijven (Onderwijsraad 2006; Veldhuis et al. 2007: 59-61; Onderwijsraad & Raad voor Cultuur 2012; Dekker 2014). Dit ook omdat 'culturele vorming en burgerschap goed met elkaar kunnen worden verbonden' (Veugelers & Schuitema 2013: 51) en kunst 'erg waardevol kan zijn met het oog op burgerschap en identiteit, belangrijk in deze tijd van globalisering' (Stinstra 2013).

Naast carrièreperspectief en andere genoemde redenen om gemakkelijker naar vervolgoopleidingen door te stromen kan de neergang van C&M ook te maken hebben met het beeld onder havo- en vwo-scholieren dat vooral leerlingen die niet slim genoeg zijn voor de andere profielen voor dit profiel kiezen. Onderzoek laat zien 'dat vooral leerlingen met het profiel N&T uitblinken. Ze scoren bij hun eindexamen beter op wiskunde - niet zo verrassend - en lopen nauwelijks achter bij talen. Met geschiedenis als keuzevak, halen ze daarvoor zelfs hogere cijfers dan leerlingen bij wie dat vak bij het profiel hoort' (Obbink 2016).

Als het over slaagpercentages gaat, zijn er maar kleine verschillen tussen de profielen gevonden. De algemene tendens is dat die van Natuurprofiel-leerlingen (N&T en N&G) het hoogst zijn en van C&M-leerlingen het laagst (Mombarg 2015: 27). Een indicator is dat C&M-leerlingen niet de sterksten zijn in de rekentoets, die sinds 2014 verplicht is voor havo- en vwo-leerlingen. In de havo is het gemiddeld aantal leerlingen met een voldoende 29%: 58% van de leerlingen N&T haalt een voldoende tegen 7% in C&M. In het vwo is het gemiddeld aantal voldoende 78%: 94% van N&T tegen 43% in C&M (College van Toetsen en Examens 2014: 28).

Als de trend in figuur 35 en 36 doorzet en steeds minder jongens en meisjes voor dit profiel kiezen, blijft C&M uiteindelijk slechts een keuze van een kleine groep meisjes. Het zijn leerlingen die dit voor hun vervolgonderwijs of beroep nodig denken te hebben, dan wel die daarmee menen het lichtste pakket te kiezen. C&M 'vraagt echter veel: veel lezen, veel uit het hoofd leren, veel schrijven'. Het is echt hard werken en er zijn ook vrouwen én mannen nodig 'die taal, geschiedenis en cultuur bestuderen' (Geus 2016).

#### 4.3.5 Opbrengsten van de keuze voor een kunstexamen

Het is nu de vraag wat leerlingen in het funderend onderwijs van cultuuronderwijs meenemen. Je wilt dan weten óf en in hoeverre doelen van cultuuronderwijs - vastgelegd in het landelijke onderwijs- en cultuurbeleid - aan het eind van het funderend onderwijs gerealiseerd zijn. Dit beleid kent immers naast eindtermen als meetbare doelstellingen nogal wat open-einddoelen en symbolische doelstellingen waarvan de realisatie niet zo gemakkelijk vast te stellen is. Zeker ook gezien de veelheid aan variabelen waarmee dan rekening gehouden moet worden en die bij het bereiken daarvan een rol spelen. Ondanks die overwegingen is er onderzoek naar wat leerlingen na hun examen in een kunstvak, daarvan 'meenemen' voor hun verdere loopbaan.

<sup>164</sup> In mei 2013 lanceert minister Bussemaker een investeringsfonds om techniek te stimuleren, duizend beurzen per jaar voor techniekstudenten om ze te binden aan het bedrijfsleven, €100 miljoen om technische kennis van docenten te vergroten en €300 miljoen voor bij- en omscholing ([www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/05/13/techniepact-gezamenlijke-actie-voor-meer-vakmensen](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/05/13/techniepact-gezamenlijke-actie-voor-meer-vakmensen), geraadpleegd op 22 februari 2017).

Max van der Kamp onderzoekt naar aanleiding van de vraag - en tevens de titel van zijn dissertatie - *Wat neemt de leerling mee van kunstzinnige vorming* (1980) doelen en effecten van cultuuronderwijs.<sup>165</sup> Het Experiment Eindexamens Expressievakken (E3) van de jaren zeventig in mavo en havo is de aanleiding. In zijn onderzoek gaat het hem niet zozeer om vanuit onderwijsinhouden geformuleerde doelen, als wel om *denkbare leereffecten* van deze kunstvakken en 'wat leerlingen er *in werkelijkheid* van opsteken' (Van der Kamp 1980: 87).<sup>166</sup> In de vragenlijst vraagt hij bijna zeshonderd leerlingen 'wat ze later denken te kunnen doen met wat ze van het kunstzinnig vak geleerd hebben' (Van der Kamp 1980: 103). Veel leerlingen (38%) denken het kunstvak bij hun toekomstige beroep of beroepsopleiding te kunnen gebruiken. Het valt op dat meer mavo-leerlingen 'weinig of niets met het vak denken te kunnen doen dan bij de havo' (Van der Kamp 1980: 104). Niet zo vreemd, omdat mavo-leerlingen dan nog geen vervolgoopleidingen kennen in de kunsten; dat kan pas vanaf 1999 op basis van de *Wet educatie en beroepsonderwijs* (1996) in 'creatieve mbo-opleidingen'.

Als gevraagd wordt naar hun leerervaringen blijken mavo- en havo-leerlingen het positief te vinden werk te maken dat gewaardeerd wordt en de school met 'meer waardering voor kunstenaars' en kunst te verlaten.<sup>167</sup> Het 'goed kunnen besteden van de vrije tijd' en 'zelfstandig kunnen werken' haalt bij mavo en havo ook de top tien. Hun toegenomen reflecterend vermogen blijkt uit de opmerking dat zij 'door zelf werkstukken te maken [--] ook kritischer naar het werk van anderen kijken'. Uitsluitend muziekleerlingen vinden dat het kunstvak bijdraagt aan sociale en communicatieve vaardigheden; andere leerlingen merken dat niet op (Van der Kamp 1980: 114). Een van zijn conclusies is dat prestaties van leerlingen bij andere vakken door het kunstzinnige vak niet verminderd zijn. Wat men verder ook van de kunstvakken mag denken: 'baat het niet, het schaadt - volgens de leerlingen - ook niet' (Van der Kamp 1980: 115).

Ruim tien jaar later stellen O&W-ambtenaren een soortgelijke vraag, nu in verband met de voorbereiding van wetgeving voor de tweede fase. De kwestie is of een keus voor een van de kunstvakken in het examenpakket invloed heeft op de loopbaan ná het voortgezet onderwijs. Beleidsmakers veronderstellen dat 'dergelijke vakken pretpakketten zijn, die wel leiden tot een diploma maar die in de verdere school- en beroeps carrière een belemmering vormen' (Nagel, Ganzeboom, Haanstra & Oud 1996a: 2). In diezelfde tijd toont de bestuursvoorzitter van de Universiteit Utrecht in het openbaar zijn zorgen over de mogelijkheid een vwo-diploma te halen 'met zeven gemakkelijke vakken, *waar ook nog een kunstvak bij zit*' (Van den Akker 1993: 12-13).<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> Max van der Kamp (1947-2007), hoogleraar en directeur onderzoek pedagogiek en onderwijskunde Rijksuniversiteit Groningen, en ook voorzitter van de adviescommissie beroepsonderwijs en volwasseneneducatie van Cultuur en School. Naast andragogisch onderzoek naar volwasseneneducatie en sociale interventies deed hij ook onderzoek naar kunstonderwijs en centra voor de kunsten en naar de relatie tussen cultuureducatie en sociale cohesie (Zeelen 2007).

<sup>166</sup> Het vwo-eindexperiment kunstvakken is pas in 1978 gestart en er zijn tijdens de onderzoeksperiode van Van der Kamp (1975-1980) nog geen vwo-leerlingen die eindexamen deden.

<sup>167</sup> De lijst van dertig leerervaringen werd door 306 mavo-leerlingen (225 beeldend en 81 muziek) ingevuld op de mate waarin de ervaring van toepassing geacht werd. Voor de havo vulden 293 leerlingen eenzelfde lijst in (223 beeldend en 70 muziek) (Van der Kamp 1980: 105, 109).

<sup>168</sup> Diezelfde bestuursvoorzitter van de UU (Jan Veldhuis, 1986-2003) is van 2004-2007 voorzitter van de Profielcommissies die in opdracht van de minister een advies geven over de voortzetting van de pro-

Het in opdracht van O&W en WVC uitgevoerde onderzoek naar *Effecten van kunsteducatie in het voortgezet onderwijs* (1996) gaat echter niet om de directe effecten van de eindexamens op korte termijn.<sup>169</sup> De onderzoekers kozen ervoor naar effecten te kijken 'circa 10 tot 20 jaar na het volgen van de examenprogramma's. Het ging dus om oud-leerlingen, die in de periode van 1976 tot 1985 eindexamen hebben gedaan en nu tussen 25 en 35 jaar oud zijn' (Nagel et al. 1996a: 6).

De uitkomsten laten zien dat een eindexamen in de kunstvakken selecterend werkt voor 'een kunstzinnige vervolgopleiding en voor betaald werk in de kunstsector'. Er is sprake van 'een duidelijke relatie met doorstuderen in kunstzinnig gerichte vervolgopleidingen en het als amateur of professioneel later beoefenen van kunst'. Die selecterende werking strekt zich echter niet uit naar culturele beroepen in algemene zin zoals onderwijs, wetenschap of journalistiek. Van een 'opgelopen nadeel is niets te merken' en 'van uitgesproken voordelen is ook geen sprake'. Het eindniveau van de bereikte vervolgopleiding *verschilt niet* 'tussen deelnemers aan een kunstzinnig vak en hun schoolgenoten' en ook de status van het beroep van de deelnemers *verschilt niet* tussen beide groepen oud-leerlingen (Nagel et al. 1996a: 150).<sup>170</sup> Dat kunstvakken in die tijd nogal eens 'vluchtvakken' werden genoemd, 'vakken die zwakke leerlingen kiezen om zo toch hun diploma te kunnen halen', is dus misplaatst (Haanstra 2016: 12).

Na dit onderzoek (van Nagel et al. 1996a) is er in Nederland geen vervolgonderzoek meer gedaan naar effecten van een keuze voor een kunstvak op de professionele loopbaan ná het voortgezet onderwijs. Er is echter wel onderzoek naar effecten van eindexamens in de kunstvakken en van het vak CKV op de latere cultuurdeelname (Haanstra & Van Oijen 1985; Nagel, Ganzeboom, Haanstra & Oud 1996b; Ganzeboom, Haanstra, Damen & Nagel 2003; Damen 2010). De toegenomen aandacht in zowel basisvorming als tweede fase (CKV1 en CKV2) voor receptieve cultuurparticipatie suggereert immers een positief effect op de cultuurdeelname op latere leeftijd (Nagel et al. 1996a: 157). Al dit onderzoek toont echter *slechts een beperkt effect van cultuuronderwijs op cultuurdeelname*. De 'belangrijkste determinanten daarvoor blijken steeds socialisatie in het gezin en opleidingsniveau' (Haanstra 2016: 12).

De gedachte heerst bij ambtenaren en trouwens ook in het parlement dat een profielkeuze voor C&M niet de beste kansen biedt voor een carrière. Zo werd het vak CKV2,3 'door het ministerie *absoluut niet relevant* gevonden als doorstroomgegeven' (Visser 't Hooft TK 2008b: 71). Bij de invoering ervan vraagt de Kamer zich af of dit profiel niet te makkelijk is. Zo meent de PvdA-fractie dat het profiel C&M 'een gemoderniseerd variant van het zogenoemde pretpakket' dreigt te worden (TK 1997b: 4). En bijna tien jaar later bij wijziging van de *Wet profielen voortgezet onderwijs* (2006) spreekt ook Jungbluth (Groen Links) van een 'relatief perspectiefarm' profiel. Met het ene profiel kan men meer vervolgopleidingen kiezen en met het andere minder. 'Het huidige 'zachtste' pakket van het havo is niet volstrekt onplaatsbaar, maar is wel

---

fielen in de tweede fase voortgezet onderwijs. Zoals eerder gezegd wordt het vak kunst (Kunst algemeen en Kunst-beeldend, -dans, -drama en -muziek) van een verplicht profielvak een keuzevak in het profiel Cultuur & Maatschappij (Veldhuis et al. 2007).

<sup>169</sup> De Vakgroep Sociologie Universiteit Utrecht en SCO-Kohnstamm Instituut Universiteit van Amsterdam voerden het onderzoek *Effecten van kunsteducatie in het voortgezet onderwijs* (1996) uit. Het Instituut voor Onderzoek naar het Onderwijs (SVO) verleende de opdracht in 1993 namens de ministeries van O&W en WVC.

<sup>170</sup> Een saillante conclusie uit dit effectonderzoek is dat 'een kunstzinnige opleiding helpt om een hoger opgeleide partner te vinden' (Nagel et al. 1996: 150).

weinig plaatsbaar' (TK 2006a: 2676-2677). Minister van der Hoeven stelt daarop dat bij C&M 'heel veel jonge mensen juist een bewuste keuze voor opleidingen (maken) die verdraaid arbeidsmarktrelevant zijn, die met kunst, cultuur of onderwijs te maken hebben' (TK 2006a: 2676). Om C&M te verzwaren en daarmee leerlingen toch betere loopbaankansen te geven, is in 2012 op voorstel van het ministerie het verplichte vak wiskunde toegevoegd. Dit, om ook leerlingen in dit profiel 'beter voor te bereiden op het hoger onderwijs' (Van Bijsterveldt-Vliegenthart 2012b). Het heeft ongetwijfeld te maken met een studie van de Dienst Uitvoering Onderzoek (DUO) waaruit onmiskenbaar blijkt dat leerlingen met dit profiel 'de laagste doorstroom naar het hoger onderwijs kennen en de hoogste uitvalcijfers' (DUO 2011).<sup>171</sup>

Monitorstudies besteden de laatste jaren aandacht aan *door docenten* 'waargenomen effecten' van cultuuronderwijs (Oomen, Donker, Van der Grinten & Haanstra 2007; Oomen, Donker, Van der Grinten & Haanstra 2008; Oomen et al. 2009; Kruiter et al. 2015; Kieft et al. 2017). De uitkomst van door docenten ingevulde vragenlijsten is dat cultuuronderwijs leidt 'tot meer verbeeldingskracht en originaliteit' én 'tot meer plezier'. Het zorgt ook voor 'meer kennis en vaardigheden op het gebied van kunst en cultuur' én voor 'betere communicatieve en expressieve vaardigheden; het beschikken over een positiever zelfbeeld en een betere samenwerking van leerlingen met elkaar' (Oomen et al. 2008: 15; Kruiter et al. 2015: 70; Kieft et al. 2017: 71). Op maatschappelijk niveau valt op 'dat leerlingen bewuster omgaan met hun sociale en culturele omgeving' en dat zij 'in hun vrije tijd meer op het gebied van kunst en cultuur ondernemen' (Oomen et al. 2007: 12; Oomen et al. 2008: 15; Kieft et al. 2017: 71). Een minderheid (ca. 40%) vindt dat dit onderwijs bijdraagt 'aan verbondenheid van leerlingen met het culturele verleden en aan een betere omgang met verschillende culturen' (Kruiter et al. 2015: 70; Kieft et al. 2017: 71). Docenten zien ook dat 30% (2015), oplopend tot 40% (2017) van de leerlingen 'kennis en vaardigheden die zij door cultuuronderwijs meekrijgen, kunnen toepassen in andere vakgebieden' (Kruiter et al. 2015: 70; Kieft et al. 2017: 71). In deze monitorstudies komen ook leerlingen aan het woord die bevestigen dat 'zij veel leren van kunst en cultuur' en dat dit vaak op meer betrekking heeft 'dan alleen op de kunstvorm; op het aannemen van een open houding bijvoorbeeld' (Kruiter et al. 2015: 78). 'Je begrijpt de wereld om je heen beter. Je ziet meer en andere dingen. Die directe link met de omgeving heb je bij wiskunde niet' (Kieft et al. 2017: 73). Dat ook het *landelijk cultuurbeleid* al vroeg aanstuurt op het gebruik van middelen van de kunst in het onderwijs, om zo 'jonge mensen de gelegenheid te geven zich sociaal en cultureel te ontplooiën' (Van Doorn 1976a: 19) blijkt in paragraaf 4.4. Bovendien is er de afgelopen decennia onmiskenbaar sprake van een stevig verband tussen cultuuronderwijsbeleid en cultuurbeleid (als *exogene variabele*). Dat is af te leiden aan de cultuurbeleidsopvattingen over onderwijs in kunst en cultuur en de doelen die daarbij gesteld worden van Den Uyl tot Rutte-III.

#### 4.4 Gevolgen cultuurbeleid als exogene variabele voor cultuuronderwijs

Met het steeds meer gedereguleerd en autonoom wordende onderwijs en het globaler worden van kerndoelen zijn er kansen te over voor het cultuurbeleid om invloed uit te oefenen op kunst en cultuur in school (bijlage 05). Dat is dan ook te zien aan het toenemende flankerend beleid *vanuit de cultuurkant* van het ministerie van CRM, later WVC en vervolgens OCW. Het geeft daarmee overduidelijk sturing aan de gewenste positie, functies en vakinhoudelijke kwa-

<sup>171</sup> [www.nationaleonderwijsgids.nl/voortgezet-onderwijs/nieuws/4016-wiskunde-ook-verplicht-op-havo.html](http://www.nationaleonderwijsgids.nl/voortgezet-onderwijs/nieuws/4016-wiskunde-ook-verplicht-op-havo.html), geraadpleegd 12 oktober 2018.

liteit van cultuuronderwijs (Hagenaars 2008b). Na een aantal kortlopende projecten in primair en voortgezet onderwijs gedurende de jaren zeventig en tachtig wordt vanaf 1996 de inzet breed en meer structureel met het beleidsprogramma *Cultuur en School* (Netelenbos & Nuis 1996; Netelenbos & Nuis 1998). Staatssecretaris Van der Ploeg gebruikt in dat kader als eerste *het begrip beleidsverankering* om de overgang duidelijk te maken van een ad hoc projectenbeleid naar een beleidsprogramma met als doel *duurzame versterking* van de positie van cultuur in het onderwijscurriculum (Van der Ploeg & Adelmund 1999).

Het landelijke cultuurbeleid benut vanaf de start een monocentrisch sturingsconcept. De aanpak van het Fonds voor Cultuurparticipatie, dat als een zelfstandig bestuursorgaan voor het cultuurdepartement functioneert, is *in zijn uitvoering monocentrisch* en *in zijn beleidsvoorbereiding ietwat polycentrisch* sturend, omdat het gebruik maakt van participatieve en consultatieve bestuursstijlen.<sup>172</sup> Naast dit fonds zet het departement meerdere sturingsinstrumenten in om de veranderende beleidsdoelen te realiseren. Tegelijkertijd vraagt het steeds meer van de inhoudelijke samenwerking tussen scholen en omringende culturele instellingen. Er wordt in de periode 1973-2017 wat cultuuronderwijs betreft voortdurend gelaveerd tussen dat wat in onderwijswetgeving is vastgelegd en wat door het directoraat Onderwijs wordt geïnitieerd én *aanvullend beleid* in wetgeving, budgettering en communicatie vanuit het directoraat Cultuur.

#### 4.4.1 Kunst- en cultuurbeleid: een almaar uitdijend proces

Tussen 1973 en 2017 verschijnen enkele kunst- en cultuurbeleidsnota's (Van Doorn 1976a; Hermes, Gardeniers-Berendsen & Kraaijeveld-Wouters 1979; Brinkman 1985a) en acht vierjaarlijkse kunst- en cultuurplannen, met de bedoeling kwaliteit, diversiteit, budgettering en spreiding van het landelijk kunstenaanbod integraal in beeld te brengen en periodiek te herijken.<sup>173</sup>

In *Plan voor het kunstbeleid* (1987b), het eerste kunstplan, komt cultuurminister Brinkman tot een integrale afweging van het kunstbeleid op basis van samenhang in aanbod, distributie en afname, met het kwaliteitsoordeel van extern deskundigen als doorslaggevend motief voor subsidiëring. Dit heeft niet automatisch een verandering van de subsidiebudget tot gevolg omdat 'naar de mate waarin artistieke ontwikkelingen zich voltrekken' ook gekozen kan worden voor 'een geleidelijke herrangschikking van prioriteiten' (Brinkman 1987a: 33; Brinkman 1987b: 6). In het verlengde van de notitie *Kunstzinnige vorming, Amateurstische kunstbeoefening en Kunstbeleid* (Brinkman 1985) en de *Brief over het kunstbeleid* (Brinkman 1987a) besteedt dit eerste kunstplan eveneens aandacht aan 'de bemiddeling tussen het kunstenaanbod en het educatieve veld', omdat 'kunstzinnige vorming in alle vormen van onderwijs [--] nog steeds een serieuze plaats ontbeert' (Brinkman 1985b: 17).

De procedure voor het kunstplan is aanvankelijk nog eenvoudig. De minister maakt een beleidsplan met daarin sectorbeschrijvingen en voorstellen voor vierjaarlijkse subsidiëring van landelijke kunst- en cultuurinstellingen. Dit legt hij voor aan de Raad voor de Kunst, die hem

<sup>172</sup> Een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) voert overheidstaken uit en is niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Die heeft er wel zeggenschap over, is verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht daarop. Ook moet de minister verantwoording kunnen afleggen over een zbo aan de Eerste en Tweede Kamer ([www.rijksoverheid.nl/-onderwerpen/rijksoverheid/zelfstandige-bestuursorganen](http://www.rijksoverheid.nl/-onderwerpen/rijksoverheid/zelfstandige-bestuursorganen), geraadpleegd op 17 oktober 2019).

<sup>173</sup> Het betreft de *Nota Kunst en Kunstbeleid* (CRM 1976) van Van Doorn, de beleidsnotitie *Verzorgingsstructuur Kunstzinnige Vorming* (O&W & CRM 1979) van Gardeniers-Berendsen (CRM), Hermes (O&W) en Kraaijeveld-Wouters (CRM) en de nota *Cultuurbeleid* (1985a) van Brinkman (WVC).

daarover 'artistiek-inhoudelijk' adviseert (Brinkman 1987c: 1). Op grond daarvan stelt de minister dit plan bij en stuurt het met het raadsadvies aan de Tweede Kamer, die er met hem overleg over voert en besluiten neemt.

Al in 1989 wordt de procedure uitgebreid en wordt het beleid geleidelijk meer interactief tussen minister, provinciebestuurders en wethouders van de grote steden, hun ambtenaren en de Raad voor de Kunst. Zij krijgen direct toegang tot de procedure en kunnen door afstemmend overleg hun invloed uitoefenen, terwijl andere partijen, die toegang wensen, uitgesloten worden (vergelijk Peters 1999: 79). In het derde jaar van de lopende kunstenplanperiode formuleert de Raad zijn visie op het kunstbeleid in de vorm van een vooradvies met sectoranalyses. Dan volgt in het najaar de adviesaanvraag van minister aan Raad met toetsingscriteria voor beleid en instellingen. Vervolgens dienen instellingen hun aanvraag in. De Raad geeft een integraal advies aan de minister over de instellingsaanvragen, dat deze al dan niet in de cultuurnota opvolgt. Deze cultuurnota legt de minister uiteindelijk voor overleg en besluitvorming voor aan de Tweede Kamer (De Ruiters & Nicolai 1991: 7). Om recht te doen aan de opvattingen van het parlement voorafgaand aan het beleidsproces, besluit de Kamer in 1992 tot overleg met de minister over 'de algemene uitgangspunten, de belangrijkste thema's en de majeure knelpunten betreffende het cultuurbeleid in de periode die aanbreekt' (d'Ancona 1992: 2). Staatssecretaris Nuis biedt als eerste in 1995 een dergelijke notitie, *Pantser of ruggegraat, uitgangspunten voor cultuurbeleid*, ter overleg aan de Tweede Kamer aan (Nuis 1995).

Staatssecretaris Van der Laan koppelt in 2005 een *cultuurbeleidsplan* aan de zittingsperiode van een kabinet, dit om het cultuurbeleid van het kabinet en de landelijke subsidiesystematiek van elkaar te scheiden. Het cultuurbeleid werd gaandeweg immers bijna identiek aan instellingenbeleid en de toekenning van instellingssubsidies, terwijl de *Wet op het specifiek cultuurbeleid* voorschrijft dat het cultuurbeleidsplan in moet gaan op de hoofdlijnen van het cultuurbeleid, 'alsmede van de te verwachten belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het culturele leven in Nederland' (Van der Laan 2005: 5-6). Naast dit cultuurbeleidsplan blijven de vierjaarlijkse subsidiesystematiek en een subsidieplan bestaan. Dat loopt overigens niet synchroon met kabinetwisselingen. Aan deze procedure voegt het kabinet Balkenende-III in 2006 een uitgangspuntenbrief - een beleidsagenda - toe, gecombineerd met een adviesaanvraag aan de Raad voor Cultuur, die eerst besproken wordt in de Tweede Kamer (Van der Hoeven 2006b: 2-3).<sup>174</sup> De beleidsinfrastructuur krijgt zo het karakter van een '*bestel waar de zon nooit ondergaat*' (Raad voor Cultuur 2010: 2).

Het traject loopt nu van uitgangspuntenbrief en adviesaanvraag van het regisserende kabinet - met een beraadslaging in de Tweede Kamer - naar een vooradvies cultuurbeleid met sectoranalyses, die de Raad vanaf het tweede jaar van de vierjaarlijkse periode van het subsidieplan voorbereidt, 'via een hoofdlijnennota van de bewindspersoon en een subsidieregeling in het derde jaar naar de advisering en besluitvorming over de nieuwe subsidieaanvragen in het vierde jaar van het subsidieplan. Afwikkeling van een en ander loopt door tot in het eerste jaar van de nieuwe periode' (Raad voor Cultuur 2010: 4).<sup>175</sup> Gezien de grote belangen proberen

<sup>174</sup> De Raad voor Cultuur is op 22 november 1995 bij wet (*Wijzigingswet op het specifieke cultuurbeleid*) ingesteld en is een samensmelting van de Raad voor de Kunst, de Raad voor Cultuurbeheer, de Mediaraad en de Raad van Advies voor Bibliotheekwezen en Informatieverzorging.

<sup>175</sup> De beleidsinfrastructuur bestaat voor het subsidieplan 2013-2016 bijvoorbeeld uit de volgende docu-

interne pressiegroepen zoals kunst- en cultuurinstellingen en hun brancheorganisaties - naast voortgangsgesprekken die zij op uitnodiging van de Raad voeren - ook invloed uit te oefenen op behandelende ambtenaren, minister en parlement om beleid en uitvoering meer naar hun hand te zetten.

#### 4.4.2 Beleidsopvattingen cultuur: in brede en enge zin

Het begrip cultuur wordt in beleidsnota's vanuit een 'brede en enge zin' benaderd. In brede zin gaat het om een algemeen proces van intellectuele, geestelijke en esthetische ontwikkeling of een bepaalde manier van leven van een volk, een periode of een groep (Williams 1976: 90-91). Cultuur wordt dan beschreven als de manier waarop 'mensen hun leven inrichten, met elkaar omgaan en communiceren, en hun productie en consumptie regelen. Het cultuurpatroon geeft een beeld van wonen, werken, denken, zich uiten, zich ontspannen' (Van Doorn 1976a: 8). In *Cultuurbeleid 1988-1992* noemt Brinkman de kunst en 'de artistieke en daaraan verwante culturele expressie' deel van het brede domein van cultuur (Brinkman 1985a: 5).

Minister d'Ancona heeft het in haar beleidsnota niet over cultuur en noemt direct de kunsten en het cultuurbehoud als onderwerpen in haar *Nota Cultuurbeleid 1993-1996* (d'Ancona 1992). Nuis stelt in *Pantser of ruggegraat* (1995) dat cultuur aangewend kan worden als instrument 'om mentaal een herkenbare plaats te vinden in de wereld, ook als die snel en onverwachts verandert' (Nuis 1995: 4). Hij ziet cultuur 'in brede zin' - vanuit een sociaal-liberale visie - niet alleen als samenbindend, maar ook onderscheidend. Dan verwordt het 'tot een pantser tegen een als vijandig ervaren buitenwereld. [...] Een samenleving vol gepantserden drijft in argwaan uiteen; een maatschappij van mensen met cultuur als ruggegraat kan groeien naar eenheid in verscheidenheid' (Nuis 1995: 4).

Van der Ploeg (1999), Van der Laan (2003) en Plasterk (2007) benaderen cultuurbeleid voornamelijk pragmatisch als 'cultuur in specifieke zin' en het is Zijlstra die cultuur weer vanuit een breder perspectief beschouwt en in *Meer dan kwaliteit, een nieuwe visie op cultuurbeleid* (2011) zegt dat cultuur 'onze wereld en onze persoonlijke ontwikkeling' vormgeeft. Cultuur staat voor hem zowel 'voor binding, identiteit en traditie als voor dynamiek, creativiteit en vernieuwing'. Tegelijkertijd beargumenteert hij een neoliberale kentering in de cultuurfinancieringsrol van de rijksoverheid, 'omdat onze samenleving is veranderd' door vergaande individualisering en een grotere keuzevrijheid. Hij concludeert dat er bij subsidieverlening 'nu te weinig aandacht is voor publiek en ondernemerschap' van kunstenaars en culturele instellingen (Zijlstra 2011a: 2-3). Bussemaker reageert hierop met *Cultuur beweegt; betekenis van cultuur in een veranderende samenleving* (2013) en voert vanuit een participatieve, sociaaldemocratische ideologie opnieuw het inhoudelijk debat 'over cultuur, de rol van de overheid en de waarde van cultuur voor de

---

menten: 1) Uitgangspunten cultuurbeleid (Zijlstra, 06-12-2010); 2) Adviesaanvraag cultuurbeleid (Zijlstra 17-12-2010); 3) Advies bezuiniging cultuur 2013-2016 (Raad voor Cultuur, 29-04-2011); 4) Sectoradviezen (Raad voor Cultuur, 29-04-2011); 5) Nota *Meer dan kwaliteit: een visie op cultuurbeleid* (Zijlstra, 10-06-2017); 6) Adviesaanvraag *Wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid* (Zijlstra, 15-08-2011); 7) Advies *Wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid* (Raad voor Cultuur, 16-09-2011); 8) Adviesaanvraag aan de Raad voor Cultuur voor de basisinfrastructuur 2013-2016 (Zijlstra, 15-02-2012); 9) Advies *Slagen in Cultuur, culturele basisinfrastructuur 2013-2016* (Raad voor Cultuur, 01-05-2012); 10) *Besluiten culturele basisinfrastructuur 2013-2016* (Zijlstra, 18-09-2012). De meeste documenten worden in de Tweede Kamer besproken en besloten in Tweede en Eerste Kamer; vaak wordt aanvullend schriftelijk geïnformeerd, worden schriftelijk vragen gesteld en worden moties geformuleerd met daarop het antwoord van de bewindsvoerder.

samenleving'. Cultuur gaat voor haar 'over het delen van (creatieve) uitdrukkingvormen, kennis, ervaringen en meningen. Het is een dynamisch systeem waarin we waarden, symbolen en identiteiten creëren en met elkaar confronteren' (Bussemaker 2013a: 2). Het is alsof Bussemaker samenpakt wat haar voorgangers in de breedte over cultuurbeleid betoogden als zij zegt dat cultuur 'noodzakelijk is voor de vorming van onze identiteit, voor de ontplooiing van mensen en voor de ontwikkeling van creativiteit. Cultuur verbindt, biedt plezier en draagt bij aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken' (Bussemaker 2013a: 2).<sup>176</sup> Tegelijkertijd schetst ze - alsof de tijden van Van Doorn herleven - de rollen van de overheid om moeilijk toegankelijke kunst te ondersteunen, partijen bij elkaar te brengen, initiatief voor samenwerking en kennisuitwisseling te nemen en ervoor te zorgen dat kinderen en jongeren cultuuronderwijs krijgen en hun talenten kunnen ontwikkelen (Van Doorn 1976a: 12; Bussemaker 2013a: 2-3).

Cultuur in enge zin staat voor de producten van intellectuele en vooral artistieke activiteit (Williams 1976: 91). Brinkman gaat uit van cultuur 'in enge zin'; in zijn *Nota Cultuurbeleid* stelt hij dat de kunsten een cultuur 'zintuiglijk waarneembaar' maken om 'in indirecte, symbolische zin, zijn neerslag als menselijk ontwerp' te vinden (Brinkman 1985a: 5-6). In het cultuurbeleid van zijn departement gaat het 'om een sectorbeleid, dat betrekking heeft op de sectoren Kunsten - Musea, Monumenten en Archieven - Radio, Televisie en Pers en Internationale Betrekkingen' en dus niet om beleid dat de cultuur in veel bredere zin omvat (Brinkman 1985a: 5). D'Ancona vervolgt waar Brinkman was gebleven en stelt dat het begrip cultuur in zijn specifieke betekenis moet worden opgevat (d'Ancona 1992: 16). Nuis heeft het naast het brede cultuurbegrip ook over het enge als hij cultuur 'juist in haar meer kunstzinnige aspecten een oefening in de kracht van de verbeelding' noemt, 'die mensen boven de beperkingen van het dagelijks bestaan vermag uit te tillen' (Nuis 1995: 5).

Van der Ploeg gebruikt cultuur voornamelijk in de betekenis van kunsten en erfgoed. Als hij spreekt over cultuurparticipatie en cultuureducatie, 'dan hebben deze begrippen betrekking op cultuur in specifieke zin' (Van der Ploeg 1999b: 2). Waar de sociaalliberaal Van der Ploeg in *Cultuur als confrontatie* (1999) inzet op culturele diversiteit en ondernemerschap om zowel nieuwe makers als een nieuw, divers publiek te trekken (Van der Ploeg 1999b: 3), wil zijn centrumrechtse opvolger Van der Laan onmiddellijk af van het idee dat de cultuursector moet worden ingezet 'om maatschappelijke vraagstukken op het gebied van integratie en emancipatie op te lossen'. In haar beleidsbrief *Meer dan de som* (2003) benadrukt zij andersom haar participatieve diversiteitsbeleid met de versterking 'van de [inter]culturele factor in de verschillende sectoren van het maatschappelijk leven', zoals in het onderwijs, de openbare ruimte en het vrijetijdsaanbod (Van der Laan 2003: 2; Van der Laan 2004: 2).

Plasterk heeft het in zijn hoofdlijnenbrief *Kunst van leven* (2007) weliswaar over 'de volle breedte' van cultuur, maar bedoelt dan toch cultuur in enge zin als hij spreekt over 'kunsten, cultureel

---

<sup>176</sup> Naar het begrip *culturele identiteit* wordt in artikel 29 verwezen van het *Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind* (Verenigde Naties 1989). 'Lid 1 De Staten die partij zijn, komen overeen dat het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op [-] 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'. Wat cultuur en overheidsbeleid betreft lijkt *de term identiteit* voor het eerst gebruikt in de nota *Naar een nieuw Museumbeleid* (Van Doorn 1976b: 58). Het gaat dan over te ontwikkelen regionale musea, geënt op een *regionale identiteit* die historisch bij een geografische regio behoort (Van Doorn 1976b: 58-61).

erfgoed en media'. Hij beschouwt 'een brede culturele basis als een voorwaarde voor de ontplooiing van talent' (Plasterk 2007: 1, 14). In *Meer dan kwaliteit* (2011) noemt Zijlstra - in enge zin - cultuur vormend. Het geeft andere inzichten, stimuleert de fantasie en daarmee 'de creativiteit van individu en samenleving'. Hij noemt het ook een economische kracht en stelt vast dat de creatieve sectoren harder groeien dan de rest van de economie. Vandaar ook zijn inzet op cultuureducatie, dat de creativiteit stimuleert en het historisch bewustzijn vergroot (Zijlstra 2011a: 2-3). Bussemaker tenslotte, wijst in *Cultuur beweegt* (2013) op 'cultuurbeleid dat de samenleving raakt en in beweging brengt' en dat, ideologieën samenbrengend, gestoeld is 'op sociale en liberale principes'. Innovatie en creativiteit is steeds belangrijker om maatschappelijke vraagstukken op te lossen en 'cultuur en cultuuronderwijs leveren daaraan een belangrijke bijdrage' (Bussemaker 2013a: 2-3).

Samenvattend hanteren sociaaldemocratische, sociaal-liberale, christelijke en neoliberale bewindslieden in hun cultuurbeleid zowel de brede als enge opvatting over cultuur. Wat dat betreft is er weinig onderscheid. Deze bewindslieden verschillen ideologisch weliswaar, maar hun beleidspraktijk is voornamelijk geënt op langetermijnontwikkelingen en economisme als leidende principes. Sociaaldemocraten willen kunst en cultuur inzetten om de samenleving om te vormen en kiezen voor cultuurspreiding en participatie. Neoliberalen en christendemocraten willen wat dit betreft de burger niet meer opvoeden, maar hem vrijlaten om zijn eigen leven in te vullen. De sociaalliberaal Nuis wil via zijn cultuurbeleid 'bewuste, tolerante, open burgers creëren' (Nuchelmans 2013: 24-26).

Ondanks deze ideologische uitgangspunten zet de PvdA'er d'Ancona - geprest door de laagconjunctuur tijdens Lubbers-III - het beleid voort van de christendemocraat Brinkman, die marktwerking en publieksbereik in het cultuurbeleid introduceerde. Zij verplicht culturele instellingen 15% eigen inkomsten te verwerven en continueert tegelijkertijd de sociaaldemocratische spreidings- en participatiegedachte.

Het botte bezuinigingsbeleid van de VVD'er Zijlstra is feitelijk het einde van de lange weg die naar totale deregulering en marktwerking van het cultuurbeleid leidt. Een situatie die vervolgens door de PvdA'er Bussemaker niet herroepen wordt, omdat ook zij het aan de markt overlaat. Dit ondanks de ideologische retoriek van de PvdA tijdens het kabinet Rutte-I. Het is een voorbeeld van paradoxale continuïteit, zoals de socioloog Vuijsje dit noemt (Vuijsje 1997: 15).<sup>177</sup>

#### 4.4.3 Landelijk cultuurbeleid en functies cultuuronderwijs

In beleidsuitgangspunten, raadsadviezen en cultuurplannen worden de argumenten en doelen zichtbaar van landelijk cultuurbeleid voor cultuuronderwijs, evenals de functies die dit beleid het cultuuronderwijs toedicht.

Voor een analyse van deze bronnen is gebruik gemaakt van het functieanalyse-instrument cultuuronderwijs (figuur 8). In een assenkruis worden per kwadrant functies van cultuuronderwijs onderscheiden. In de twee linkse kwadranten gaat het om functies, gericht op kwalificerende doelen, zoals *culturele vorming* leidend tot kunst- en cultuurgerelateerde beroepen én de ontwikkeling van vakoverstijgende competenties als creativiteit, samenwerking en innoverend vermogen voor *deelname aan een innovatieve economie*. De twee kwadranten aan de rechterzijde

<sup>177</sup> Vuijsje noemt 'paradoxale continuïteit' een vorm van verandering die zich zo ongemerkt voltrekt dat op het eerste gezicht sprake is van een doorgaande ontwikkeling (Vuijsje 2016).

tonen socialiserende doelen, zoals *persoonsvorming* leidend tot cultuurparticipatie én de bevordering van culturele competenties voor *burgerschapsvorming* en *maatschappelijke stijging*. De twee bovenste kwadranten betreffen intrinsieke cultuuronderwijsdoelen leidend tot culturele beroepen en cultuurparticipatie, de twee onderste extrinsieke of instrumentele doelen, zoals kwalificatie voor deelname aan een innovatieve economie en burgerschapsvorming.

Om na te gaan hoe achtereenvolgende cultuurdepartementen en hun bewindslieden over functies van cultuuronderwijs dachten, zijn de kunstenplannen en cultuurnota's geanalyseerd.

#### *Culturele vorming en culturele beroepen (kwalificerend - intrinsiek)*

In de cultuurbeleidsnota's van Van Doorn (1976a), Brinkman (1985a) en de acht cultuurnota's daarna (1988-2015) is enkel incidenteel aandacht voor cultuuronderwijs als voorbereiding op een kunstzinnig of cultureel beroep. In het onderwijsbeleid zijn daarentegen wel voorbeelden voor dit onderwerp, zoals de formele invoering van de kunstvakken als examenvakken én het profiel C&M in de tweede fase voortgezet onderwijs om de aansluiting tussen voortgezet onderwijs en hoger kunstvakonderwijs te verbeteren. Dit geldt evenzeer de doorstroom van het vmbo - met de kunstvakken als examenvak - naar creatieve opleidingen in het mbo, die sinds 1999 bestaan (Udens 2010: 14). Het gaat dan ook om de vooropleidingen muziek en dans aan de conservatoria en dansacademies. De voortrajecten voor het kunstvakonderwijs bij de centra voor de kunsten, balletscholen, jeugdtheaterscholen en particuliere opleidingen vallen buiten de reikwijdte van het reguliere landelijke cultuurbeleid.<sup>178</sup> Het zijn immers de gemeenten die deze vanuit onderwijs- of cultuurbeleid subsidiëren of het betreft private opleidingen.

Alleen Brinkman in 1985 en Bussemaker in 2013 en 2014 maken in hun cultuurnota's gewag van cultuuronderwijs met als doel een kunstzinnig of cultureel beroep. In zijn *Nota Kunstzinnige vorming* (1985b) noemt Brinkman de binnenschoolse kunstzinnige vorming en de specialistische vorming buitenschools het voorportaal voor het kunstonderwijs (Brinkman 1985b: 18). In *Cultuur beweegt* (2013) spreekt Bussemaker in meer algemene termen over talent- en creativiteitsontwikkeling door cultuuronderwijs, omdat dit van groot belang is 'voor de dynamiek in de cultuursector en onze internationale positionering' (Bussemaker 2013a: 8). Zij vervolgt met 'creativiteit en de creatieve industrie worden - in een tijd dat veranderingen steeds sneller en minder voorspelbaar plaatsvinden - belangrijker voor zowel individu als samenleving'. En goed cultuuronderwijs draagt daaraan bij omdat het leerlingen uitdaagt tot een creatieve, onderzoekende en verbeeldende basishouding (Bussemaker 2014a: 14). Waar de een cultuuronderwijs beschouwt als *reguliere doorstroommogelijkheid* naar het hoger kunstvakonderwijs (Brinkman 1985b), ziet de ander brede *sociale en economische perspectieven* voor de cultuursector, de creatieve industrie en internationale positionering (Bussemaker 2013a; 2014).

#### *Beroepsvorming voor innovatieve economie (kwalificerend - extrinsiek)*

Dat goed cultuuronderwijs met vakoverstijgende competenties kwalificerend kan zijn voor de innovatieve economie is een beleidsbenadering van de laatste jaren. Staatssecretaris Zijlstra vindt in navolging van het advies van de Raad voor Cultuur dat cultuuronderwijs taalvaardigheid en creatieve en denkvaardigheden van leerlingen vergroot (Raad voor Cultuur 2011: 2).

---

<sup>178</sup> Centra voor de Kunsten worden - deels of enkel voor kinderen en jongeren - gesubsidieerd door gemeenten; uit dien hoofde vormen zij onderdeel van gemeentelijk beleid. Gemeenten subsidiëren overigens meestal geen Balletscholen en Jeugdtheaterscholen en ook geen andere particuliere kunstopleidingen of particulier of privaat werkende muziek- en dansdocenten.

De 'onderzoekende houding' die kinderen daardoor ontwikkelen is van groot belang voor onze kennissamenleving (Zijlstra 2011a: 8).

Denkbeelden van het WRR-rapport *Naar een lerende economie* (2013) zijn terug te vinden in de cultuurnota van Bussemaker, *Cultuur beweegt* (2013). De WRR schrijft over het primaire doel van het onderwijs als het 'leren zien van kansen' om met dit 'vermogen bestaande kennis snel in zich op te nemen en te gebruiken om nieuwe producten en diensten te maken'. Creativiteit is volgens de Raad een van de belangrijkste vaardigheden die een onderwijsinstelling moet ontwikkelen (WRR 2013: 207, 265). Bussemaker dicht vervolgens cultuuronderwijs die functie toe, omdat dit nodig is voor de 'sterk veranderende arbeidsmarkt in de Westerse wereld, waarbij de vraag naar [--] niet-routinematige vaardigheden toeneemt'. Zij noemt de 21<sup>ste</sup>-eeuwse vaardigheden om in te kunnen 'spelen op veranderingen, met creatieve en inventieve oplossingen. Kortom: het vermogen tot innovatie' (Bussemaker 2013a: 4). In haar nota *Cultuur verbindt* (2014) stelt ze dat 'vragen durven stellen, onderzoekend naar de wereld kijken en het verbeelden van ideeën en gevoelens zaken [zijn] die binnen het cultuuronderwijs als vanzelfsprekend aandacht krijgen' (Bussemaker 2014a: 14). De Kamer ondersteunt deze opvatting breed: 'Het opleiden van burgers tot creatieve wezens wordt steeds belangrijker, omdat onze wereld zo snel verandert, bijvoorbeeld onder invloed van technologie. We vinden het steeds moeilijker in te schatten wat over tien jaar de vereisten zullen zijn als mensen zich op de arbeidsmarkt begeven. Een stukje creativiteit meegeven is dus ontzettend belangrijk en wordt eigenlijk alleen maar belangrijker' (Gesthuizen TK 2014: 2). Cultuuronderwijs 'stimuleert *de creativiteit die wij nodig hebben* in ons land om met elkaar vooruit te komen' (Rutte TK 2014: 8).

#### *Persoonsvorming en cultuurparticipatie (socialiserend - intrinsiek)*

Elke cultuurbeleidsnota tussen 1973 en 2017 schenkt uitvoerig aandacht aan het belang van cultuuronderwijs voor de persoonlijkheidsontwikkeling en de bevordering van deelname aan kunst en cultuur. In de nota's zijn uiteenlopende argumenten terug te vinden waarom beleidsmakers persoonsvorming en cultuurdeelname belangrijk vinden. Men stelt bijvoorbeeld dat in cultuuronderwijs alle leerlingen kunst, media en ergoed beter *leren kennen en waarderen* en dat ze daarin ook kunstzinnige middelen leren hanteren. Dat impliceert in dit onderwijs een combinatie van zelf doen, ernaar kijken en er met elkaar over praten (Van Doorn 1976a; Van Heusden 1988; Nuis 1996; Van der Laan 2003; Plasterk 2007; Zijlstra 2010b; Zijlstra 2011a; Bussemaker 2013a; Bussemaker 2015a).

Cultuuronderwijs schept - aldus beleidsmakers - ruimte voor de *ontwikkeling van creatieve vermogens* en voor de *bevordering van de onderzoekende houding*, die van groot belang is voor onze kennissamenleving. Goed cultuuronderwijs daagt leerlingen dan ook uit een creatieve, onderzoekende houding te ontwikkelen (Van Doorn 1976a; Brinkman 1985b; Zijlstra 2011a; Bussemaker 2013a; Bussemaker 2014a). Een derde aspect in de nota's hierover is dat cultuuronderwijs bijdraagt aan een *grotere deelname aan kunst en cultuur*. Vanuit het cultuurbeleid gezien is dit belangrijk omdat het de beleving van de verschillende kunstvormen in kwalitatieve zin verbetert. Bovendien raakt men zo op school al vertrouwd met (de schoonheid van) kunst en cultuur, waardoor de afname ervan wordt vergroot (Brinkman 1985a; Van Heusden 1988; d'Ancona 1992; Nuis 1995; Van der Ploeg 1999a; Plasterk 2007; Bussemaker 2014a). Als laatste wijst de econoom Van der Ploeg erop dat leerlingen door cultuuronderwijs '*verschillende culturen en hun uitingen [moeten leren] waarderen*' (Van der Ploeg 1999a: 9). Kinderen moeten

een tegenwicht krijgen voor de economisering, verzakelijking en commercialisering van de samenleving. Cultuuronderwijs kan hen dan wegwijs maken 'in de vele schoonheden die het leven en de kunsten [-] hebben voortgebracht. Nieuwsgierigheid, verwondering, verrassing, overdondering en bezinning worden gevoed door de cultuurschatten van het verleden en door de hedendaagse kunst, de kunstschatten van morgen' (Van der Ploeg 1999b: 26).

#### *Burgerschapsvorming en maatschappelijke stijging (socialiserend - extrinsiek)*

De Raad voor Cultuur introduceert in 2007 de term *cultureel burgerschap* als 'een indicatie en onderstreping van de complexiteit en de gelaagdheid van burgerschap als zodanig' (Raad voor Cultuur 2007: 12). Om volwaardig aan de samenleving deel te kunnen nemen hebben burgers 'een zekere culturele bagage nodig' en door cultuuronderwijs maakt iedereen kennis 'met de veelzijdigheid van het culturele leven' (Raad voor Cultuur 2008: 91). Eerder al zegt Van Doorn in zijn nota *Kunst en Kunstbeleid* (1976a: 24) dat cultuuronderwijs leert 'bewust en kritisch vorm te geven aan eigen omgeving en leefpatroon'. En Brinkman en Nuis merken op dat dit onderwijs ruimte moet scheppen voor 'de verrijking van onderlinge communicatiemogelijkheden' (Brinkman 1985b: 8) en bijdraagt aan een 'goed cultureel klimaat op scholen' (Nuis 1995: 15). Ook de Raad voor Cultuur en Onderwijsraad noemen in hun advies *Cultuureducatie: leren, creëren, inspireren!* (2012) de socialiserende functie, die zij terugzien in het leren van leerlingen over 'eigen en andere culturen, hedendaagse culturen en culturen in het verleden. Dit ondersteunt kinderen bij de reflectie op de eigen positie in een veranderende samenleving, en op de overeenkomsten en verschillen in een samenleving' (Raad voor Cultuur & Onderwijsraad 2012: 10). Bussemaker stelt cultuuronderwijs voorop 'omdat het een belangrijke bijdrage kan leveren aan de vorming en ontwikkeling van het individu en onze samenleving' (Bussemaker 2013a: 8). En volgens VVD-Kamerlid Rutte maakt cultuuronderwijs deel uit van de Bildung van jonge mensen. Het levert daarmee een bijdrage 'aan de ontwikkeling als volwaardige burger' (Rutte TK 2014: 8).

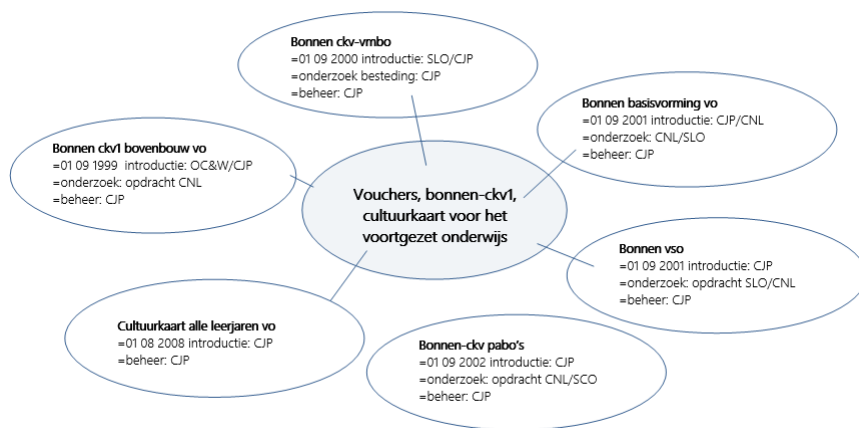
Kort gezegd gaat cultuuronderwijs om het verwerven van culturele competenties die mensen nodig hebben om met de dynamiek van een complexer wordende samenleving om te gaan en om daar volwaardig aan deel te nemen (Raad voor Cultuur 2015: 45). Van der Ploeg is daar eind vorige eeuw specifiek in en wil - zo lijkt het - vanuit de gedachte van een civil society (Dekker 1994) door een 'ongewapende confrontatie' leerlingen laten beseffen dat ze in een multiculturele samenleving leven. Cultuuronderwijs moet rekening houden met een meervoudige culturele achtergrond van allochtone leerlingen, waardoor dit kan leiden tot een betere aansluiting. Tegelijkertijd 'zal hun inbreng de blik van hun medeleerlingen op de veelzijdigheid van cultuur verruimen' (Van der Ploeg 1999a: 17; Van der Ploeg 1999b: 26).

#### 4.4.4 Aanjagers van cultuurdeelname

Er zijn meerdere redenen voor cultuurbewindslieden om met hun beleid cultuuronderwijs te stimuleren. In ieder geval gaat het ook, zoals we zagen, om de bevordering van actieve en receptieve cultuurdeelname met als socialiserend doel persoons- en burgerschapsvorming. Een op kunst en cultuur gerichte onderwijsinhoud en een structurele samenwerking met culturele instellingen leidt bovendien tot een grotere vraag van het onderwijs naar culturele producten en diensten. De cultuurdirectie (WVC) was daar in 1988 open over en schreef in een adviesaanvraag over het LOKV (Landelijk Ondersteuningsinstituut Kunstzinnige Vorming) aan de Raad voor de Kunst dat het de nodige aandacht wil schenken aan kunstbemiddeling van-

wege de keten 'productie-distributie-afname'. De relatie tussen cultuuronderwijs en professionele kunst- en cultuurinstellingen wordt door bemiddeling niet alleen hechter, aldus WVC, maar draagt tevens bij 'aan de participatie-bevorderende doelstelling' van het cultuurbeleid (Van Heusden 1988: 1). De Raad werpt dan tegen dat zulk beleid meer gestoeld is op 'financieel-ekonomische overwegingen' dan 'sociaal-kulturele' en dat 'wederom de afnamepotentie' van een interessante afzetmarkt - het onderwijs - als 'uitgangspunt heeft gediend' (Raad voor de Kunst 1989: 3, 22). WVC zet vervolgens toch jaarlijks een miljoen gulden in om de LOKV-kunstmiddeling te intensiveren, maar dat wordt enkel 'gevoeterd', als 'aan deze taakstellende heroverweging is voldaan' (Van Heusden 1988: 5). Dit is één voorbeeld van een *economisch sturingsinstrument* om de relatie tussen producent en consument, tussen zowel een gesubsidieerd aanbod als een gesubsidieerde vraag, te versterken.

Andere zijn *meerjarige impuls-activiteiten* voor hetzij basis- dan wel voortgezet onderwijs. In de periode 1981-1984 betreft het *SeCu-projecten* voor het lager beroepsonderwijs, mavo en culturele instellingen (Haanstra, Oud & Veen 1988) en van 1987-1998 de *Stimuleringsregeling basisonderwijs* met als doel cultuurparticipatie te stimuleren en cultuurspreiding te bevorderen (Oostwoud Wijdenes & Haanstra 1998). Parallel daaraan loopt van 1995 tot 1997 het LOKV-project *Cultuurtrajecten* om jongeren in het voortgezet onderwijs te leren zelfstandig hun weg naar kunst en cultuur te vinden (Oostwoud Wijdenes & Van Hoorn 1997; De Groot & Van Hoorn 1999). Met de inzet van de beleidsprogramma's *Cultuur en School* (Netelenbos & Nuis 1996) tot en met *Cultuureducatie met Kwaliteit* (Zijlstra 2011) wordt het beleid voor de basisschool meer structureel en verankerd én raakt het verder verweven met het landelijk cultuurbeleid.



Figuur 37: Overzicht vouchers, bonnen CKV en Cultuurkaart, én invoeringsdatum, onderzoek en beheer

Saillant is ook de beleidsmaatregel voor *invoering van CKV-vouchers* (1999), later omgezet in de Cultuurkaart (2008), om de vraag-en-aanbod verbinding tussen leerling, school en culturele instellingen ook in het voortgezet onderwijs te stimuleren (Hermans 2000: 72). Het ministerie komt leerlingen tegemoet in de kosten voor culturele activiteiten voor het verplichte vak CKV1 met een bedrag van vijftig gulden, in de vorm van CKV-vouchers (Damen 2010: 7). In figuur 37 is te zien dat de vouchers als eerste zijn geïntroduceerd in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs (1999), waarna ze beschikbaar kwamen voor leerlingen van het vmbo (2000), de basisvorming en de vso (2001). Voor pabo-studenten zijn de bonnen maar enkele jaren uitgege-

ven omdat ze niet bij een specifiek vak werden ingezet en maar een kwart van deze studenten de CKV-bonnen daadwerkelijk gebruikte (Severijnen 2004: 15).

De invoering van de Cultuurkaart voor alle leerjaren van het voortgezet onderwijs (2008) door Balkenende-IV is een van de sturingsmiddelen om de doelstellingen van dit kabinet te realiseren. Het kabinetsprogramma *Samen werken, samen leven* wil jongeren tot 18 jaar 'actief of passief vertrouwd [maken] met cultuur en kunstvormen en met de Nederlandse geschiedenis' (Ministerie van Algemene Zaken 2007: 82; Plasterk 2007: 22). En met de Cultuurkaart zijn deze culturele voorzieningen makkelijker toegankelijk. Wat later ondersteunt het regeerakkoord Rutte-II de Cultuurkaart opdat culturele instellingen 'hun educatie op deze groep richten' (Rutte & Samson 2012: 18) en omdat de kaart er 'daadwerkelijk in slaagt om leerlingen in contact te brengen met cultuur' (Bussemaker 2013a). Eerder al stelt staatssecretaris Van der Ploeg dat de cultuurbonnensystematiek een interessante methode van subsidiëring is, die aan twee kanten werkt: jongeren kunnen met korting gebruik maken van culturele producten en culturele instellingen worden gestimuleerd producties te maken die jongeren aanspreken (Van der Ploeg 1999b: 27).

Naast economische sturingsinstrumenten worden ook *communicatieve en juridische middelen* ingezet om in cultuuronderwijs het cultuurbeleid te realiseren. Een voorbeeld van communicatief sturen is de instelling van het *Platform Kunsteducatie Voortgezet Onderwijs* (1994). Het krijgt de opdracht, als ware het dé ambassadeur voor kunst en cultuur, stimulerend, signalerend en initiërend op te treden voor scholen en culturele instellingen (Ritzen & d'Ancona 1993). Het Platform komt er om scholen voor voortgezet onderwijs bewust te maken van hun culturele omgeving en tips te geven over het gebruik daarvan (Van Bosse 1998). De regering Kok-I maakt hiermee duidelijk prioriteit te blijven geven aan de samenwerking tussen onderwijs en de culturele omgeving.

Maar ook het beleidsprogramma *Cultuur en School* (1996) kent een wervend bulletin en een informatieve website en het neemt in 1998 de ambassadeursrol van het Platform over.<sup>179</sup> Voorbeelden van actoren met een informerende en communicatieve functie zijn ook de elkaar opvolgende kennisinstellingen voor cultuuronderwijs: LOKV (1982-2001), Cultuurnetwerk Nederland (2002-2012) en LKCA (2013-heden), die vanuit de cultuurplansystematiek bekostigd zijn. Ook het Fonds voor Cultuurparticipatie (2009-heden) is zo'n voorbeeld. Het heeft naast subsidieverstrekking veel aandacht voor informatieverzorging en voorlichting over educatieve mogelijkheden van culturele instellingen en hun producten en stipuleert het belang ervan voor het funderend onderwijs.

Juridische sturingsmiddelen die direct voortkomen uit cultuurbeleid en vanuit de cultuurbegroting bekostigd worden, zijn de programma's en regelingen van het Fonds voor Cultuurparticipatie (Knol & Van Rensen 2009; Knol 2015). Het betreft echter ook wetgeving, zoals de *Wet op het specifiek cultuurbeleid* (d'Ancona 1993) op grond waarvan cultuurinstellingen, expertisecentra en fondsen gesubsidieerd worden. Onderwijsbeleid benut ook wettelijke sturingsmid-

<sup>179</sup> Het gratis verspreide *Bulletin Cultuur & School* kent vanaf 1 januari 1998 tot juni 2011 een tweemaandelijks editie. Halverwege 2011 is het tot december 2012 voortgezet als *Cultuurplein Magazine*. Van begin tot eind was Marthe Bauwens hoofdredacteur ervan. De eerste drie jaar gaf Sanders, Zeilstra & Partners het blad uit, waarna Cultuurnetwerk Nederland de uitgeversrol overnam. De website *Cultuurplein* is vanaf 2004 tot eind 2012 door Cultuurnetwerk Nederland verzorgd. Beide communicatiemiddelen zijn ingezet door het directoraat Cultuur (OCW) en gefinancierd vanuit cultuurmiddelen.

delen zoals die voor kerndoelen en eindtermen, waar trouwens ook het cultuurbeleid invloed op wil uitoefenen. Zo drong de Raad voor Cultuur bij de eerste kerndoelenherziening aan op 'een adequate invulling van de culturele kerndoelen' in basis- en eerste fase voortgezet onderwijs (Raad voor Cultuur 1996: 15). Staatssecretaris Nuis neemt dit in zijn cultuurnota over en zegt dat de kunsten 'een duidelijke plaats moeten krijgen in de kerndoelen en examenprogramma's', wettelijke middelen om de onderwijsinhoud te sturen (Nuis 1996: 10).

#### 4.5 Cultuuronderwijsbeleid in landen om ons heen

Binnen de context van deze studie is het van belang ook enig beeld te krijgen van beleid, positie en inhoud van het cultuuronderwijs in andere landen. Het gaat dan om vragen als: op welke wijze is het cultuuronderwijs door de centrale overheid vormgegeven en welke beleidsdoelen worden daarbij nagestreefd? Komt dit leergebied in alle niveaus van het funderend onderwijs voor en betreft het dezelfde vakken als in Nederland het geval is? Het is niet de bedoeling om hier alle drieënveertig landen van Europa te bespreken, noch de achtentwintig lidstaten van de Europese Unie. Naast algemene opmerkingen wordt meer specifiek ingegaan op enkele kleine en grote landen rondom Nederland zoals België (Vlaanderen), Denemarken, Engeland, Duitsland en Frankrijk. Omdat er de afgelopen decennia slechts enkele relevante empirische beleidsonderzoeken over internationaal cultuuronderwijsbeleid verschenen, beperk ik me daartoe (Bevers, Ernst & Henrichs 2001; Ensink et al. 2004; EACEA 2009; Ros, Hagenaars, Van Hoorn & IJdens 2009; Kirchner & Haanstra 2013).

In veel Europese landen denkt men na over de plaats van cultuuronderwijs in het curriculum van het funderend onderwijs. Door de demografische veranderingen klinkt daarbij steeds de vraag wiens cultuur het eigenlijk betreft. In het schoolcurriculum van basisschool en onderbouw voortgezet onderwijs staan, als het om de kunstvakken gaat, beeldende kunst en muziek bovenaan de lijst. Soms zijn beide vakken verplicht, soms een van de twee; in de bovenbouw voortgezet onderwijs worden ze meestal keuzevakken (Ensink et al. 2004: 61). Andere kunstvakken komen doorgaans hooguit extra-curriculair voor. Erfgoedonderwijs heeft soms een eigen plek in het curriculum, vaker echter maakt het deel uit van andere vakken als aardrijkskunde en geschiedenis en het is als zodanig dan ook niet altijd herkenbaar (Bevers et al. 2001). De problemen die beleid en uitvoering heeft met cultuuronderwijs zijn in de meeste Europese landen min of meer hetzelfde. Hoe geven we curriculaire vorm aan verbreding en verdieping van deze vakken; hoe zetten we technologische vernieuwingen in en wat doen we met cultuuronderwijs in het beroepsonderwijs? Daarnaast is er de strijd tussen de monodisciplinaire kunstvakken en het vakoverstijgend onderwijs, waar bij het laatste uitgegaan wordt van 'gemeenschappelijke processen of vaardigheden' en van de tweedeling '(re)productie en receptie' (Haanstra 2014: 14). Bovenal gaat het bij het cultuuronderwijs om de kwaliteit ervan, die in basisschool en onderbouw voortgezet onderwijs vaak onvoldoende gewaarborgd is door een gebrek aan vakbekwame leerkrachten (Bevers et al. 2001; Ensink et al. 2004: 25, 33).

Het onderwijs wordt in het begin van deze eeuw in Engeland, Frankrijk, Duitsland en Vlaanderen gekenmerkt door hervormingen en vernieuwingen, zoals dat ook in Nederland aan de orde is. Dat geldt evenzo het cultuuronderwijs met een bijzondere aandacht voor de samenwerking tussen school en culturele instellingen, waar in het begin daarvan - net als in Nederland - culturele instellingen het aanbod bepalen. Daartoe lanceren in Frankrijk de ministers van onderwijs en cultuur *Le plan de cinq ans*, oftewel het *Lang-Tasca Plan* (2000) naar de toenmalige

ministers voor Cultuur en Onderwijs (Compendium of Cultural Policies & Trends n.d.b). Engeland heeft zijn *Creative partnership* (2002), Vlaanderen kent *CANON Cultuurcel* (1998) en Nederland *Cultuur en School* (1996).

Uit onderzoek in EU-lidstaten naar functies van cultuuronderwijs in het funderend onderwijs blijken duidelijke overeenkomsten met die in het Nederlands onderwijs (Ensink et al. 2004). Belangrijke functies van cultuuronderwijs zijn volgens EU-lidstaten 'het ervaren van kunst en verwerven van kennis over kunst (kunstgerelateerd doel), de mogelijkheden om verbindingen te leggen met andere vakken en om een andere manier van leren te ervaren (leergerelateerd doel) en persoonsvorming (culturele bewustwording; leren samenwerken; leren creatief te denken). Daarnaast gaat het om kwalificerende (creativiteit) en sociaal-maatschappelijke doelen (versterking sociale cohesie; bevorderen nationaal bewustzijn). Doelstellingen die in deze laatste categorie - net als in Nederland - veel genoemd worden zijn communicerende vaardigheden, 'het beter begrijpen van andere culturen' en 'het bevorderen van burgerschap'.

Vergeleken met de huidige Nederlandse situatie valt het op dat EU-lidstaten het minst een positieve bijdrage van cultuuronderwijs aan de economie noemen (Ensink et al. 2004; Onderwijsraad 2006: 10-11; EACEA 2009: 18-22). In verband hiermee merkt EACEA op dat 'a new focus on creativity (often in relation to *its importance in innovation*) and cultural education [--] is apparent in the goals of arts education. This raises questions about the ability of the arts curriculum to fulfil such diverse and wide-ranging aims' (EACEA 2009: 10). Het is vergelijkbaar met de brede constatering van het Platform Onderwijs2032 dat leerlingen cultuuronderwijs nodig hebben om 'de wereld te kunnen begrijpen en eraan bij te dragen (Platform Onderwijs2032 2016: 52).

Het ENVIL-onderzoek (Kirchner & Haanstra 2013) laat zien dat veel landen *nationale leerplannen* hebben of leerplankaders die *verplicht voorgeschreven* zijn. Leerplannen van Duitse deelstaten (Länder) zijn soms meer, soms minder voorgeschreven. De verantwoordelijkheid voor het curriculum ligt in Duitsland bij de deelstaten met in elke deelstaat een eigen onderwijssysteem (Kirchner & Haanstra 2013). In het Duitse onderwijs valt een terugval in de lessen muziek en beeldende vorming te bespeuren en er is beleidsmatig een groeiende inzet op extra-curriculaire culturele activiteiten, zoals gestimuleerd in het *Landesprogramm Kultur und Schule* van Nordrhein-Westfalen en Baden-Württemberg (Compendium of Cultural Policies & Trends n.d.c.).

In Frankrijk is in 2008 kunstgeschiedenis als verplicht vak aan het curriculum van het voortgezet onderwijs toegevoegd, naast de ook in het basisonderwijs al bestaande verplichte vakken beeldende vorming en muziek (*enseignement artistiques*). Daarnaast zijn er allerlei opties mogelijk zoals culturele projecten (*classes à projet artistique et culturel*), artists in residence en erfgoedklassen (*classes de patrimoine*). De samenwerking tussen scholen en culturele instellingen - veelal vanuit landelijk impulsbeleid - mondt ook in Frankrijk uit in een aanbod van extra-curriculaire activiteiten (Compendium of Cultural Policies & Trends n.d.b.); Eurydice 2019). Een belangrijk doel van het Franse cultuuronderwijs 'is het overbruggen van sociale en culturele verschillen en het bevorderen van gelijke kansen' (Onderwijsraad 2006: B.3-73). Met de notitie *The Importance of Teaching* (2010) wordt in Engeland het verplicht curriculum, met daarin ook de kunstvakken, vereenvoudigd en krijgen school en leraren een grotere autonomie. In dit curriculum zijn muziek en beeldende kunst en vormgeving als ondersteunende vakken opgenomen (Department for Education 2010: 7). *The Importance of Teaching* noemt het bezoek aan

theater, tentoonstellingen, musea en bibliotheken een rijke culturele ervaring (Department for Education 2010: 46). Engeland kent ook impulsprogramma's van het ministerie van Cultuur, die door de Arts Council worden vormgegeven en uitgevoerd. Een ervan is het *Artsmark Programme*, 'because it develops [pupils] creativity, inspires future careers and enriches their childhood' (Ellis 2018). Het bestaat sinds 2010 en is bedoeld om leraren en medewerkers van culturele instellingen te ondersteunen bij het geven van hun kunstlessen ([www.artsmark.org.uk](http://www.artsmark.org.uk)). Wat het reguliere curriculum betreft zet Engeland vanaf 2010 een stapje terug.

De Vlaamse Gemeenschap kent die verplichting van het leerplan niet en leraren kunnen grotendeels zelf bepalen hoe zij het curriculum vormgeven, mits zij rekening houden met centraal vastgestelde basisschoolind termen (Compendium of Cultural Policies & Trends n.d.a.). Voor cultuuronderwijs is in het curriculum van het Vlaamse basisonderwijs muzische vorming opgenomen, vergelijkbaar met het leergebied kunstzinnige oriëntatie in Nederland. In de onderbouw van het voortgezet onderwijs (eerste graad secundair) gaat het om eindtermen voor artistieke of plastische en of muzikale opvoeding, waarna in de tweede en derde graad voor kunstsecundair onderwijs gekozen kan worden met doorstroom naar het hoger kunstonderwijs (Vlaamse overheid z.j.; Eurydice 2019).

Denemarken heeft in de Folkeskole, van 6 tot 16 jaar, drie leergebieden: humaniora, praktisch creatieve vakken (muziek, beeldende kunst en vormgeving) en exacte vakken. Beeldende vorming is de eerste vijf jaar van de Folkeskole verplicht; muziek de eerste zes jaar en vormgeving (hout en metaal) van het vierde tot achtste jaar (Eurydice 2019). Dit wijkt nogal af van de Nederlandse situatie.

In de bovenbouw van het voortgezet onderwijs kunnen leerlingen in Vlaanderen kiezen voor het Kunst Secundair Onderwijs, waarin algemene vorming wordt gecombineerd met theoretische en praktische kunstvakken: ballet, beeldende kunst of podiumkunsten (Nuffic 2016a). In Denemarken (Gymnasier) en in de meeste deelstaten van Duitsland (Allgemeinen Hochschulreife) kan in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs examen gedaan worden in muziek of beeldende vorming (Nuffic 2018a; Nuffic 2015). In Engeland (GCSE) geldt dat facultatief voor beeldende kunst en vormgeving, dans, drama, muziek, film- of mediastudies (Nuffic 2018b). Frankrijk kent in de bovenbouw (Lycée général série littéraire) ook extra-curriculaire specialisatiemogelijkheden in beeldende kunst, muziek, theater of circus (Nuffic 2016b).<sup>180</sup> In Nederland kiest men uit de examenvakken beeldende kunst, dans, drama of muziek, met de kunstpraktijk steeds in combinatie met kunsttheorie.

Wat in deze vergelijking opvalt is dat Nederland als enig Europees land het curriculum niet verplicht voorschrijft en toetst maar dit overlaat aan het bevoegd gezag van de school (EACEA 2009: 17). Weliswaar kent Nederland een beschrijving van het curriculum in kerndoelen en eindtermen, maar het schoolwerkplan en daarbij behorende lesinhouden worden door de school zelf ingevuld. Dit komt voort uit de historisch gegroeide beleidsnadruk op de vrijheid van onderwijs, samenhangend met de voorheen sterk verzuilde samenleving, waarin elke zuil zelf de inhoud van haar onderwijs bepaalde. Het is in lijn met de conclusies van de commissie Dijsselbloem om keuzes voor onderwijsinhoud en didactiek aan de school zelf over te laten (de autonome school).

---

<sup>180</sup> Informatie onderwijssystemen Vlaanderen, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Engeland op Nuffic's website. (<https://www.nuffic.nl/onderwerpen/buitenlandse-onderwijssystemen>, geraadpleegd op 8 maart 2019).

## 4.6 Conclusies

Stelselherzieningen leiden na langdurige ambtelijke en politieke voorbereidingen en na interactieve beleidsinzet van onderwijsbetrokkenen tot fikse wijzigingen in de onderwijsstructuur. De veranderingsvoorstellen - met daarin een uitbreiding van de traditionele kunstvakken met film-fotografie, audiovisuele vormgeving, dans en drama - gaan gepaard met ideologische discussies in kabinet en parlement over *de functies* van het onderwijs voor persoon, werk en maatschappij. Die krijgen ook steeds een andere nadruk en inhoud *als consequentie van het wijzigend onderwijsbeleid*. Dat deze veranderingen in basisschool, basisvorming en tweede fase voortgezet onderwijs in een mondiger en assertiever wordende samenleving niet zonder slag of stoot gaan ligt voor de hand. Temeer ook omdat directies, leraren en leerlingen het idee hebben dat niet naar hen wordt geluisterd.

Betrokken actoren hebben echter een ongelijke positie in het veranderingsproces en reageren dan ook uiteenlopend op het voorgenomen beleid en de uitwerking ervan in de onderwijspraktijk. Zo is de Tweede Kamer bij het realiseren van haar wensen afhankelijk van de regering en moet er 'gemeten in termen van feitelijke invloed' aan de ministers en hun ambtenaren meer gewicht worden toegekend dan aan de volksvertegenwoordiging (Van Putten 1980: 269). Toch wendt de Kamer bij de behandeling van de wetgeving voor basisvorming en tweede fase voor de inrichting, omvang en zwaarte van vakken behoorlijk veel invloed aan. Dat proberen kunstvakverenigingen ook, net als onderwijsbonden en andere onderwijspartijen, en ze zoeken, voorafgaand aan besluitvormende debatten, Kamerleden op om hun standpunt te bepleiten. Hun meningen zijn herhaaldelijk verdeeld, ideologisch onhaalbaar of politiek onvoldoende bruikbaar, zodat na invoering van de onderwijsveranderingen de kritiek van het onderwijsveld blijft. Een brede, actieve steun voor de noodzaak van onderwijsvernieuwingen is daar dan ook vaak ver te zoeken.

Aan het begin van de zeventiger jaren noemt het sociaaldemocratische kabinet Den Uyl het onderwijs primair een welzijnsvoorziening 'gericht op persoonlijke ontplooiing van mensen en op maatschappelijke voorbereiding van leerlingen in veel ruimere zin dan de beroepsuitoefening alleen'. Een nieuw onderwijsstelsel, met basisschool, middenschool en bovenschool, moet voor die veranderingen zorgen. Progressieven en sociaaldemocraten willen kinderen in het onderwijs stimuleren tot zelfstandige, vrije en mondige burgers 'door hen gelijke mogelijkheden te bieden om hun eigen talenten te ontplooien'.

Liberalen vinden dit onjuist omdat zo 'de maatschappelijke visie op school zou worden bepaald', terwijl christendemocraten en de verzuilde onderwijsvakbonden wijzen op de ondermijning van de vrijheid van onderwijs. Een halve eeuw later streeft de neoliberale regering Rutte-II met Onderwijs2032 (2015) naar onderwijsopbrengsten die abiturienten in staat moeten stellen een actieve bijdrage te leveren aan 'onze pluriforme samenleving' om 'onze innovatieve en concurrerende economie te versterken'. Ook nu keren politiek en maatschappelijk engagement zich tegen deze veranderingsvoorstellen, waardoor het vervolg op Onderwijs2032 met curriculum.nu (2017) een heel andere wending krijgt.

Uit de kerndoelen voor de kunstvakken in basis- en onderbouw voortgezet onderwijs (1993; 1998; 2005) blijken deze politieke visies nauwelijks. En dat geldt ook voor de eindtermen (1997; 2006) waarin voornamelijk van persoonsvormende en socialiserende functies sprake is. De facto gaat het tijdens mijn onderzoeksperiode om doelen voor cultuuronderwijs, geformuleerd

in termen van *persoons-* en *burgerschapsvorming*, die steeds een andere invulling krijgen. Zo gaat het bij burgerschapsvorming beurtelings om het verwerven van inzichten in 'de wereld om ons heen', over 'aandacht voor de multiculturele samenleving' en over - het ook door Unesco gehanteerde begrip - 'culturele diversiteit'.<sup>181</sup>

Aandacht voor de multiculturele samenleving zien we voornamelijk in het cultuurbeleid van Kok-II terug met divers cultuuronderwijs als 'ongewapende confrontatie' van Van der Ploeg. Desalniettemin zijn er naast deze ook *selecterende* en *kwalificerende* doelen, zoals in vmbo-eindtermen 'oriëntatie op leren en werken' en in havo en vwo 'oriëntatie op studie en beroep'. Het gaat in kerndoelen en eindtermen niet zozeer over beroepskwalificerende doelen, als wel om kwalificerende en selecterende doelen voor een vervolgstudie, zoals middelbaar of hoger onderwijs in een kunstvak, een docentenopleiding of een taal- en cultuurstudie (bijlage 06). Naast deze doelen zien we in de kerndoelen van de kunstvakken in primair en onderbouw voortgezet onderwijs een omslag van het onderwijzen van 'de fundamentele van het vak' naar het aanleren van vakoverstijgende kennis van een breed leergebied, om die kennis in diverse contexten te kunnen gebruiken. Het is dan de vraag of leerlingen voldoende basiskennis van de verschillende kunstvakken hebben om vakoverstijgend of zelfs leergebiedoverstijgend te werk te kunnen gaan.<sup>182</sup> Vakken zijn als samenhangende betekenisgehelen immers niet voor niets ontstaan.

Leerlingen kiezen in de tweede fase in havo en vwo - sinds de herziening van de profielen (2007) - steeds minder voor een kunstvakexamen. De keuze voor het profiel C&M houdt daarmee gelijke tred. Jongens kozen zo'n vak al steeds minder, maar het zijn nu vooral meisjes die afhaken en vanuit een verondersteld beter carrièreperspectief meer voor E&M en N&G (havo) en N&T (vwo) gaan. In de vrije ruimte wordt het kunstvak nog wel als examenvak gekozen, maar ook die keuze loopt fors terug. Bij die keuzes zal zeker ook de eerder opgedane kennis, vaardigheden en inzichten in een kunstvak een rol spelen. Samengevat koos een op de drie havo- en een op de vier vwo-leerlingen in 2009/2010 nog voor een kunstvak terwijl dat in 2017 nog een op de vijf is (havo en vwo). Voor vmbo-gl en -tl geldt in die jaren een redelijke constante van een op de zes leerlingen met een examen in een kunstvak. Van het aantal leerlingen dat voor een kunstvak kiest in havo en vwo is circa driekwart vrouw, in het vmbo is tweederde vrouw. Als deze sterk neerwaartse trend doorzet kiezen steeds minder leerlingen voor een kunstexamen en wordt de portee van CKV in het gemeenschappelijk deel van de bovenbouw fors groter. Daarmee wordt immers alle leerlingen bereikt om de door het rijk beleden - en door docenten waargenomen - kwalificerende en socialiserende doelen te verwezenlijken.

Het is opmerkelijk dat het *cultuurbeleid, als exogene variabele*, zowel vanuit de brede als enge opvatting van cultuur, veel meer functies aan cultuuronderwijs toedicht dan het onderwijsbeleid doet, *zonder dat dit echter consequenties heeft* voor het onderwijssysteem of voor kerndoelen of eindtermen. Het betreft cultuurpolitieke beleidsvisies, die bewindslieden met wetgeving, beeldvorming en incentives, zoals meerjarige beleidsprogramma's, vouchers en cultuur-

<sup>181</sup> Culturele diversiteit - diversiteit van cultuuruitingen - behoort tot het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid en is vastgelegd in de *Promotion of the Diversity of Cultural Expressions* (General Conference Unesco, 20 oktober 2005).

<sup>182</sup> De kennisbases vormen de kern van het schoolvak en beschrijven zowel de pedagogisch-didactische bekwaamheden als de vakinhoudelijke kennis en de daarbij behorende vakdidactische bekwaamheden die een afgestudeerde student moet beheersen (<http://10voordeleraar.nl>).

kaarten willen realiseren. Het gaat samengevat om twee beroepskwalificerende en twee socialiserende, burgerschapsvormende functies. Culturele vorming, kwalificerend bedoeld en *gericht op een cultureel beroep*, zien we terug in cultuurbeleidsplannen van het kabinet Lubbers-I en Rutte-II. Dat cultuuronderwijs met vak- en leergebiedoverstijgende competenties daarnaast ook voor *de reguliere arbeidsmarkt kwalificerend* kan zijn, lezen we de laatste tijd vooral in cultuurbeleidsnota's van de kabinetten Rutte-I en -II. Daarvóór sprak geen cultuurbeleidsplan of cultuurnota daarover. Wat de socialiserende functie aangaat beschrijven cultuurplannen naast *de persoonsvormende* ook *de burgerschapsvormende* functie van cultuuronderwijs. Ze zijn van belang om als individu van een gemeenschap deel uit te kunnen maken en om daar een actieve bijdrage aan te kunnen leveren.

Alle kabinetten onderstrepen voorts vanuit het cultuurbeleid het belang van cultuuronderwijs voor cultuurparticipatie - de actieve en receptieve deelname aan kunst en cultuur; dit geldt voor jongeren buitenschools én later in de levensloop. Naast het leren hanteren van kunstzinnige middelen, leren leerlingen naar kunst te kijken, erover na te denken en te praten. Om volwaardig aan de samenleving deel te kunnen nemen hebben burgers - aldus Kok-I, Balkenende-II, -IV en Rutte-II - 'een zekere culturele bagage nodig' (Nuis 1996; Van der Laan 2003). Voor kinderen die buiten school weinig met cultuur in aanraking komen draagt cultuuronderwijs bij 'aan de ontwikkeling als volwaardige burger en stimuleert het de creativiteit die wij nodig hebben in ons land om met elkaar vooruit te komen' (Rutte TK 2014: 8).

Net als de Nederlandse overheid stimuleren ook andere EU-landen, zoals Engeland, Frankrijk en Duitsland *via hun cultuurbeleid* het cultuuronderwijs in het funderend onderwijs. Die aanmoedigingen op zichzelf getuigen van het belang dat hieraan door die overheden gehecht wordt, maar het duidt tegelijkertijd ook op de zwakke positie die cultuuronderwijs in de school inneemt. Als cultuuronderwijs immers tot de kern van het onderwijs behoort is dat zichtbaar in een structureel stevige positie in het onderwijscurriculum en in de daarbij horende vakbekwaamheid van de docent. Dan zijn extra beleidsstimuli vanuit het cultuurdirectoraat niet meer nodig.

Het volgend hoofdstuk is een dieptestudie naar het flankerend beleid voor cultuuronderwijs in het basisonderwijs. De steeds meer in de kerndoelen opgenomen en vanuit het cultuurbeleid opgelegde samenwerking tussen basisschool en culturele instellingen vormt daarin de rode draad.

## 5 Impulsprogramma's basisschool en culturele omgeving

De beleidsmatige aandacht van de rijksoverheid voor de kwaliteit van het cultuuronderwijs en voor vormen van samenwerking tussen basisschool en culturele omgeving staat in dit hoofdstuk centraal. Het is een dieptestudie naar het impulsbeleid voor cultuuronderwijs van het directoraat Cultuur voor *basisscholen* en lokaal-regionale *culturele instellingen*. Antwoord wordt gegeven op enkele deelvragen over de zienswijzen waarop dit impulsbeleid is gebaseerd en de vraag naar verbindingen met het cultuur- en onderwijsbeleid. Met wie wordt dit beleid vormgegeven en uitgevoerd? Welke vormen van beleidssturing en sturingsinstrumenten worden hiervoor gebruikt? En dragen die bij aan het realiseren van de doelstellingen?

In de eerste paragraaf beschrijf ik de inrichting van *de ondersteuningsstructuur* voor de samenwerking van cultuurinstellingen met het basisonderwijs. Naast deze structuur komen in deze paragraaf de beleidsmatige argumenten aan bod die pleiten voor die samenwerking. Bovendien laat een analyse de beleidsdichtheid van dit onderwerp per kabinet te zien, evenals de mate van padafhankelijkheid ervan in elkaar opvolgende kabinetten. De tweede paragraaf besteedt aandacht aan de kwaliteit van cultuuronderwijs, zoals deze wordt nagestreefd in drie door het cultuurdirectoraat bedachte en op elkaar aansluitende *impulsprogramma's voor het basisonderwijs*.<sup>183</sup> De laatste paragraaf tenslotte richt de focus op *de culturele instellingen* en hun vormen van samenwerking met het basisonderwijs én op de geldstromen van het ministerie, bedoeld voor cultuuronderwijs in school.

### 5.1 Van lappendeken naar verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming

Om haar cultuuronderwijsbeleid consistent en effectief te kunnen verwezenlijken besteedt de directie cultuur veel aandacht aan de totstandkoming (en instandhouding) van een samenhangende verzorgingsstructuur voor het onderwijs en de buitenschoolse cultuureducatieve voorzieningen. Het gaat om een samenhangend stelsel van culturele instellingen, bemiddelaars en scholen onder gezamenlijke regie van Rijk, provincies en gemeenten als instellingssubsidiënten. Concretisering ervan is - net als veel beleidsimplementatie - eerder 'een voortgaand proces van *trial and error* dan een gestroomlijnde realisatie van vastgestelde beleidsdoelen' ('t Hart et al. 2002: 103).

Het betreft in dit geval een zeer complex veld van lokale, provinciale en landelijke cultuurinstellingen, die in vijf categorieën ondergebracht kunnen worden: 1) presentatie-instellingen als musea, tentoonstellingsruimtes, podiumkunstinstanties, filmhuizen en bioscopen; 2) producerende instellingen zoals orkesten, dans-, muziek- en theatergezelschappen; 3) gebruiksinstanties met bibliotheken en archieven; 4) scholingsinstellingen als centra voor de kunsten, (jeugd)theater-, dans- en muziekscholen; en 5) intermediaire instellingen met als taak de bemiddeling tussen de vraag van de school en het aanbod van presentatie-, producerende, gebruiks- en scholingsinstellingen.<sup>184</sup> In veel gevallen zijn intermediaire en scholingsinstellingen

<sup>183</sup> Voor *Cultuur en School* is hier gebruik gemaakt van interviews die afgenomen zijn voor het artikel *Doel en streven Cultuur en School* (Hagenaars 2008). De bijlage *Cultuur en School - betrokkenen aan het woord* laat het doel hiervan en van de bijbehorende expertmeeting zien - alsmede een opsomming van hen die in 2007 zijn bevroegd en degenen die aan de interviews meewerkten.

<sup>184</sup> Er kan ook een onderscheid gemaakt worden in 1) producerende instellingen, zoals theatergezelschappen, orkesten en centra voor de kunsten met als doel het maken van cultuur (of mensen helpen

gecombineerd en ze werken dan direct voor en met leerlingen in de klas (eerstelijns), voor leerkrachten, vakdocenten en begeleiders van instellingen (tweedelijns) en voor lerarenopleiders en kaderopleidingen (derdelijns). Naast deze functionele ordening is ook een indeling mogelijk op basis van de belangrijkste subsidiërende overheid in landelijke, provinciale, regionale en gemeentelijke instellingen.

Met zoveel andersoortige betrokken culturele partners, die op grond van vergelijkbare educatieve doelstellingen hun werk zouden moeten doen, is een landelijk samenhangende ondersteuningsstructuur - vanuit het beleid bezien - onontbeerlijk. Zo'n structuur kan Den Uyls' inzet om de sociale ongelijkheid weg te nemen helpen verwezenlijken. De directie Kunsten van dit kabinet wil dan ook via kunstzinnige vorming in en buiten het onderwijs de verschillen in cultuurdeelname verminderen en 'het volk verheffen' (Schneijderberg, 5 september 2017).<sup>185</sup> Kunstzinnige vorming moet dan bijdragen aan de 'totale ontwikkeling van de persoonlijkheid als individu en als lid van samenlevingsverbanden' (Van Doorn 1975: 1). Sociaaldemocraten kiezen immers voor door de overheid bekostigde en georganiseerde, en voor iedereen toegankelijke voorzieningen 'omdat het de maatschappelijke samenhang bevordert als alle burgers het gebruik van bepaalde voorzieningen delen' (De Boer, Axwijk, Jacobs, Ter Horst & Trapenburg 2002: 25; Van den Braak & Van den Berg 2017: 301). Tegelijkertijd is het een streven naar het sociaaldemocratische ideaal van een *eerlijker verdeling* 'van inkomen, kennis en macht' (Bleich 2008: 275).

De ministeries van O&W en CRM doen er daarna samen wel *bijna tien jaar over* om tot een passend stelsel te komen. Niet alleen inspraakprocedures vanuit politiek en samenleving zijn daar debet aan, maar zeker ook de bestaande, rommelige beleidspraktijk. Zo zijn er instellingen met een of meerdere overheden als subsidiënt, die zowel rekening moeten houden met onderwijs- en welzijnsbeleid als kunstbeleid. Voorts blijken taken niet voldoende afgebakend, is er sprake van overlap tussen werk van de ene instelling met een andere en worden bepaalde regio's en werkvelden niet of nauwelijks bereikt.<sup>186</sup> Veel instellingen ontwikkelen bovendien eigen leerplannen, verzorgen begeleiding en bijscholing van onderwijsgeevenden, bemiddelen tussen professionele kunstinstellingen, kunstenaars en het onderwijs, terwijl er zogenaamde 'witte vlekken' zijn, waar niets plaatsvindt (Damen et al. 2002: 20-21). Daarbij vraagt de NVTO - de Nederlandse Vereniging voor Tekenonderwijs - zich af of het eigenlijk wel juist is dat er naast een aparte verzorgingsstructuur voor het onderwijs (met het SLO) er ook een komt voor de kunstzinnige vorming (in het onderwijs): alsof het 'een aparte grootheid is naast het onderwijs' (Schasfoort 1977: 266).

Vier jaar na *Naar een verzorgingsstructuur voor de kunstzinnige vorming* (1975) verschijnen, na vele concept-rapportages, twee op elkaar afgestemde beleidsnotities van het ministerie van

cultuur te maken); 2) distribuerende culturele instellingen zoals theaters, bibliotheken en musea met als doel geproduceerde cultuur te verspreiden en onder de aandacht te brengen; en 3) intermediaire culturele instellingen zoals provinciale en stedelijke instellingen die scholen helpen cultuuronderwijs te maken (Konings 2016: 4-6; Konings 2017: 23).

<sup>185</sup> Op 5 september 2017 interviewde ik Fons Schneijderberg, oud-ambtenaar van de directie HBO van het ministerie van O&W en later van OCW over het kunstvakonderwijs en zijn samenwerking met de directies Kunsten, VO, Scholing en Aspecten en thema's van beleid.

<sup>186</sup> Provincies en gemeenten treden bij het stimuleren van de kunstbeoefening vaak op als medesubsidiënt van de rijksoverheid [--]. Ook zijn zij dikwijls initiator van voorzieningen op het terrein van de kunstzinnige vorming waarvoor zij ook als hoofdsubsidiënt optreden (Kraaijeveld-Wouters 1978: 15).

CRM en O&W: de nota *Landelijke verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming op het gebied van de kunsten* (Gardeniers-Berendsen 1979) en de nota *Verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming* (Hermes et al. 1979). In een begeleidende brief schrijven de CRM-bewindslieden dat 'na zoveel jaren van studie, onderzoek en meningsvorming thans de tijd aangebroken [is] om over te gaan tot daden' en ze verwachten dat 'na enige jaren geëvalueerd kan worden of het gekozen beleid en de gehanteerde beleidsmiddelen tot de gewenste effecten hebben geleid' (Hermes et al. 1979: 2). De twee nota's tellen samen, ondanks deze daadkrachtige uitspraken, toch nog honderddertig pagina's, op grond waarvan de columnist Komrij de auteurs van dit 'misbaksel' 'de drie schrikfuriën van het kunstzinnige rapporteerwezen' noemt. 'De drie marketentsters van het leger dat kakelt en forumt' [bedoeld worden Hermes, Gardeniers-Berendsen en Kraaijeveld-Wouters]. 'Welke richting de drie bewindslieden wensen in te slaan, daar kom je niet achter. Hun armen gaan tekeer als molenwieken. Hun ogen rollen in hun kassen. De som van hun woorden is gelijk aan nul' (Komrij 1980: 17-19).

Dat de lappendeken van de verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming eindelijk eens 'uitgeklopt' moest worden en de verantwoordelijkheden opnieuw belegd, wordt duidelijk als men dat stelsel nader bekijkt. Het gaat om vijf 'sectoren' die op kunstdisciplines zijn gebaseerd: audiovisuele, beeldende, dramatische, dansante en muzikale vorming. Daarnaast zijn het de werkelden onderwijs, cultureel werk (onder meer jeugd-, club- en buurthuiswerk en volksontwikkelingswerk), activiteitentherapie en de niet-professionele kunstbeoefening (in het bijzonder in creativiteitscentra, muziekscholen en amateurgezelschappen). Vervolgens is er de dienstverlening van landelijke organisaties zoals de Katholieke Filmactie, Stichting Schoolconcert, Schrijvers op School, Stichting Beeldende Vorming en Nederlandse Stichting voor Kunstzinnige Vorming. En van landelijke overlegorganen per kunstdiscipline (de zogeheten Centrale Beraden), van docentenorganisaties, koepelverenigingen van creativiteitscentra en muziekscholen en ten slotte kadervorming (zoals docentenopleidingen voor kleuter- en lager onderwijs, docentenopleidingen in het kunstonderwijs en de her-, na- en bijscholing) (Kraaijeveld-Wouters & Hermes 1980; Werkgroep O3 & NIVOR 1973).

In 1984 is het eindelijk zover en zijn de zogenoemde regionale AKU-projecten afgerond. Deze waren in 1979 als uitkomst van de nota *Verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming* aan zes steden en regio's toegewezen om verdergaand samenwerkingsmodellen te ontwikkelen (Abersson 1984: 2).<sup>187</sup> De aansluitend daarop ingestelde interdepartementale werkgroep (O&W en WVC) bereidt daarna een beleidsstandpunt voor over de verdere afstemming van de onderwijsverzorgingsstructuur kunstzinnige vorming (Inspectie van het Onderwijs 1986: 135). Uiteindelijk worden *drie verantwoordelijkheidsniveaus* voor kunstzinnige vorming in het onderwijs gecreëerd. *De gemeenten* worden verantwoordelijk voor het uitvoerend werk of eerstelijns-werk, dat hoofdzakelijk de cursussen en projecten van muziekscholen, creativiteitscentra of gecombineerde instituten behelst. Deze overheidslaag (mede)financiert in de meeste gevallen ook het culturele aanbod voor leerlingen, zoals voorstellingen en concerten. Voor het tweedelijns-werk, uitgevoerd door steunfunctie-instellingen, zijn *de provincies en de vier grote steden* verantwoordelijk. Dit houdt naast onderwijsbegeleiding, bijscholing en onderwijsontwikkeling, ook de bemiddeling in van het kunstaanbod. Voor de uitvoering hiervan zetten de meeste provincies

<sup>187</sup> De afkorting AKU staat voor 'Adviesgroep Verzorgingsstructuur Kunstzinnige Vorming', die door de ministeries van O&W en CRM in 1975 is ingesteld en een eerste advies in 1977 uitbrengt *Advies verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming*.

intermediaire instellingen op, in het jargon steunfunctie genoemd (Hagenaars & Meewis 2010: 8).<sup>188</sup> Voor de kunstonderwijsinhoudelijke ontwikkeling en de bevordering van kwaliteit is de rijksoverheid verantwoordelijk. Op basis van deze afspraken richt WVC in 1982 het Landelijk Ondersteuningsinstituut Kunstzinnige Vorming (LOKV) op.<sup>189</sup> Dat wordt een derdelijns instituut, met de taken materiaalontwikkeling, studie, documentatie en informatie en kadertraining (Kraaijeveld-Wouters & Hermes 1980; Brinkman 1983: 22).

In 2012 worden deze afspraken in een bestuurlijk convenant herbevestigd door het ministerie van OCW, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Opnieuw is het uitgangspunt om in een nauw verweven bestuurlijke keten de gezamenlijke verantwoordelijkheid te blijven nemen 'voor de kennismaking met cultuur van alle kinderen en jongeren' (Zijlstra, Remkes & Pans 2012: 2).<sup>190</sup>

### 5.1.1 Samenwerking als aanvullende voorziening

De rijksoverheid acht de samenwerking als 'een aanvullende voorziening' tussen culturele instellingen en het basis- en voortgezet onderwijs niet alleen belangrijk, maar vanzelfsprekend (TK 1988b: 9). Het gaat dan om de 'receptieve participatie' om leerlingen met kunstenaars en hun activiteiten in aanraking te brengen (Engels 1972: 125). De nota *Naar een verzorgingsstructuur voor de kunstzinnige vorming* (Van Doorn & Van Kemenade 1975) spreekt in dit verband over de 'optimale inbouw van materialen uit de professionele kunsten', als beeldende kunst, theater en muziek, in het schoolcurriculum (Van Doorn & Van Kemenade 1975: 8). In latere cultuurnota's en cultuurbeleidsplannen komt dit onderwerp steeds terug; in het begin betreft het ad hoc beleid, vanaf 1991 zijn het meerjarige beleidsprogramma's en impulsbeleid. Het is overigens opmerkelijk dat de rijksoverheid in haar beleid weinig onderscheid maakt tussen de verschillende categorieën culturele instellingen (Van Maanen 2009: 206; Konings 2017: 66).

De eerste bron over dit onderwerp is de *Nota Kunst en Kunstbeleid* (1976), waarin gesproken wordt over de 'noodzakelijke inbreng van het kunstleven in onderwijsleerprocessen' in en buiten de school, en de 'complementaire functie, die de meer specifieke buitenschoolse voorzieningen vervullen bij het onderwijs' (Van Doorn 1976a: 25). Geleidelijk aan krijgt die willekeurige inbreng van losse projecten en cultuurconfrontaties meer focus. De basisschool koopt dan

<sup>188</sup> Provincies hadden nogal uiteenlopende opvattingen over hun nieuwe beleidstaak. Gelderland kent een regionale indeling met zes stichtingen. Friesland, Drenthe, Zeeland en Noord-Brabant financieren een centraal steunpunt, bestaande uit een optelsom van voorheen stedelijke en regionale steunfunctie-instellingen. In Limburg is het steunfunctiewerk 'doorgedecentraliseerd' naar de gemeenten (Hagenaars & Meewis 2010: 8).

<sup>189</sup> Voorjaar 1982 besluit minister Van der Louw (CRM) tot inrichting van één landelijk ondersteuningsinstituut - het LOKV. Daarmee is het samengaan van landelijke voorzieningen kunstzinnige vorming een feit (Raad voor de Kunst 1989). Het betreft de Nederlandse Stichting Kunstzinnige Vorming (NSKV), Landelijke Stichting Beeldende Vorming (LSBV), Instituut Film en Jeugd, Stichting Audiovisuele Vormgeving (SAV), afdeling dramatische vorming van het Nederlands Centrum voor Amateurkunst (NCA), Stichting Onderzoek- en Documentatiecentrum voor Muziek (SODVM), Landelijke Stichting Dans Pedagogisch Centrum (DPC) en het Nederlands Instituut voor Kunst in Onderwijs en Samenleving (NIKOS) (Vos 1999: 250).

<sup>190</sup> Bij het afscheid van Cultuurnetwerk Nederland eind 2012 publiceert dit landelijk kenniscentrum *Het cultuurnetwerk* met een beeld van de infrastructuur van cultuureducatie in Nederland, omdat de Raad voor Cultuur in 2011 meende dat die aan een buitenstaander nauwelijks meer is uit te leggen (Hagenaars 2012c: 5).

meer structureel cultureel aanbod in voor uitvoering in de school, ontwikkelt met culturele instellingen cultuurprogramma's en voert periodiek overleg over de vormgeving van een doorlopende leerlijn (Kruiter, Hoogeveen, Beekhoven, Kieft & Bomhof 2016: 54).<sup>191</sup> Zo'n gezamenlijke ontwikkeling en uitvoering van activiteiten vindt in het voortgezet onderwijs veel minder vaak plaats (Kruiter et al 2015: 46).

Dat die samenwerking niet altijd naar wens verloopt of (zelfs) weinig oplevert laat de *nota Kunstzinnige vorming, Amateuristische kunstbeoefening en Kunstbeleid* (Brinkman 1985b) van minister Brinkman zien. Ondanks de betrokkenheid van de dan vigerende muziekscholen en creativiteitscentra bij de binnenschoolse kunstzinnige vorming is 'een hechte verankering in het basis- en voortgezet onderwijs nog steeds niet gerealiseerd' (Brinkman 1985b: 9). Brinkman brengt als vervolg hierop met staatssecretaris Ginjaar-Maas (O&W) de notitie *Kunstvakken in het voortgezet onderwijs* (1988) uit. Volgens beide bewindslieden mag kunstzinnige vorming in het onderwijs niet los worden gezien van dat wat hieraan door gesubsidieerde culturele instellingen en particuliere instituten wordt gedaan. Kunstzinnige vorming is immers 'een terrein waarop het reguliere onderwijs geen monopolie heeft' (Ginjaar-Maas & Brinkman 1988: 3) om vervolgens te constateren dat de positie van de kunstvakken in het voortgezet onderwijs zwak is, ondanks wetgeving en status van eindexamenvak. Scholen doen er goed aan ruimten, leermiddelen en deskundigheid van instituten voor kunstzinnige vorming in te huren in plaats van die voorzieningen in eigen beheer te hebben (Ginjaar-Maas & Brinkman 1988: 5-6). De meeste scholen hebben immers te weinig faciliteiten en docenten zijn te weinig deskundig om de eindexamenvakken te verzorgen. Bovendien is sprake van spanning tussen het 'op cognitieve selecties gestoelde onderwijssysteem' en het 'karakter van de kunstvakken, waarin naast intellectuele, ook manuele, expressieve en emotionele vaardigheden een rol spelen' (Ginjaar-Maas & Brinkman 1988: 4). De nota is ambtelijk door verschillende directoraten voorbereid zoals de directie Kunsten, VO, HBO en die voor Aspecten en thema's van beleid. Na heftige discussies blijkt dat de ambtelijke top van Kunsten, met ook kunstonderwijs in portefeuille zoals muziekscholen en creativiteitscentra, het meest te zeggen heeft. Die wil de kunstvakken vanuit kwaliteitsoverwegingen en om hun marginale positie in het reguliere onderwijs, liever onderbrengen bij buitenschools kunstonderwijs. De directie VO, en ook Ginjaar-Maas gesteund door O&W-minister Deetman, wil er wel vanaf en laat het daarbij, omdat men andere prioriteiten heeft dan 'onder de streep staande' kunstvakken. Dit terwijl de andere directies 'een stevige positie in de school zelf nastreven' (Schneijderberg, 5 september 2017).

Zulke opmerkelijke standpunten zorgen voor krachtige reacties van het onderwijswerkveld (BVO 1988: 9; NVTO 1988: 12; AVDtex 1988: 11; VLBV 1988: 13) en voor een storm van vragen door de Kamer naar 'het hoe en waarom' (TK 1988c: 4).<sup>192</sup> Op dat ogenblik worden de andere directies leidend en in een schriftelijke reactie (TK 1988a; TK 1988b) komen de bewindslieden

<sup>191</sup> Door kunstconfrontaties maken leerlingen kennis met professionele kunstproducten, culturele instellingen en accommodaties. Lokale en provinciaal werkende instellingen vervullen hierin een bemiddelende rol. Het gaat jaarlijks om een aanbod van dans-, muziek-, theateervoorstellingen en tentoonstellingen met educatief materiaal. Vaak wordt dit 'kunst- of cultuurmenu' genoemd, afhankelijk van de breedte van het aanbod (Drenth, Van Giessen, Van Mil & Bannink 2001: 8).

<sup>192</sup> De BVO is de Federatie Beeldende Vorming in het Onderwijs (1981-1989), bestaande uit de Nederlandse Vereniging voor Tekenonderwijs (NVTO), de Vereniging Leraren Handvaardigheid-Handenarbeid (VLBV) en de Algemene Vereniging van Docenten Textiele Werkvormen (AVDtex) (Hagenaars 2010: 5).

van O&W en WVC op hun voorstellen terug. 'Net zo makkelijk, want dat is beleid' (Schneijderberg, 5 september 2017). Ze zeggen nu dat 'de dwang tot samenhang in de binnen- en buitenschoolse kunstzinnige vorming [...] geenszins de bedoeling is'. Er is welbeschouwd 'nergens sprake van verplichtstelling, wel van het verruimen van de mogelijkheden tot samenwerking en dienstverlening' (TK 1988b: 3, 9). Desondanks blijft de indruk bestaan dat het ministerie de kunstvakken buiten de school wil positioneren. In het Kamerdebat stelt Kamerlid Nuis (D66) hierover vast dat deze constatering 'geen versterking van de positie van de kunstzinnige vakken tot gevolg zal hebben, maar een verzwakking, die zelfs tot afbraak binnen de school zou kunnen leiden' (Nuis TK 1988c: 3, 4). De grote meerderheid van de Kamer concludeert vervolgens dat de regering haar huiswerk moet overdoen (TK 1988c: 4).

Het vervolg - *Kunst en cultuur in het voortgezet onderwijs* (1989) - verschijnt een jaar later en geeft 'een uitgebreide feitelijke analyse van de situatie van de kunstvakken in de verschillende vormen van voortgezet onderwijs' en een 'fundamentele beschouwing over de betekenis van deze vakken' (Ginjaar-Maas & Brinkman 1989: 2). Met deze tweede nota haalt de directie VO bakzeil en nemen de directoraten Beleid en HBO het voortouw. De bewindslieden benadrukken het grote belang van kunstonderwijs en wijzen erop dat 'die vorming binnen de school zijn eigen plaats zal moeten vinden [...] door leraren verbonden aan de school'. Samenwerking met culturele instellingen kan daarbij nuttig zijn als specifieke hulpmiddelen en een bepaalde deskundigheid ontbreken (Ginjaar-Maas & Brinkman 1989: 21). Ook de Raad voor de Kunst onderschrijft de analyse 'dat de positie van de kunstzinnige vakken er met name in het voortgezet onderwijs in het afgelopen tijdvak niet op is vooruitgegaan'. De raad citeert daarbij het LOKV, dat spreekt over 'knokvakken' versus 'gevestigde vakken' (Kort 1988), en over het feit dat de positie van de kunstvakken niet op alle scholen even sterk verankerd is (Raad voor de Kunst 1989: 6).

De in 1993 uitgebrachte nota *Kunst en cultuur in het voortgezet onderwijs*, noodzakelijk vanwege onderwijsveranderingen in basisvorming en tweede fase voortgezet onderwijs, spreekt ook over samenwerking tussen onderwijs en culturele instellingen. De ministers van O&W en WVC hebben hun lesje blijkbaar geleerd en bevestigen nogmaals dat kunstvakken in school thuishoren. Om nieuwe vakken in de basisvorming - film-fotografie, dans, drama én audiovisuele vorming - die specifieke ruimten en faciliteiten nodig hebben te faciliteren, zetten de bewindslieden in op samenwerking met provinciale en grootstedelijke ondersteuningsinstellingen (Ritzen & d'Ancona 1993: 16). De nota benadrukt de afstemming van het buitenschoolse kunst- en culturaanbod met dat wat de school wil, om zo 'in aanvulling op haar onderwijs andere professionals binnen haar muren' te halen (Ritzen & d'Ancona 1993: 16-17). Bovendien wordt voorgesteld *een platform kunsteducatie* in te richten, dat de samenwerking tussen beide moet stimuleren (Ritzen & d'Ancona 1993: 3). Kamerlid Niessen (PvdA) waarschuwt dat 'geen doublures mogen ontstaan'. Zoiets moet dan 'vooral een informatie- en stimuleringspunt worden' voor scholen, culturele instellingen en ook ouders en leerlingen om hen te enthousiasmeren voor de kunstvakken. Beinema (CDA) vreest dat het te veel geld kost waardoor andere activiteiten niet meer kunnen worden uitgevoerd en Jorritsma-Lebbink (VVD) wil - deregulerend - het bedrijfsleven bij zo'n platform betrekken 'nu het zich in toenemende mate geïnteresseerd toont in kunst en cultuur'. Kamerlid Nuis (D66) repliceert dat, zo er al een platform komt, 'dit als een verlengstuk van de Inspectie te doen functioneren' (TK 1993b: 2-5). Volgens d'Ancona moet het platform functioneren als 'bruisend centrum dat bijeenkomsten organi-

seert, goede voorbeelden overneemt en overdraagt en scholen enthousiasmeert een voorbeeld te nemen aan wat er wel is of gebruik te maken van bestaande netwerken en databanken' (TK 1993b: 8).

Ook de uitgangspuntenbrieven voor cultuurbeleid van staatssecretaris Nuis, *Pantser of ruggegraat* (1995) en *Cultuur en School* (1996), van Van der Ploeg, *Cultuur als confrontatie* (1999) en Van der Laan, *Meer dan de som* (2003) wemelen van de wensen over de samenwerking tussen onderwijs en culturele instellingen. Van der Ploeg noemt in zijn *Cultuurnota 2001-2004, Meerjarig perspectief voor cultuur* (2001) in dat verband drie doelen: 'een bijdrage leveren aan de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen', vervolgens inzetten op cultuur omdat dit 'in onderwijsstermen gesproken een 'krachtige leeromgeving' vormt' en, tenslotte, het bieden van kansen aan jonge mensen om 'later zelf als cultuurmaker aan de slag te gaan' (Van der Ploeg 2001: 7). Voorts merkt hij op dat onderzoek heeft uitgewezen 'dat bij cultuureducatie de eerste klap een daalder waard is'.<sup>193</sup> Daarom wil hij kunstenaars in de klas, 'voortuitlopend op een brede introductie van de vakdocent' (Adelmund & Van der Ploeg 1999b: 11; Hermans, Adelmund & Van der Ploeg 2002: 19).<sup>194</sup> In *Kunst van leven* (2007) van Plasterk - met daarin zelfs een 10-puntenplan - krijgt de samenwerking vorm door het van Rijkswegen verlenen van middelen 'zodat culturele instellingen de vijftig vensters van de canon op aantrekkelijke en inspirerende wijze kunnen presenteren aan het onderwijs' (Plasterk 2007: 22). Zijlstra, in *Meer dan kwaliteit* (2011) en Bussemaker in *Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs* (2013b) en *Ruimte voor cultuur* (2015a), onderstrepen de gezamenlijke verantwoordelijkheid van scholen, culturele instellingen en overheden voor 'het bevorderen van de kwaliteit van cultuuronderwijs' (Bussemaker 2013b: 1). Het is voor cultuurinstellingen dan geen activiteit meer die op vrijwillige basis kan worden ondernomen, maar een vereiste om voor subsidie in aanmerking te komen (Bussemaker & Dekker 2014b: 2, 6).

Dat CRM, WVC en later het cultuurdirectoraat van OCW, cultuurinstellingen en scholen meer willen laten samenwerken is vanuit hun beleidsdoelstellingen gezien begrijpelijk. Er is immers een aanzienlijk aantal instellingen dat voor hun subsidies, dan wel hun bedrijfsvoering afhankelijk is van schoolbezoeken en dienstverlening aan het onderwijs. Bovendien wordt wel verondersteld dat leerlingen dan later - actief of receptief - ook meer gebruik zullen maken van deze culturele voorzieningen. Scholen op hun beurt hebben de expertise van die culturele instellingen nodig en zien voordeel in samenwerking, omdat dit tot kwaliteitsverbetering en 'tot taakverlichting leidt' (Bever 2010: 126-127). Daarmee lijkt het tegelijkertijd alsof cultuuronderwijs een status aparte heeft. Weliswaar wordt vanuit het onderwijsbeleid verwezen naar het belang van een rijke leeromgeving, die 'de leergierigheid en nieuwsgierigheid van kinderen' prikkelt en recht doet 'aan de meervoudigheid van hun talenten' (Dijksma 2007: 2, 8), maar er zijn geen andere schoolvakken waarvan de behoefte zo groot is 'om de buitenwereld letterlijk binnen school te halen of klassikaal erop uit te trekken en die wereld op te gaan zoeken' (Bever 2010: 126).

<sup>193</sup> Van der Ploeg verwijst hier naar onderzoek van Harry Ganzeboom en Letty Ranshuysen (1993).

<sup>194</sup> In zijn *Vervolgotitie Cultuur en School* (1999) wijzen Adelmund en Van der Ploeg op het flankerend beleid van de WIK. In 2002 is vervolgens door Adelmund (onderwijs) en Van der Ploeg (cultuur) een landelijke scholing voor kunstenaars ingericht, die deelnemen aan de WIK (Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars), van kracht van 1999 tot 2005, opgevolgd door de Wet Werk en Inkomen Kunstenaars van 2005-2012). Binnen het budget Cultuur en School wordt een bedrag van € 250.000 vrijgemaakt. Het bevoegdheidsbesluit WPO is aangepast om dit mogelijk te maken (Hermans 2002).

## 5.1.2 Beleidsdichtheid en padafhankelijkheid

Een belangrijke reden voor het cultuurdirectoraat om de samenwerking tussen onderwijs en cultuurinstellingen te stimuleren is dat *de kwaliteit en status van cultuuronderwijs* in het basisonderwijs versterkt moet worden. In tegenstelling tot vakdocenten in het voortgezet onderwijs moet de groepsleerkracht in het basisonderwijs deskundig zijn in alle leergebieden en dus ook in dat van de kunstvakken. Zo goed als geen van hen is daar echter voldoende voor toegerust (Van Hoorn & Hagenaars 2012; Van Hoorn, Hagenaars & Meewis 2014). Een directe noodzaak is dan ook de (compenserende) inbreng van derden, zoals vakdocenten, 'kunstenaars in de klas' of onderwijsactiviteiten van culturele instellingen.

Om de dichtheid van beleidsprikkelers in kaart te brengen, die de samenwerking tussen basisonderwijs en zijn culturele omgeving beïnvloeden, is gekeken naar stimulerende beleidsuitspraken hierover. Bovendien is gezocht naar beleidsuitspraken over de professionalisering van leerkrachten, scholing van educatief medewerkers van cultuurinstellingen, de inzet van vakdocenten, de bevordering van muziekonderwijs (als specifiek impulsbeleid) en naar beleidsvragen aan adviesraden en de inspectie over dit onderwerp, én de inzet van bonus/malus regelingen om samenwerking (zelfs) af te dwingen.

Jaar	Thema's in brondocumenten	Cultuuronderwijs (akkoord)	Cultuuronderwijs (verklaring)	Cultuuronderwijs (troonrede)	Cultuuronderwijs (miljoenennota)	Impulsbeleid cultuuronderwijs po	Impuls muziekonderwijs po	Professionalisering leerkracht	Professionalisering cultuurinstelling	Adviezen OR, RVC & Inspectie	Bonus/malus cultuurinstellingen	Totaal codering per jaar	Onderwijsbewindvoerder (funderend)	Cultuurbewindvoerder
1973	Den Uyl	2	2	2	4	2	2	2	2			14		
1977	Van Agt-I						2					2		
1981	Van Agt-II		2									2		
1982	Van Agt-III											0		
1982	Lubbers-I				2	2						4		
1986	Lubbers-II	2			2	2						6		
1989	Lubbers-III	2	2		4	4	2					14		
1994	Kok-I	2	2	4	6			4	2	2		22		
1998	Kok-II	2		4	12	2		4	4	2	2	32		
2002	Balkenende-I											0		
2003	Balkenende-II			2	6			6	4	4	2	24		
2006	Balkenende-III											0		
2007	Balkenende-IV	2		4	2							8		
2010	Rutte-I	2			2			4	2	2	2	14		
2012	Rutte-II	2		4	6	4		6	2	4		28		

Figuur 38: Beleidsdichtheid cultuur per kabinetperiode (met politieke kleur cultuurbewindvoerders)<sup>195</sup>

<sup>195</sup> Rode kleurblokjes in figuur 38 zijn PvdA (10x); groen CDA (12x); oranje PPR (1x); blauw VVD (4x), lichtgroen D66 (2x) en lichtblauw LPF (1x). Het X-teken staat voor de top 1-4 en het O-teken voor de daaropvolgende top 5-7. Van Agt-III en Balkenende-III zijn interim-kabinetten en hun bijdrage aan cultuurbeleid is nihil.

Figuur 38 laat de beleidsdichtheid per kabinetsperiode zien. Kok-II kent de grootste beleidsdichtheid (score 32), gevolgd door Rutte-II (score 28) en de kabinetten Balkenende-II en Kok-I (score 24 en 22). De verantwoordelijke bewindslieden zijn allemaal van de PvdA of D66. Acht kabinetten, waarvan zes centrumrechtse, hebben er geen of weinig aandacht voor, maar ambtelijk en bestuurlijk wordt het beleid van het voorgaande kabinet - als padafhankelijk beleid - voortgezet.

Dat het juist deze kabinetten zijn met PvdA en D66 als regeringspartijen, die de grootste beleidsdichtheid kennen komt waarschijnlijk omdat zij het beleid voor cultuur en cultuuronderwijs op rijksniveau vorm willen geven en faciliteren, meer dan dat bij de christelijke partijen of de VVD het geval is. Bovendien gaat het om kabinetsperiodes met de voorbereiding en implementatie van wetgeving voor primair onderwijs, basisvorming, tweede fase en onderbouw voortgezet onderwijs én om aanpassingen aan kerndoelen en eindtermen, waarin cultuuronderwijs en de samenwerking met culturele instellingen ook alle kansen krijgt. Waarschijnlijk is die groeiende interactie tussen onderwijs- en cultuurbeleid het gevolg van de samenvoeging van cultuur en onderwijs in één ministerie. De meeste beleidsimpulsen krijgen immers pas na 1994 vorm. De fysieke en ook mentale afstand tussen de onderwijs- en cultuurdirecties wordt daarmee een stuk kleiner, ook al omdat Nuis daar vanaf het begin op stuurt. En zo komt er dan ook een verbinding tussen cultuurnota en onderwijsbeleid, omdat 'we gedwongen zijn uit te vinden wat we voor elkaar kunnen betekenen' (Schneijderberg, 5 september 2017).

Naast deze oorzaken spelen vast en zeker ook de persoonlijkheid en interesse van de bewindspersoon voor zijn beleidsterrein een rol. Ambtenaren verwachten immers dat zij zich intern en extern als effectieve, vasthoudende leiders manifesteren, die niet alleen eigen beleidsvoorkeuren koesteren maar hen - en tevens andere actoren - uitnodigen ook eigen ideeën naar voren te brengen ('t Hart et al. 2002: 55, 77, 82). En dat is bij de ambitieuze cultuurbewindslieden als Nuis, Van der Ploeg, Van der Laan en Bussemaker zeker het geval. Bovendien werken zij in één ministerie samen met onderwijsbewindspersonen, die ook van PvdA- of D66-huize zijn, zoals Nuis~Netelenbos en Van der Ploeg~Adelmond en zelf ook ideeën hebben over cultuuronderwijs, zoals de genoemde tweetallen en dat van Van der Laan~Van der Hoeven.

Regeringsprogramma en -verklaring van Den Uyl (1973) leggen grote nadruk op democratisering 'ten behoeve van maatschappelijk en cultureel welzijn' (Den Uyl 1973: 1566) en op 'de rol van de overheid als hoeder van toegankelijke publieke voorzieningen' (Van den Braak & Van den Berg 2017: 301). Vandaar de nota *Naar een verzorgingsstructuur voor de kunstzinnige vorming* van dit kabinet om tot een samenhangende infrastructuur voor de kunstzinnige vorming te komen. Er moet samenhang en wisselwerking gebracht worden in 'ondersteunende activiteiten voor de binnenschoolse en buitenschoolse kunstzinnige vorming', mede om overlappingen te voorkomen (Van Doorn & Van Kemenade 1975: 1, 2).

Het lijkt alsof er dan even niets gebeurt, want pas 11 jaar én vijf kabinetten later, in 1986, wordt deze infrastructuur definitief. De complexiteit van het probleem en het lastiger wordend besluitvormingsproces met door de overheid gestimuleerde politieke en maatschappelijke 'deelname' is debet aan de trage totstandkoming ervan (Den Uyl 1973: 1566; Van den Braak & Van den Berg 2017: 361). Ondanks alle daarna volgende landelijke, provinciale en gemeentelijke maatschappelijke en politiek-ideologische veranderingen worden de afspraken die destijds over de infrastructuur kunstzinnige vorming zijn gemaakt nog steeds nagevolgd (Staatscourant 2012a; Tal 2016).

Pas weer tijdens het kabinet Lubbers-III (1989-1994) is er sprake van enige bestuurlijke drukte op het terrein van samenwerking tussen cultuur en onderwijs. PvdA-ministers d'Ancona (cultuur) en Ritzen (onderwijs) geven dan het LOKV - als een soort agentschap - de opdracht ook de bemiddeling vorm te geven van het kunstenaanbod tussen culturele instellingen en het basisonderwijs. Het is mogelijk dat de toenemende individualisering en liberalisering van de kabinetten Lubbers en later die van Kok deze beleidsopdracht sturen. Kenmerkend voor kabinetten vanaf 1982 is immers dat men de sociale rechtstaat minder 'maakbaar' acht (Bleich 2008: 464) en overheidstaken afstoot of op afstand plaatst door die te dereguleren en te decentraliseren (Van den Braak & Van den Berg 2017: 494).

WVC kiest er in dit geval voor het LOKV en decentrale intermediaire culturele partners met de uitvoering te belasten. Het stelt zich zo meer op als toezichthouder op afstand dan als hoeder van publieke voorzieningen. Het gevolg ervan is de *Stimuleringsregeling Verzorgingsstructuren ten behoeve van de bemiddeling Basisonderwijs* van het LOKV, kortweg *Een premie op cultuur* genoemd, om op plaatselijk en regionaal niveau kunstbezoek van basisschoolleerlingen te stimuleren en faciliteren (Oostwoud Wijdenes & Haanstra 1998: 1).

Beide kabinetten Kok (1994-2002) kennen volop beleidsactiviteiten voor cultuuronderwijs in de basisschool. Het zijn vooral de staatssecretarissen voor cultuur Nuis (Kok-I) en Van der Ploeg (Kok-II) die daar (nieuw) werk van maken. Nuis (D66) allereerst met de nota *Pantser of ruggengraat. Cultuurnota 1997-2000* (1996) en daarna, samen met staatssecretaris Netelenbos (PvdA), met de nota *Cultuur en School* (1996). Van der Ploeg (PvdA) borduurt daarop voort met zijn *Vervolgotitie Cultuur en School* (1999), de brieven *Cultuur als confrontatie. Uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004* (1998) en *Ruim baan voor culturele diversiteit* (1999) en, samen met staatssecretaris Adelmund (PvdA), de vervolgbrief *Cultuur en School* (2002). De positieve economische ontwikkeling draagt zeker bij aan deze activiteiten evenals 'de toenemende diversiteit van culturen' die 'ook zijn weerslag heeft op het cultuuraanbod' en die 'het onderwijs kan versterken en verrijken' (Netelenbos & Nuis 1996: 9). Omdat de 'diversiteits'-verplichting van bovenaf is opgelegd en niet gebaseerd is op een door de instellingen zelf gevoelde urgentie zijn 'de initiatieven uiteindelijk vooral incidenteel en cosmetisch. Zodra de middelen wegvielen, vielen ook de inspanningen weg' (Serkei 2016: 38).

Ook de kabinetten Kok maken deregulerend gebruik van de culturele infrastructuur om door het economisch marktmechanisme van vraag en aanbod, beleid op afstand te realiseren.<sup>196</sup> Hoewel cultuursubsidies voornamelijk bij de instellingen terecht komen is het volgens Van der Ploeg in eerste instantie aan de school om vanuit een toenemende autonomie en met een groeiende diversiteit aan culturele achtergronden van cultuuronderwijs werk te maken.<sup>197</sup> Hij spreekt in die zin over marktwerking en stimulering van de vraagkant van de school om het bij haar passende cultuuraanbod te genereren. Dat is nodig omdat intermediaire instellingen weliswaar 'een zeer stevige positie op die markt voor het basisonderwijs innemen', maar 'het minst positief scoren in vraaggericht werken' (Van der Ploeg & Adelmund 1999: 17). Van der Ploeg

---

<sup>196</sup> Subsidies voor intermediaire en culturele instellingen fungeren niet als 'beschutting tegen de krachten van de markt, maar als een steun in de rug bij het creëren van een eigen plekje op die markt' (Van der Ploeg 1999b: 37).

<sup>197</sup> Of dit diversiteitsbeleid het onderwijs daadwerkelijk verrijkt en in hoeverre scholen voor cultuurdivers aanbod kiezen is de vraag, omdat er wel onderzoek is naar culturele diversiteit in het cultuuraanbod (Serkei 2016), maar niet in hoeverre scholen dit als een verrijking zien en bewust hiervoor kiezen.

kiest er samen met Adelmund nadrukkelijk voor *Cultuur en School* na de eerste periode van vier jaar voort te zetten 'omdat er nog veel te doen is' (Van der Ploeg & Adelmund 1999: 2; Van der Ploeg 2000: 2).

Het kabinet Balkenende-II (2003-2006) met CDA-er Van der Hoeven (onderwijs) en D66-er Van der Laan (cultuur), wil cultuur en cultuuronderwijs niet (meer) inzetten om maatschappelijke vraagstukken op te lossen, maar om de culturele factor in sectoren van het maatschappelijk leven te versterken met als gevolg een vergroting van 'het culturele bewustzijn'. Dat houdt in dat er meer aandacht is 'voor cultuur in het onderwijs, de kwaliteit van de openbare ruimte, het stedelijk investeringsklimaat en het vrijetijdsaanbod' (Van der Laan 2003: 2). Het lijkt tegengesteld aan het beleid van Van der Ploeg die met een breed ingezet kunst- en cultuurbeleid wil 'investeren in jeugd' maar ook meer recht wil doen aan 'maatschappelijke doelstellingen, het welzijn van burgers en de emancipatie van achtergestelde groepen' (Van der Ploeg 1999b: 7, 26). Daarmee pleit hij volgens Van der Laan voor een vermaatschappelijking van de cultuur, die zij afwijst (Van der Laan 2003). Haar opvattingen over het 'samenbindend vermogen' van 'een bloeiende cultuur' zijn in lijn met de pogingen van dit kabinet om mensen opnieuw vertrouwen in elkaar te laten krijgen, zodat ze politiek en maatschappelijk weer mee gaan doen (Van der Laan 2003: 2; Kalse 2007; Broer & Van Weezel 2007; Van den Braak & Van den Berg 2017). Dit kabinet heeft opnieuw aandacht voor cultuuronderwijs in de basisschool, dat zowel in de miljoenennota (2004) tot uiting komt als in notities *Cultuur en School* (2003; 2004; 2006) en in de regeling *Versterking cultuureducatie in het primair onderwijs* (2003). Via deze regeling krijgt het onderwijs nu van het cultuurdirectoraat extra geld voor culturele activiteiten, terwijl tot dan het geld naar culturele instellingen ging om activiteiten voor het onderwijs te ondernemen.<sup>198</sup> Met behulp van door de *Taakgroep Cultuureducatie in het Primair Onderwijs* ontwikkelde scenario's kan elke school nagaan hoever het staat met de inbedding van cultuuronderwijs in haar curriculum (Taakgroep Cultuureducatie in het Primair Onderwijs 2003).

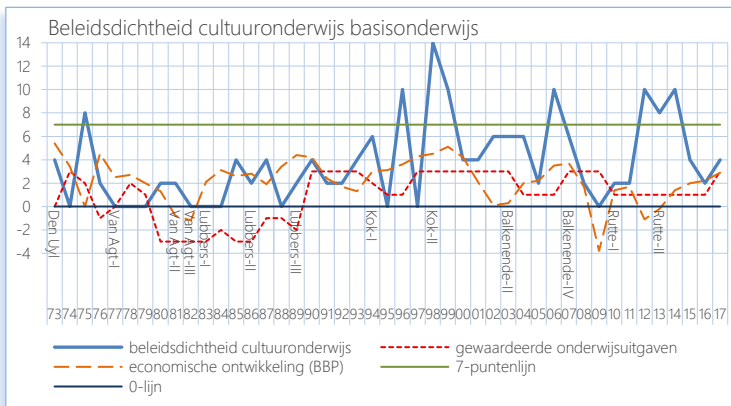
Anders dan Balkenende-III en -IV, is er bij de kabinetten Rutte-I en -II wel uitgesproken beleidsaandacht voor cultuuronderwijs. Weliswaar gaat het dan bij Rutte-I ook om negatieve aandacht, zoals de grote bezuinigingen op productie en uitvoering van kunst en cultuur en in het kielzog daarvan op de Cultuurkaart voor scholieren van het voortgezet onderwijs (VVD & CDA 2010: 33; Zijlstra 2011a: 40).<sup>199</sup> Bovendien is het zo dat, hoewel het CDA met Balkenende-IV in zijn programma *Samen werken, samen leven* nog duidelijk was over de canon en het belang van kunst en cultuur (Ministerie van Algemene Zaken 2007: 82), dit in Rutte-I met de VVD als regeringspartij wat minder vanzelfsprekend is. Er staat tegenover dat de uitgaven voor behoud en beheer van cultureel erfgoed, bibliotheken en het Nationaal Archief door dit door de 'patri-

<sup>198</sup> Voor het primair onderwijs zijn in 2003 door de *Taakgroep Cultuureducatie in het Primair Onderwijs* drie scenario's ontwikkeld voor de vormgeving van cultuureducatie: 'Komen & gaan', 'Vragen & aanbieden' en 'Leren & ervaren'. Deze scenario's verschillen vooral in de mate waarin kunstzinnige oriëntatie een losstaand leergebied is of is geïntegreerd in het onderwijs van zowel de school als de culturele omgeving (Taakgroep Cultuureducatie in primair onderwijs 2003: 9). Omdat voor evaluatie een startscenario ontbrak voegde Cultuurnetwerk Nederland die in zijn eerste nulmeting toe: 'Alle begin is moeilijk' (Van Hoorn, Damen, Lieftink, Tal & Hagenaars 2005: 27).

<sup>199</sup> Regeringspartij VVD vindt dat de cultuursector minder afhankelijk moet zijn van de overheid en naar Amerikaans voorbeeld zelf meer - particuliere - financieringsbronnen moet zoeken. Voor gedoogpartij PPV horen uitgaven voor kunst en cultuur tot de linkse hobby's en eerder al (in 2007 en 2009) had de PVV in een motie gevraagd om met cultuursubsidies te stoppen om zo 'burgers lastenverlichting te kunnen geven' (Van den Braak & Van den Berg 2017: 794).

ottistische' PVV gedoogde kabinet 'zoveel mogelijk' worden ontzien (VVD & CDA 2010: 31, 51),<sup>200</sup>

Naast de negatieve kanten zijn er ook positieve: staatssecretaris Zijlstra (Rutte-I) laat zien dat er wel degelijk wordt geïnvesteerd in cultuuronderwijs. Hij zet met het beleidsprogramma *Cultuureducatie met Kwaliteit* wederom in op de samenwerking van de cultuureducatieve infrastructuur met de basisscholen (Zijlstra 2011). Het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP) moet dit programma uitvoeren, op basis van opnieuw vastgelegde afspraken tussen de drie overheids-lagen rijk, provincies en gemeenten (Zijlstra 2010b; Zijlstra et al. 2012; Staatscourant 2012a; Tal 2016).<sup>201</sup> Volgens het neoliberale kabinet Rutte-II moet iedereen die dat kan verantwoordelijkheid nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving (Troonrede 2013: 2), mede om 'te voorkomen dat de overheid eigen initiatieven en mogelijkheden van mensen in de kiem smoort' (Rutte 2014: 2). De regering kiest voor een maatschappij waarin de verantwoordelijkheid voor de diverse sociale en culturele voorzieningen bij de burger zelf ligt. Dat Rutte-II met PvdA-minister Bussemaker - vanuit dit liberaal vooruitgangdenken - een toenemende interesse in cultuuronderwijs laat zien, heeft zeker ook te maken met andere opvattingen over de functies van cultuuronderwijs (Bussemaker 2014b). Het gaat om de ontwikkeling van het creatief en innovatief vermogen, dat van groot economisch belang geacht wordt voor de groei van de geïndividualiseerde kennissamenleving (Zijlstra 2011a; Bussemaker 2013a; Bussemaker 2014a; Van den Braak & Van den Berg 2017: 912). Subsidiegelden gaan ook naar doelgerichte activiteiten van de provinciale en (groot)-stedelijke culturele infrastructuur voor het basisonderwijs, 'om creatieve en onderzoekende vaardigheden te ontwikkelen' (Knol 2016: 9). Uiteraard staat het scholen vrij - vanuit de autonomie van het onderwijs - om hieraan deel te nemen.



Figuur 39: Beleidsdichtheid cultuuronderwijs po, onderwijsuitgaven en ontwikkeling in % van het bbp

De beleidsdichtheid is in figuur 39 vergeleken met de gewaardeerde onderwijsuitgaven voor het funderend onderwijs en de bbp-ontwikkeling (hoofdstuk 3.2.1). Pieken (score >7) zijn er

<sup>200</sup> Wilders spreekt in zijn *Verkiezingsprogramma PVV 2010-2015* over 'patriotten', waarbij zijn afkeer van 'islamisering, cultuurrelativisme en haat tegen het Westen' riekt naar patriottisme (PVV 2010: 4, 33).

<sup>201</sup> Het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP) is opgericht in 2007, voorafgaand aan de cultuurnotaperiode 2009-2012, met als opdracht het cultuurbereik in Nederland te verbreden om zo het cultureel burgerschap te versterken. De programma's van het fonds richten zich op de binnenschoolse cultuureducatie met *Cultuur en School* en *Cultuureducatie met Kwaliteit*, amateurkunst en talentontwikkeling ([www.cultuurparticipatie.nl/over-het-fonds/historie](http://www.cultuurparticipatie.nl/over-het-fonds/historie), geraadpleegd op 12 april 2018).

tijdens Den Uyl (1975), Kok-I (1996), Kok-II (1998 en 1999), Balkenende-II (2006), Rutte-I (2012) en Rutte-II (2013 en 2014). De economische ontwikkeling houdt daar, zoals in 1975 en 2013, niet altijd gelijke tred mee. De gewaardeerde onderwijsinvesteringen voor het funderend onderwijs lopen redelijk parallel aan de beleidsdichtheid van cultuuronderwijs van de basisschool, met dien verstande dat ze een jaar na-ijlen vergeleken met de beleidsdichtheid. Vanaf Rutte-I is daar echter minder sprake van, omdat de beleidsintenties voor cultuuronderwijs in het primair onderwijs (beleidsdichtheid) vele malen uitgesprokener zijn dan de gewaardeerde uitgaven van het funderend onderwijsbeleid. Mogelijk heeft dit te maken met de verandering van de beleidstheorie en met de groei van onderwijsinvesteringen; men legt vanaf dat kabinet de verbinding tussen cultuuronderwijs, ontwikkeling creatief vermogen en innovatief vermogen voor groei van de geïndividualiseerde kennissamenleving.

Wat betreft de padafhankelijkheid krijgt de door het kabinet Den Uyl ingezette koers voor de cultureducatieve infrastructuur in ieder geval navolging tot na Rutte-II. De samenwerking van instellingen met basisonderwijs is in de opvolgende beleidsprogramma's niettemin nogal verschillend van aard. Daar zijn de politieke ideologieën en wisselende beleidstheorieën van op-eenvolgende regeringen zeker debet aan.

## 5.2 Monocentrisch gestuurde samenwerkingsprogramma's

In het begin van de zeventiger jaren maken basisscholen op beperkte schaal gebruik van professionele culturele instellingen. Het educatieve aanbod van deze instellingen is dan nog gering en er zijn weinig educatieve medewerkers in dienst (Hagenaars 2005a: 19). In de periode daarna tracht de overheid op verschillende manieren de relatie tussen onderwijs en kunstinstellingen te versterken (Damen et al. 2002: 19). Halverwege de jaren tachtig vindt de verschuiving plaats van vormingsgerichte doelen 'die zo prominent aanwezig waren in de nota's en de activiteiten van kunstzinnige vormers uit de jaren zeventig' (Oostwoud Wijdenes & Haanstra 1994, 16), naar meer kunstgerichte doelen om leerlingen kennis te laten nemen van en het leren deelnemen aan kunst. Het is tegelijkertijd *een afscheid van de instrumentele doelstellingen* van cultuuronderwijs, gericht op persoonlijkheidsontplooiing, maatschappelijke bewustwording en mondigheid, zoals verwoord in de *Contourennota* van het kabinet Den Uyl (Van Kemenade et al. 1975b).<sup>202</sup>

De PvdA verwijt CDA-minister Brinkman dat die 'de in deze partij zo gekoesterde grote welzijnsidealen uit de jaren zeventig definitief om zeep heeft geholpen' (Pots 2000: 328). Brinkman doet die doelen af met de opmerking dat het lijkt op eten van 'soep met een vork' (Brinkman 1983). Hij benadrukt juist de *intrinsieke doelen* van cultuuronderwijs; reflectief gericht op 'kennis, waarneming en beoordeling' van kunstvormen en productief op 'het zelf kunnen hanteren van kunstzinnige middelen' (Haanstra & Van Oijen 1985: 20). Het gevolg is meer aandacht voor receptieve kunstzinnige vorming en daarmee de bemiddeling tussen kunstaanbod en school, naast de 'ontwikkeling van lesmateriaal, methoden en leerplannen op het gebied van de kunsten' (Brinkman 1987b: 20).

<sup>202</sup> 'Het aksent dient niet langer te liggen op kennisoverdracht en prestatiedrang, maar op ontwikkeling van creativiteit, kritische zin, politieke bewustwording' (Keerpunt 1972 1972: 5). 'De geringe aandacht in het onderwijs voor de ontwikkeling van deze kwaliteiten [onder meer in de expressievakken] leidt niet alleen tot een vershraling van de persoonlijke ontplooiing, maar beperkt daardoor ook de mogelijkheid van velen tot contact, verstandhouding en samenwerking in het maatschappelijk verkeer' (Van Kemenade et al. 1975b: 13).

Basisscholen en culturele instellingen hebben elkaar bij de realisatie van de (voorlopige) kern-doelen hard nodig. De breedte van het curriculum en andere eisen zoals zorgverbreding, informatica, intercultureel onderwijs en Engels vragen veel aandacht. Bovendien zijn leerkrachten 'inhoudelijk onvoldoende onderlegd voor het geven van expressie-activiteiten' en schoolteams vinden cultuuronderwijs niet erg belangrijk (Oostwoud Wijdenes, Oud & De Visch Eybergen 1988: 42). Op ongeveer de helft van de scholen is reflectieve kunstzinnige vorming een incidentele gebeurtenis (Oostwoud Wijdenes et al. 1988: 18).

### 5.2.1 Een premie op cultuur (1991-1998)

In zijn eerste Kunstenplan, het *Plan voor het Kunstbeleid 1988-1992* (1987), kondigt Brinkman een meerjarige beleidsimpuls aan voor cultuuronderwijs in de basisschool. Het ministerie van WVC kent het LOKV een budgetverruiming toe van anderhalf miljoen gulden voor kunstbemiddeling. Dat moet worden aangewend om kinderen en jongeren 'in aanraking te laten komen' met zoveel mogelijk kunstzinnige uitingen (Brinkman 1987b: 20). De extra middelen komen vrij vanaf 1991, eerst van het ministerie van WVC, na de ministeriële herindeling in 1994 van het ministerie van OC&W.

Het LOKV geeft met de Stimuleringsregeling *Een premie op cultuur*, uitvoering aan deze specifieke (bemiddelings)taak. De Regeling start in 1991 en provinciale en lokale steunfunctie-instellingen kunnen - steeds voor een periode van drie jaar - subsidie krijgen om op plaatselijk of regionaal niveau 'een programma van kunstbezoek door basisscholen op gang te brengen' (Oostwoud Wijdenes & Haanstra 1998: 1). Het is de bedoeling ieder jaar een aantal nieuwe initiatieven (steeds voor drie jaar) te financieren, met de verplichting dat gemeenten de kosten ervan na de drie subsidiejaren overnemen (Oostwoud Wijdenes & Haanstra 1994: 3). Het komt erop neer dat basisscholen via steunfunctie-instellingen extra middelen aan kunnen vragen om kunstbezoek te organiseren.<sup>203</sup> Tot 1997 namen ruim 2.100 scholen aan de regeling deel (circa 30% van alle basisscholen). De meest bezochte discipline betreft theater (49%), het minst literatuur en film (respectievelijk 15% en 12%). Bijna tweederde van de bemiddelaars biedt een vast programma per groep aan, waarin de school geen keuze heeft. De rest is wat soepeler en geeft scholen meer vrijheid in de keuze van kunstdiscipline en aanbod.

De premieregeling is *een wijze van monocentrische beleidssturing* van het directoraat Cultuur, via het LOKV en de steunfunctie-instellingen, om culturele instellingen met scholen te laten samenwerken. Met als doel vanuit het cultuurbeleid om leerlingen een verscheidenheid aan kunstvormen en kunstdisciplines te leren kennen. Ambtenaren zijn hier heel open over en schrijven dat zij de nodige aandacht willen schenken aan kunstbemiddeling vanwege de keten 'productie-distributie-afname'. De regeling draagt bij 'aan de participatie-bevorderende doelstelling' van het cultuurbeleid (Van Heusden 1988: 1).

Beleidsinstrumenten die gebruikt worden zijn subsidiegelden en voorlichting aan scholen en instellingen via LOKV en lokaal-regionale instellingen. De cultuurdirectie controleert 'Weberiaans' op output. Het geld wordt immers slechts 'gevoteerd', als het LOKV 'aan deze taakstellende heroverweging' heeft voldaan' (Van Heusden 1988: 5).

---

<sup>203</sup> De programma's stellen het basisonderwijs in een gemeente in staat alle leerlingen tijdens hun schoolcarrière ten minste één keer in aanraking te brengen met evenementen in de disciplines audiovisueel, beeldend, dans, muziek, literatuur en theater (Vogelezang 2004: 8)

### 5.2.2 Opbrengsten premiereregeling

De premiereregeling kent verschillende opbrengsten, die uit de conclusies van twee SCO-Kohnstamm-onderzoeken kunnen worden afgeleid (Oostwoud Wijdenes & Haanstra 1994; Oostwoud Wijdenes & Haanstra 1998). In de eerste, *Een premie op cultuur* (1994), wordt ingegaan op het voorlopig onderzoek bij de bemiddelingsinstellingen en de scholen om hun doelstellingen te achterhalen, de problemen die zij in de uitvoering tegenkwamen te leren kennen en hun oordeel over de regeling te vragen. Het tweede, *Vervolg onderzoek stimuleringsregeling LOKV* (1998), gaat in op opbrengsten van de regeling en de integratie van het kunstbezoek in de basisschool. Het blijkt dat de doelstellingen worden gerealiseerd omdat deelnemende scholen en leerlingen elk jaar ten minste *aan één cultuurbezoek deelnemen*. Voorts wordt duidelijk dat meewerkende gemeenten daadwerkelijk *geld in de gemeentebegroting reserveren* voor receptief cultuuronderwijs. Er zijn immers weinig scholen die met deze activiteiten stoppen als de regeling afloopt (Bosman 1997: 5).

Door de integratie van het kunstbezoek in het onderwijsprogramma zet de regeling bovendien een culturele gewoonte in scholen in gang. Een *onderwijskundige vernieuwing* waardoor scholen binnen hun 'niet-gebouwelijke uitgaven zoals voor onderwijsleerpakketten, culturele vorming en medezeggenschapsraden' structureel meer geld vrijmaken voor cultuur (Oostwoud Wijdenes & Haanstra 1998: 44). Tot dan bleven de kosten voor cultuuronderwijs immers grotendeels beperkt tot het normbedrag dat er in het Londo-vergoedingsstelsel voor staat (Ritzen 1991: 78).<sup>204</sup> Met de inkoop van cultureel aanbod - en dit is met de premiereregeling vanzelfsprekend - wordt dit normbedrag (fors) overschreden (Onderwijsraad 1985a, 13). Een andere opbrengst, of liever gezegd een gevolg van de premiereregeling, is dat *het kunstaanbod professionaliseert, pluriformer* wordt en meer gericht is op de afnemende school of klas. De helft van de lokaal-regionale bemiddelaars constateert een toename van begeleidingsmateriaal dat door kunstinstellingen en kunstenaars zelf wordt gemaakt.<sup>205</sup> Het merendeel van dat materiaal - in de vorm van informatie, introductie, lesmateriaal en instructie - is gericht op de leerkracht (92%). Zij zijn daar niet allemaal blij mee omdat lessuggesties bijvoorbeeld te oppervlakkig en te summier, of juist overladen worden gevonden. Bovendien is dit materiaal gewoonlijk bedoeld om een bepaalde voorstelling aantrekkelijker te maken en het mist daarmee een bredere educatieve doelstelling (Oostwoud Wijdenes & Haanstra 1998: 18). Ook weten veel instellingen niet hoe leerkrachten het begeleidend materiaal gebruiken en evenmin hoe ze het gebruik ervan beoordelen, waardoor het lastig wordt dit materiaal te verbeteren of aan te passen. Een opmerkelijk neveneffect van de regeling is dat scholen *minder tijd besteden aan de productieve kanten* van de kunstzinnige vorming, omdat er met het kunstbezoek meer tijd naar reflectieve vormen gaat - bij een gelijkblijvend gebleken aantal uren (Bosman 1997: 6).

### 5.2.3 Cultuur en School (1997-2012)

Gezien de voorgeschiedenis is er een vruchtbare voedingsbodem bij overheden voor nieuwe

<sup>204</sup> Het Londo-vergoedingsstelsel - in gebruik genomen in 1985 - beschrijft tot in detail 'alle mogelijk denkbare facetten in het vergoedingsstelsel voor het basisonderwijs' met onderscheid tussen 'gebouwafhankelijke en de niet-gebouwafhankelijke programma's van eisen van materiële instandhouding'. Het stelsel is genoemd naar Dr. Londo, oud-gedeputeerde van Drenthe die voorzitter was van de naar hem genoemde werkgroep (Onderwijsraad 1985a: 1, 3).

<sup>205</sup> Het kunstaanbod kent begeleidingsmateriaal, voorafgaand aan de uitvoering van het kunstproduct of als evaluatie ervan, al dan niet door de aanbieders ontwikkeld; zowel voor leerkracht als leerlingen.

initiatieven op dit terrein. Het ministerie, gesteund door de adviezen van Raad voor Cultuur en Onderwijsraad (1998a; 1998b), kiest samen met gemeenten en provincies voor nieuw beleid: cultuureducatie in de school komt centraal te staan. Met de afbrokkeling en het verdwijnen van het maatschappelijke zuilenstelsel en daarmee ook van de sociaaldemocratische jeugdorganisaties, het rooms-katholieke subsidiariteitsbeginsel en het christelijke principe van soevereiniteit in eigen kring is de school immers de plek waar iedereen nog met kunst en cultuur in aanraking kan komen. Een nieuwe alliantie van scholen en culturele instellingen moet wederzijds voordeel opleveren.

Volgens het sociaal-liberale Kok-I is een actieve cultuurpraktijk op school goed voor de leerlingen en het schoolklimaat én voor culturele instellingen die hierdoor de gelegenheid krijgen zich alvast aan hun toekomstige publiek te presenteren (Netelenbos & Nuis 1996). Het zijn terugkerende beleidsdoelstellingen van de bewindspersonen gedurende de looptijd van het nieuwe beleidsprogramma *Cultuur en School*. Nuis vond het een geweldig voordeel dat cultuur terug was bij onderwijs. 'Het samengaan van onderwijs en cultuur in één ministerie kwam totaal uit de lucht vallen, het was niet ambtelijk voorbereid, niemand had eraan gedacht. Twee van de drie heren die het regeerakkoord maakten - namelijk Bolkestein en Van Mierlo - hadden allebei van die heerachtige ideeën dat onderwijs, kunsten en wetenschap bij elkaar horen. Er was ook iets heel raars met het feit dat cultuur bij volksgezondheid zat. Het hing er toch een beetje aan alsof het een ziekte was' (Nuis, 23 april 2007: 2).<sup>206</sup> Nuis over die samenwerking: 'Het idee begon te leven: Wat kunnen we nu doen om scholen wat cultuurgevoeliger te maken en aan de andere kant culturele instellingen en gemeenten [--] meer vertrouwen geven dat je met scholen heel goed kunt werken'. Voor onderwijsminister Ritzen maakte de aanpak van *Cultuur en School* wel duidelijk waarom cultuur bij onderwijs was gekomen, maar staatssecretaris Netelenbos moest nog overtuigd worden. 'Zij had hele andere sores. De basisvorming moest worden ingevoerd. Zij zat zelf ook in het denken van het onderwijs. Niet dat ze iets tegen cultuur had, maar om zo raar springerig te werken was haar manier van doen niet' (Nuis, 23 april 2007: 3). Kritisch is Bas van der Vlies (SGP), die wijst op 'de vrijheid van onderwijs en van autonomie van de scholen, waardoor er niet zozeer verplichtingen kunnen worden opgelegd [--] maar meer aanbevelingen kunnen worden gedaan, mogelijkheden kunnen worden voorgelegd en stimulansen kunnen worden gegeven' (TK 1997b: 5).

*Cultuur en School* kent een aantal wisselende doelstellingen, maatregelen en activiteiten om cultuureducatie in het onderwijs meer aandacht en een vaste plaats te geven.<sup>207</sup> Het programma begint in Kok-I met de notitie *Cultuur en School* (Netelenbos & Nuis 1996) en het maakt vijf kabinetten verder, in het kabinet Balkenende-IV, nog nadrukkelijk deel uit van de cultuurbeleidsagenda 2009-2012 *Kunst van leven* (Plasterk 2007).<sup>208</sup> Hoewel de eerste jaren de aandacht voornamelijk gericht is op het 'tot een succes maken van het vak CKV in het voort-

<sup>206</sup> Interview staatssecretaris Cultuur Aad Nuis (OC&W), 23 april 2007 Cultuurnetwerk Nederland.

<sup>207</sup> De tekst van deze paragraaf 5.2.2 is deels gebaseerd op een in 2008 gepubliceerd artikel in het vak-tijdschrift *Cultuur+Educatie* over het landelijk beleid *Cultuur en School* (Hagenaars 2008).

<sup>208</sup> Het beleid *Cultuur en School* is bestuurlijk voorbereid en uitgevoerd door de staatssecretarissen Nuis (D66) & Netelenbos (PvdA) (1996-1998), de staatssecretarissen Adelmund (PvdA) & Van der Ploeg (PvdA) (1998-2002), minister Van der Hoeven (CDA) & staatssecretaris Van Leeuwen (LPF) (2002-2003), minister Van der Hoeven (CDA) & staatssecretaris Van der Laan (D66) (2003-2006), minister Van der Hoeven (CDA) (2006-2007), minister Plasterk (PvdA) (2007-2010) en staatssecretaris Zijlstra (VVD) (2010-2012).

gezet onderwijs' (Lawson 3 mei 2007: 2) en op het vmbo, het beroepsonderwijs en de volwas-seneducatie, ligt het zwaartepunt vanaf 2002 - 'mede in het licht van de herziening van de kerndoelen' - op het basisonderwijs (Hermans, Adelmund & Van der Ploeg 2002: 13).<sup>209</sup> *Cultuur en School* komt er vooral dankzij de forse beleidsinzet en de daarbij beschikbaar gestelde mid-delen van de cultuurkant van het ministerie van OC&W. Eerst met pilots en de matchingsrege-ling *Cultuur en School* (1997-2001), vanaf 2001 voortgezet als onderdeel van twee opeenvol-gende *Actieplannen Cultuurbereik* (2001-2004 en 2005-2008).<sup>210</sup> Vanaf 2009 wordt dat de *pro-grammalijn cultuureducatie* in de *Regeling cultuurparticipatie provincies en gemeenten*, die uit-gevoerd wordt door het dan opgerichte FCP met daarin subsidieregelingen voor cultuuredu-catieve projecten (2009-2012).<sup>211</sup>

Van 2004 tot 2008 is er parallel aan *Cultuur en School* de *Regeling versterking cultuureducatie in het primair onderwijs*, met gelabelde subsidies per leerling aan schoolbesturen voor cultuur-onderwijs. Na 2008 is dit leerlinggebonden bedrag opgenomen in de prestatiebox en verant-woordt de school zich in haar jaarverslag voor uitgaven uit deze bijzondere bekostiging.<sup>212</sup>

Samenvattend is ook het beleidsprogramma *Cultuur en School* een voorbeeld van *monocentri-sche beleidssturing*. Het is een 'klassieke' vorm van sturing op grond van regelgeving, waarin de overheid als centrale actor controle uitoefent op de beleidsvoorbereiding, -vaststelling en -uitvoering. Weliswaar wordt gestuurd door convenanten en matching met andere overheden - provincies en grote gemeenten - maar de motor van het beleid wordt aangedreven door centrale regelgeving en geconcentreerde macht.

### *Typering doelstellingen*

*Cultuur en School* kent belangen en doelen waarvan een aantal vooralsnog ideëel of symbolisch van aard blijkt, of een open eind heeft. Andere zijn concreet benoemd en betreffen de bein-vloeding van het gedrag van leerlingen, scholen en culturele instellingen om meer aan cultuur deel te nemen, meer samenwerking tussen school en culturele instellingen te realiseren en meer aandacht te krijgen voor deskundigheidsbevordering van docenten en medewerkers.

Figuur 40 geeft de doelstellingen weer in veertien hoofddoelen, die in vier groepen zijn onder-gebracht. De eerste groep doelstellingen bevat vier doelen gericht op *de vorming van de leer-ling* (leren en gedrag). Groep twee telt vijf doelen die direct met *de onderwijsinhoud* te maken

<sup>209</sup> Interview projectleider *Cultuur en School* George Lawson (OC&W), 3 mei 2007 Cultuurnetwerk Ne-derland.

<sup>210</sup> In het Actieplan Cultuurbereik (2001-2008) willen dertig grotere gemeenten, de provincies en OCW 'meer mensen in contact te brengen met cultuur in al haar uitingsvormen. Van podiumkunsten en cultureel erfgoed tot beeldende kunst en letteren', aldus de officiële beschrijving van de doelstelling (Lubbers 2008: 15). Het Actieplan bestaat uit drie onderdelen: *Cultuurbereik*, *Cultuur en School* en de *Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving*,

<sup>211</sup> De *Regeling cultuurparticipatie provincies en gemeenten 2009-2012* - als opvolger van het Actieplan Cultuurbereik - betreft bestuurlijke afspraken tussen OCW, de VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO) over de stimulering van cultuurparticipatie. De regeling kent drie programmalijnen: *cultuuredu-catie*, *amateurkunst* en *volkscultuur* (Fonds voor Cultuurparticipatie 2008).

<sup>212</sup> Schoolbesturen ontvangen naast de reguliere lumpsumbekostiging, ook een bedrag bijzondere be-kostiging via de zogenoemde prestatiebox (DUO 2017). De middelen - waaronder die van de oor-spronkelijke regeling *Versterking cultuureducatie primair onderwijs* - worden ambtshalve toegekend en de besteding voor cultuuronderwijs wordt gemonitord door het Rijk. Besturen hebben bestedings-vrijheid bij de inzet van deze middelen. Ze kunnen ook niet teruggevorderd worden als blijkt dat ze anders zijn ingezet dan waarvoor ze bedoeld waren (Dekker 2015b: 3).

hebben (kerndoelen, curriculum, samenhang, kwaliteit en deskundigheid). Drie doelen worden onderscheiden in de groep *school als organisatie* (schoolklimaat, beleid en profilering). De laatste doelstellingengroep omvat twee doelen voor de *culturele omgeving* van de school (cultuur-educatie bij culturele instellingen en samenwerking).

Per rij zijn de doelstellingen geteld die in periode 1995-2012 genoemd zijn (elk item is 1 punt). De uitkomst is zowel per Cultuurplanperiode als voor het totaal van achttien jaar Cultuur-en-Schoolbeleid weergegeven. De gehanteerde methode is bruto en weinig genuanceerd, toch geeft zij een indicatie van zowel het gewicht als de ontwikkeling van de hoofddoelen.

Doelstellingenverloop Cultuur en School 1995-2012	Planperiode 97-00			Planperiode 01-04				Planperiode 05-08				Planperiode 09-12				totaal							
	1995	1996	totaal	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	totaal	2005	2006	2007			2008	totaal	2009	2010	2011	2012
<b>gericht op de leerling</b>																							
Verkrijgen van culturele competenties en ontwikkeling basiskennis	1	1	2	1	1		2	1	1	1	3	1	1	1	3	3	1	1	1	1	4	14	
Stimuleren van cultuurparticipatie										1	1		1	1	2	2	1	1	1	1	4	7	
Leren waarderen van verschillende culturen en hun uitingen				1	1	1	3	1	1	1	3		1	1	2	2			1		1	9	
Burgerschap & sociale cohesie; waarden en normen samenleving	1	1				1	1		1	1	2		1	1	2	2					0	6	
<b>totaal</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>36</b>	<b>9,0</b>
<b>gericht op de onderwijsinhoud</b>																							
Inbrengen van culturele activiteiten in het onderwijsprogramma	1	1		1	1		2	1	1	1	3	1	1	1	3	3	1	1	1	1	4	13	
Inbrengen van ergoededucatie in het onderwijsprogramma				1	1	1	3	1	1	1	3	1	1	1	3	3			1	1	2	11	
Versterken van culturele activiteiten in een bepaald schooltype				1	1		2	1			1		1		1	1			1	1	2	6	
Vorming van één doorlopende leerlijn in schoolloopbaan									1	1	2		1	1	2	2			1	1	2	6	
Verhogen van kwaliteit van kunst- en cultuurvakken						1	1	1	1	1	3	1	1	1	3	3	1		1	1	3	10	
<b>totaal</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>46</b>	<b>9,2</b>
<b>gericht op de school als organisatie</b>																							
Verbeteren van het schoolklimaat	1	1		1			1						1		1	1					0	3	
Bevordering van actief en gevarieerd cultuurbeleid scholen										1	1	1			1	1			1	1	2	4	
Ondersteuning scholen om zich in cultuureducatie te profileren										1	1	1	1	1	3	3	1			1	2	6	
<b>totaal</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>4,3</b>
<b>gericht op culturele schoolomgeving</b>																							
Bevordering cultuureducatie bij culturele instellingen					1	1	2	1	1		2	1	1		2	2	1		1	1	3	9	
Bevordering samenwerking school en culturele instellingen	1	1	2	1	1		2	1	1	1	3	1	1	1	3	3	1	1	1	1	4	14	
<b>totaal</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>23</b>	<b>11,5</b>	
Aantal doelstellingen in beleidsdocumenten	2	5	7	0	6	7	6	19	0	8	9	11	28	8	12	11	0	31	6	5	11	11	
Bewindslieden cultuur	Nuis			Van der Ploeg				Van der Laan				Plasterk				Zijstra							
Beleidsdocumenten Cultuur en School	3			5				6				2				3							
	1 - brief			1 - cultuurnota				2 - beleids + cultuurnota				1 - beleidsnota				1 - reactie Raadsadvies							
	2 - beleids + cultuurnota			2 - brief + beleidsnota				1 - beleidsnota				0 - beleidsnota's				1 - cultuurnota							
				0 - beleidsnota's				0 - beleidsnota's				1 - instellingsnota				1 - cultuurnota							
																19 - nota's							
																totaal score / aantal doelen							

Figuur 40: Doelstellingen *Cultuur en School* 1995-2012, geordend in Cultuurplanperiodes en kabinetten

Van meet af aan krijgen drie doelstellingen veel aandacht. Dat zijn: 1) de ontwikkeling van culturele competenties van leerlingen; 2) culturele activiteiten een vaste plaats geven in het onderwijs en 3) het bevorderen van de samenwerking van scholen met hun culturele omgeving. Vanaf 2004 kan daar als vierde het stimuleren van cultuurparticipatie - van leerlingen op school

en als volwassene op latere leeftijd - aan worden toegevoegd. Andere doelstellingen zoals 'burgerschapsvorming & sociale cohesie' en 'het verbeteren van het schoolklimaat' prevaleren in het begin van *Cultuur en School*, maar worden na 2007 niet meer (afzonderlijk) genoemd. Vanaf 1998 worden het 'leren waarderen van verschillende culturen en hun uitingen', 'erfgoed-educatie in het onderwijs' en het 'bevorderen van cultuureducatie in culturele instellingen' belangrijk als doel. De 'kwaliteit van cultuureducatie in het onderwijs' krijgt vanaf 2000 toenemend aandacht en vanaf 2003 geldt dat ook voor de 'vorming van één doorlopende leerlijn in de schoolloopbaan'.

### Leren en gedrag

Het 'verkrijgen van *culturele competenties*' en '*stimuleren van cultuurparticipatie*' wordt gedurende bijna de hele Cultuur-en-Schoollooptijd nagestreefd. Ook omdat veel leerlingen niet thuis of in hun vrije tijd met kunst en erfgoed in aanraking komen (Van der Ploeg & Adelmund 1999; Plasterk 2007: 21). Van der Hoeven wil een sterkere verbinding tussen de binnen- en buitenschoolse cultuureducatie (Van der Hoeven 2006d: 5). En Zijlstra biedt 'kinderen en jongeren op het gebied van cultuur een stevig fundament. Voorwaarden ervoor zijn een goede verankering van cultuureducatie in het onderwijs en aandacht ervoor bij alle culturele instellingen, landelijk en lokaal' (Zijlstra 2011a: 7). Het algemene beleidsstreven is jongeren nu en later, actief of receptief, deel te laten nemen aan cultuur.

'*Culturele diversiteit*' als component van cultuuronderwijs is geagendeerd door Van der Ploeg, die in *Ruim baan voor culturele diversiteit* (1999c) constateert dat de gesubsidieerde cultuur maar een heel kleine groep mensen bedient. Vooral jongeren, migranten en minder draagkrachtigen mogen, lijkt het wel, niet meedoen, noch als makers of als publiek. De aansluiting komt beter tot stand als scholen en culturele instellingen er rekening mee houden dat allochtone leerlingen vaak een meervoudige culturele achtergrond hebben. Hun inbreng zal de blik van medeleerlingen op de veelzijdigheid van cultuur verruimen.<sup>213</sup> Het multiculturele aspect van het culturele aanbod 'moet aansluiten bij de kennis van de kinderen. Als je een klas hebt met vooral Kaapverdianen is het logisch dat je iets aan die cultuur doet' (Van der Ploeg 25 mei 2007: 2).<sup>214</sup> Door cultuuronderwijs 'leren omgaan met verschillende culturen' is aan het eind van Cultuur-en-School geen doel dat veel scholen nog najagen. Uit de monitor schooljaar 2013-2014 blijkt dat maar 6% van de scholen hiernaar streeft en de monitor twee jaar later laat zelfs een afname zien tot 2% van de scholen (Hoogeveen, Beekhoven, Kieft, Donker & Van der Grinten 2014: 73; Kruijer et al 2016: 28). Desondanks ziet een derde van de leerkrachten leerlingen in 2013-2014 dankzij cultuuronderwijs 'beter omgaan met verschillende culturen' en twee jaar later vindt zelfs 36% dit (Hoogeveen et al. 2014: 24; Kruijer et al. 2016: 70).

De *Notitie Cultuur en School* (1996) spreekt over '*burgerschap en sociale cohesie*' met cultuur als instrument voor de verwezenlijking van brede vormingsdoelen zoals sociale redzaamheid, tolerantie en maatschappelijke betrokkenheid (Netelenbos & Nuis 1996: 12). Een argument,

<sup>213</sup> Een quick-scan in opdracht van Van der Ploeg (OCW), op basis van kunstmenu's en projecten in aanbod-gidsen (schooljaar 2000-2001) van 16 provinciale en stedelijke intermediaire instellingen, laat zien dat in het cultureel aanbod voor primair onderwijs enige aandacht is voor culturele diversiteit. Disciplines die over het algemeen goed vertegenwoordigd worden, zijn: multidisciplinair (19%), dans (17%) en muziek (17%). De 'discipline' museumbezoek, cultureel erfgoed, bezoek culturele instelling scoort het laagst met 3% (LOKV 2000).

<sup>214</sup> Interview staatssecretaris Cultuur Rick van der Ploeg (OC&W), 25 mei 2007 Cultuurnetwerk Nederland.

dat later vaak genoemd wordt, is dat een stevige culturele vorming jongeren tegenwicht biedt aan het materiële in de huidige informatiemaatschappij (Van der Ploeg 1999b). Naast diversiteit is integratie volgens Van der Laan (2003) het tweede beeldbepalende element in het multiculturalle debat en zij spreekt de wens uit dat diversiteit zich ook ontpopt als een samenbindend vermogen van cultuur.<sup>215</sup> De termen 'diversiteit' en 'multicultureel' lijken echter in de jaren daarna steeds vaker vermeden te worden.

### Onderwijsinhoud

Met de door Kok-II doorgevoerde deregulering krijgen scholen volgens dit beleid meer ruimte om sterkere, beleidsrijke instellingen te worden. Daardoor kunnen ze, aldus de bewindslieden, de ruimte voor kunst en cultuur aanmerkelijk vergroten met als perspectief een steviger plaats voor cultuureducatie in het onderwijsprogramma (Hermans et al. 2002). Scholen worden als gevolg van deze deregulering steeds autonomer en *Cultuur en School* haakt hierop in met de regeling *Versterking cultuureducatie primair onderwijs* (2004). Met subsidie van het cultuurdirectoraat kunnen scholen nu met een ruimer budget bewuster keuzes maken voor *activiteiten op het gebied van cultuureducatie*. Het doel is alle scholen in staat te stellen hun visie op de plaats van cultuureducatie in het lesprogramma en het schoolplan te bepalen (Van der Hoeven & Van der Laan 2004: 4).<sup>216</sup> Dat in 2011 nog lang niet alle scholen zo'n visie op cultuuronderwijs hebben blijkt uit de adviesvraag van Zijlstra aan de Raad voor Cultuur en Onderwijsraad over 'hoe scholen ondersteund kunnen worden bij het verzorgen van kwalitatief goede cultuureducatie en hoe culturele instellingen in het verlengde daarvan kunnen komen tot een op de kern-doelen afgestemd aanbod voor scholen (Zijlstra 2011a: 2).

De ambtelijke werkgroep *Cultuur en School* wil niet alleen kunst en cultuur in de kunstvakken, maar ook in schoolvakken als geschiedenis en aardrijkskunde. Het doel is kunst en erfgoed vanuit een doorlopende leerlijn cultuuronderwijs te integreren en te verankeren in het onderwijsprogramma van basisschool tot en met tweede fase voortgezet onderwijs. De verbreding van de culturele dimensie van schoolvakken kan op twee manieren geïnterpreteerd worden: als 'culturalisering' van het onderwijs (vergelijk Van Heusden 2010) of als offensieve strategie om de indruk te vermijden dat meer cultuureducatie ten koste gaat van 'bestaande' schoolvakken.

Een van de prioriteiten van dit beleid is '*aandacht voor cultureel erfgoed*'. De evaluatie van de eerste ronde projectsubsidies (1997) laat zien dat erfgoedonderwijs nog een flinke inhaalslag te maken heeft (Van Oijen & Van der Zant 1999: 23). Dankzij inspanningen van *Bureau Erfgoed Actueel*, het departementale projectbureau van OCW, dat in 2007 opgaat in de stichting *Erfgoed Nederland*, neemt erfgoededucatie een vlucht. De betrokken bewindslieden melden al in hun voortgangsnotitie (2002) na een nieuwe inventarisatie (Van der Zant 2001) dat erfgoededucatie

<sup>215</sup> De WRR publiceert in 2018 *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland over de toenemende diversiteit naar herkomst van de bevolking*. Door een hedendaags diversiteits-perspectief te hanteren kan veel beter recht worden gedaan aan de grote verscheidenheid naar herkomst van de Nederlandse bevolking. Ingegaan wordt ook op de gevolgen ervan voor de sociale samenhang in Nederland (Jennissen, Engbersen, Bokhorst & Bovens 2018).

<sup>216</sup> In 2004-2005 start 10% van de scholen met de *Regeling Versterking Cultuureducatie in het primair onderwijs*. De belangstelling groeit daarna. In 2006-2007 doet meer dan 80% van de scholen mee. Augustus 2007 is de regeling met een jaar verlengd, zodat uiteindelijk 90% de kans krijgt cultuureducatie te verankeren in het schoolbeleid (Hoogeveen & Van der Vegt 2008: 3). In 2008-2009 is de regeling opgenomen in de prestatiebox primair onderwijs.

blijvend is en niet langer een marginale positie inneemt (Hermans et al. 2002). Steeds meer wordt erfgoededucatie in cultuuronderwijs en het beleidsprogramma *Cultuur en School* opgenomen, zonder overigens expliciet met naam genoemd te worden. Het heeft te maken met de dan gangbare beschrijving van het verzamelbegrip cultuureducatie als 'doelbewust leren over en met kunst, erfgoed en media via gerichte instructie, zowel binnen- als buitenschools' (Cultuurnetwerk Nederland z.j.).<sup>217</sup>

Bij '*doorlopende leerlijnen*' is sprake van een voortgang in de verwerving van kennis en vaardigheden door alle jaargroepen heen. Ze zijn vaak gebaseerd op een pedagogisch-didactische visie en op methodisch-didactisch handelen (Inspectie van het Onderwijs 2006: 230-239). Het begrip wordt steeds vaker gebruikt als het gaat om het verankeren van cultuur in onderwijsprogramma's van het funderend onderwijs. Daartoe wil Van der Laan inzetten op de ontwikkeling en invoering van lesmethodes omdat dit 'de enige manier is om het verouderde docentenkorps mee te krijgen' (Van der Laan, 2 mei 2007: 6).<sup>218</sup> Veel basisscholen vatten een doorlopende leerlijn echter op als een gevarieerd aanbod over meerdere leerjaren van kunstdisciplines en erfgoedactiviteiten, die geen deel uitmaken van een onderwijsprogramma (Onderwijsraad & Raad voor Cultuur 2006). Omdat de Raad voor Cultuur met de Onderwijsraad nog in 2012 constateert dat er maar weinig scholen zijn die werken met een doorlopende leerlijn cultuureducatie, komt er beleidsmatig nadrukkelijk aandacht voor (Raad voor Cultuur & Onderwijsraad 2012: 8).

De laatste doelstelling in deze groep is '*de verhoging van de kwaliteit van de kunst- en cultuurvakken*'. Het kwaliteitsbegrip komt in brondocumenten vaak voor. Het gaat dan om zowel de deskundigheid van leerkrachten en docenten, als om de vakinhoud en didactische aanpak. Het betreft ook het culturele aanbod op zich en het culturele erfgoed, evenals de organisaties die het aanbod toegankelijk maken voor leerlingen en de deskundigheid van medewerkers van culturele instellingen (zie IJdens & Hagenars 2007). Van der Laan (2007) wijst er in dit verband op dat het een heel moeilijk proces is 'om cultuuroriëntatie en kennis bij docenten te vergroten, niet alleen voor hen maar ook voor het Rijk. Het is veel makkelijker [--] om geld per leerling vrij te maken. Ook vouchers zijn wat dat betreft een makkelijk instrument om geld beschikbaar te stellen' (Van der Laan, 2 mei 2007: 1).

### School als organisatie

Enkele doelen van *Cultuur en School* hebben betrekking op de school als organisatie (schoolklimaat, beleid en profilering). De *verbetering van het schoolklimaat* als doel komt voornamelijk in de eerste jaren in de beleidsstukken voor. Cultuur kan bijdragen aan een leefbare en veilige school en speelt een rol bij het verwezenlijken van doelen als sociale redzaamheid, tolerantie en maatschappelijke betrokkenheid (Netelenbos & Nuis 1996). Deze toch wel verreichende doelstellingen van cultuureducatie roepen vraagtekens op bij Onderwijsraad en Raad voor Cultuur; zij vinden dat OC&W zo'n stelling empirisch moet onderbouwen (Raad voor Cultuur &

<sup>217</sup> Bureau Erfgoed Actueel werkt als departementaal projectbureau van 1996-2004. Bij de stichting van Erfgoed Actueel (2005) keren beleidstaken terug naar OCW en neemt Cultuurnetwerk de informatie- en onderzoeksfunctie over. Per 1 januari 2007 wordt de stichting ondergebracht bij Erfgoed Nederland, met daarin NCM (monumenten), SNA (archeologie), DIVA (archieven) en Erfgoed Actueel. Erfgoed Nederland wordt in 2012 opgeheven als gevolg van een herschikking van cultuursubsidies (2012-2015) en een dubbeling van het takenpakket (Raad voor Cultuur 2011: 36).

<sup>218</sup> Interview staatssecretaris Cultuur Medy van der Laan (OCW), 2 mei 2007 Cultuurnetwerk Nederland.

Onderwijsraad 1996: 2-3). De raden constateren voorts dat de ideale school die de staatssecretarissen voor ogen staat alleen maar mogelijk is als schoolmanagement en leerkrachten bereid en in staat zijn een dergelijk schoolcultuurbeleid te formuleren en uit te voeren. Als cultuur overal in de school aanwezig is, zo concluderen beide raden, 'gaan leerlingen zich interesseren voor hun culturele omgeving en leren zij goede keuzes te maken uit het culturele aanbod', een uitspraak die trouwens ook om nader empirisch onderzoek vraagt.

In het algemeen overleg van staatssecretaris Nuis met de Tweede Kamer (23 januari 1997) operen woordvoerders van CDA, SGP en GroenLinks dat verbetering van het schoolklimaat geen doel op zich van cultuureducatie mag zijn. Het kan wel een belangrijk neveneffect zijn. Opmerkelijk is dan de reactie van Nuis, die stelt dat het hem om het *culturele klimaat* van de school gaat. 'Het is zeker meegenomen als [cultuureducatie] het klimaat op de school bevordert, maar met schoolklimaat doelde de bewindsman eigenlijk meer op de samenhang van alle culturele aspecten. [...] Het is dus meer het culturele klimaat van de school en dat zou op de in de notitie voorgestelde wijze zijns inziens heel goed kunnen worden bevorderd' (TK 1997a: 10). Dat is toch nogal wat anders dan bijdragen aan een leefbare en veilige school, aan sociale redzaamheid, tolerantie en maatschappelijke betrokkenheid, zoals Nuis en Netelenbos het eerder in de notitie verwoordden (1996).

Ondanks dat herhaalt Van der Hoeven in juni 2006 bijna letterlijk de woorden van Nuis en Netelenbos uit de notitie *Cultuur en School* (1996). 'Cultuureducatie versterkt de onderlinge samenwerking, het respect, de verantwoordelijkheid, tolerantie en waardering van alle betrokkenen. Bovendien verstevigt cultuureducatie, in welke vorm dan ook, het sociale en culturele onderlinge begrip' (Van der Hoeven 2006e: 4). Waarop zulke beleidsuitspraken op gebaseerd zijn is onduidelijk; in ieder geval niet op empirisch onderzoek. Het zijn voornamelijk ideeën en veronderstellingen, gebaseerd op een breed draagvlak, gestoeld op gedeelde beeldvorming, én op politieke en culturele beleidsbenaderingen uitgaande van belangen van stakeholders zoals overheden, ondersteunende organisaties, culturele instellingen en scholen.

### School en culturele omgeving

Twee doelen worden van meet af aan nagestreefd: het bevorderen van de *aandacht voor cultuureducatie bij culturele instellingen* en *versterking van de samenwerking van scholen met culturele instellingen*. Volgens de beleidsfilosofie van *Cultuur en School* dienen alle professionele culturele instellingen, ongeacht hun discipline en hun publiek, aandacht aan cultuureducatie te besteden. Dit is vanaf 1997 ook een eis voor de rijksgesubsidieerde Cultuurnota-instellingen. Om die te stimuleren een passend cultureel aanbod te doen wordt de rol van de school als actieve, vragende partij versterkt. Ze krijgen daarvoor (extra) budget waarmee zij als kritische consument of opdrachtgever de markt op kunnen. In 2011 verzwaart Zijlstra dit en eist van instellingen dat zij in hun Cultuurplan-aanvraag hun visie geven op educatie 'na een verkenning van hun omgeving en het betrokken onderwijs en lessen uit activiteiten uit het verleden' (Zijlstra 2011a: 8).

De gewenste samenwerking tussen scholen en culturele instellingen wordt tijdens de looptijd van *Cultuur en School* - in verschillende bewoordingen - steeds meer benadrukt. Bij de start wordt gesproken over het aangaan van 'duurzame relaties' tussen scholen en culturele instellingen (Netelenbos & Nuis 1996). Vervolgens gaat het om 'meer samenwerken' (Hermans et al. 2002). Daarna noemt men het een sterk 'partnership' met culturele instellingen, centra voor

kunstzinnige vorming en het buurt- en jeugdwerk met 'hechte verbindingen' tussen lokaal onderwijs- en cultuurbeleid en cultuureducatie (Van der Hoeven & Van Leeuwen 2003). Dan wordt opnieuw gepleit voor het creëren van 'duurzame relaties' (Van der Hoeven & Van der Laan 2004), het opzetten van 'netwerken' tussen scholen en culturele instellingen (Van der Hoeven & Van der Laan 2005) en van 'structurele verankering' van cultuureducatie in de onderwijs- en cultuurinstellingen door samen kwaliteitsnoties op het gebied van cultuureducatie te formuleren (Van der Hoeven 2006). De Raad voor Cultuur (2007) ondersteunt dit beleid: culturele instellingen moeten 'participeren in lokale of regionale netwerken' van scholen, 'zodat zij op de hoogte blijven van actuele ontwikkelingen in het onderwijs en hun educatieve aanbod in nauw overleg met de betrokken onderwijsinstellingen kunnen produceren' (Raad voor Cultuur 2007: 60). In 2012 ten slotte zegt staatssecretaris Zijlstra dat het educatief aanbod 'in samenspraak met het onderwijs tot stand [moet] komen' (Zijlstra 2012b: 5).

#### 5.2.4 Opbrengsten Cultuur en School

Beleidsinitiator Nuis constateert in een evaluerend gesprek in 2007 dat er met *Cultuur en School* al veel is bereikt. 'Zoals ik er op terugkijk is het alsof je een soort oliebron had aangeboord; het enthousiasme vanuit het veld was enorm, zowel van scholen als van instellingen. Vandaar dat we, ondanks dat we weinig geld hadden, toch veel van de grond kregen' (Nuis, 23 april 2007: 4). Blijkbaar is het vooral de geestdrift die hem raakt en die met veel elan over dit beleidsprogramma verspreid wordt, zoals in het door OCW bestokte professionele blad *Cultuur & School* en de website *Cultuurplein*.

Om de opbrengsten van het programma *Cultuur en School* *daadwerkelijk* vast te stellen zijn vanaf 2005 regelmatig monitorstudies uitgevoerd waarin dit programma en de *Regeling versterking cultuureducatie in primair onderwijs* op doelstellingen, veranderde attitudes en formele opbrengsten bekeken zijn. Doelstellingen zijn echter weinig concreet geformuleerd en kennen geen of zeer globale outputindicatoren waardoor opbrengsten moeilijk vast te stellen zijn. De monitorstudies zijn de eerste jaren vooral gebruikt om te onderzoeken hoe scholen omgaan met de *Regeling Versterking cultuureducatie in het primair onderwijs*.

Pas vanaf 2009 monitort men in opdracht van OCW de ontwikkelingen van cultuuronderwijs in het primair onderwijs *op grond van het Cultuur-en-Schoolbeleid*. Voor inzicht in de opbrengsten is er daarnaast ook ander onderzoek, zoals dat van de cultuurinstellingen zelf, de tussentijdse evaluaties van de werkgroep *Cultuur en School*, analyses van visitatiecommissies voor het *Actieplan Cultuurbereik* en de evaluatie van de *Regeling cultuurparticipatie provincies en gemeenten* waarvan cultuureducatie een van de programmalijnen is (Wester 2003; Cobussen & Van Rooij 2007; Wils, Zweers & Berger 2012). Bovendien zijn direct bij het Cultuur-en-Schoolbeleid betrokken bestuurders en ambtenaren gevraagd naar wat naar hun mening de opbrengsten ervan zijn (bijlage 09).

#### *Agendasetting overheidslagen*

De belangrijkste verdienste van het Cultuur-en-Schoolbeleid is volgens de samenwerkende overheden dat cultuuronderwijs *op de beleidsagenda komt* van alle betrokken partijen, rijk, provincies, gemeenten, scholen en culturele instellingen. Ellen Koning van de provincie Noord-Holland: 'Je hoopt vooraf dat cultuureducatie overal meer ingebed raakt. Nut en noodzaak ervan is ingezien door alle betrokken partijen. Die werken inmiddels al tien jaar in meer of

mindere mate aan cultuureducatie' (Koning-Vereecken 19 april 2007: 1).<sup>219</sup> Beleidsmedewerker van de VNG, Lydia Jongmans: 'Voor die tijd was het iets frivools en niet nuttig. Dat wordt nu niet meer gevonden. Zelfs de onderwijsinspectie zegt nu dat ze cultuureducatie in het onderwijs van belang vindt' (Jongmans, 7 mei 2007: 1).<sup>220</sup> 'Mijn verwachtingen zijn overtroffen. Ik kan me nog vergaderingen herinneren waar ik de blijde boodschap van *Cultuur en School* kwam brengen en nog echt missiewerk moest verrichten. Dat is nu iets wat je niet meer hoeft te verkondigen' (Lawson, 3 mei 2007: 5).

Dat in 1995 Cultuur en Onderwijs in één ministerie is samengevoegd acht Lawson, maar ook Schneijderberg, een wezenlijke katalysator voor het ambtelijk draagvlak van het beleid. 'De afdeling Onderwijs werd in beslag genomen door de onderwijsvernieuwingen die toen speelden en was door alle onderwijsproblemen vooral intern gericht. Omgekeerd wist Cultuur niet meer wat er in het onderwijs aan de hand was en hoe het in elkaar stak' [--] 'In de projectgroep *Cultuur en School* waren alle directies van het ministerie vertegenwoordigd. Hierdoor is het op den duur stevig in de organisatie van het ministerie ingebed' (Lawson, 3 mei 2007: 1, 4; Schneijderberg, 5 september 2017). Naast draagvlak in het ministerie zelf wist de ambtelijke projectgroep ook draagvlak te creëren bij provincies en gemeenten, die op hun beurt samenwerking zochten met scholen en culturele instellingen. 'Binnen anderhalf jaar hebben we met deze partijen eenzelfde vocabulaire ontwikkeld, overeenstemming bereikt over het doel en de manier waarop we dat doel konden bereiken. Het beleid werd dus gedragen door al deze partijen' (Lawson, 3 mei 2007: 4).

Bestuurlijke en financiële afspraken van het ministerie met provincies en gemeenten laten al vanaf het begin ruimte voor regionale en lokale verschillen. Sijbers: 'Die samenwerking heeft ervoor gezorgd dat provincies gingen nadenken over hun rol en die van de provinciale steunfunctie, die vervolgens afgestemd moest worden op de rol van de gemeenten en gemeentelijke instellingen' (Sijbers, 21 maart 2007: 2). Jan Jaap Knol, op dat moment beleidsmedewerker OCW: 'Elke gemeente heeft een eigen culturele infrastructuur waar scholen gebruik van maken als ze aandacht aan cultuureducatie willen geven.'<sup>221</sup> Iedere gemeente en provincie is daarom vrij eigen accenten te leggen in de beleidsuitvoering' (Knol, 13 april 2007: 2). Het ministerie merkt de effecten van die samenwerking: 'De bestuurlijke afspraken met VNG en IPO zijn een effectieve manier gebleken om de boel in beweging te krijgen. Zo is de tachtig procent deelname van scholen aan de regeling *Versterking cultuureducatie* voor negentig procent te danken aan de inspanningen van lokale instellingen' (Kuggeleijn, 15 mei 2007: 2).<sup>222</sup>

Het is niet voor niets dat die instellingen zich hier zo sterk voor inzetten, omdat ze immers baat

<sup>219</sup> Ellen Koning-Vereecken, is in 2007 beleidsmedewerker cultuur provincie Noord-Holland, lid van de landelijke Regiegroep Actieplan Cultuurbereik en sinds 1997 lid van de landelijke Werkgroep Cultuur en School (overlegorgaan van provincies, gemeenten en OC&W). Interview Ellen Koning-Vereecken, 19 april 2007 Cultuurnetwerk Nederland.

<sup>220</sup> Lydia Jongmans, is in 2007 beleidsmedewerker cultuur VNG en sinds 1999 lid van de landelijke werkgroep C&S (overleg provincies, gemeenten en OC&W). Interview, 7 mei 2007 Cultuurnetwerk Nederland.

<sup>221</sup> Jan Jaap Knol (in 2007), vanaf de start betrokken bij Cultuur en School en sinds 2004 projectleider daarvan. Interview Jan Jaap Knol, 13 april 2007 Cultuurnetwerk Nederland. Van 2008 tot 2018 is Knol directeur van het Fonds voor Cultuurparticipatie, daarna van de Boekmanstichting.

<sup>222</sup> Joost Kuggeleijn (in 2007), sinds 2003 als beleidsmedewerker betrokken bij Cultuur en School. Interview Joost Kuggeleijn, 12 maart 2007 Cultuurnetwerk Nederland.

hebben bij meer geld voor culturele activiteiten. De deelnamecijfers gaan bovendien enkel over *het aantal* subsidieaanvragers. Of het extra geld en de inzet van de instellingen daadwerkelijk voor tachtig procent van de scholen tot meer ambitie en verankering van cultuureducatie heeft geleid, is de vraag. Een groot deel van de scholen is op het moment van aanvragen immers al jarenlang actief op dit gebied. Zij zien de subsidie als een welkome aanvulling op de middelen die ze al voor cultuuronderwijs beschikbaar hebben (Hoogeveen & Van der Vegt 2008: 5, 6). Vooraf had de VNG haar bedenkingen over die bestuurlijke samenwerking, vooral over het matchingsprincipe. Jongmans: 'Gemeenten financierden vóór deze bestuurlijke afspraken enkel de buitenschoolse cultuureducatie en amateurkunst. Toentertijd plaatsten we onze kanttekeningen bij het *matching fund principe* omdat gemeenten en provincies gevraagd werd geld te stoppen in iets wat de taak van het Rijk is, namelijk de binnenschoolse cultuureducatie. Die matching is er uiteindelijk wel gekomen en heeft ook zijn voordelen gehad. Zo is een relatie gelegd tussen de scholen en de lokale culturele omgeving. Daarnaast werden gemeenten en provincies, door mee te betalen aan binnenschoolse cultuureducatie, een gelijkwaardige partner van het rijk' (Jongmans, 7 mei 2007: 3).

Een kanttekening betreft de positie van kleine gemeenten. De bestuurlijke afspraken zijn met de provincies en de dertig grootste gemeenten gemaakt. Sijbers: 'Het was de bedoeling dat de middelgrote en kleine gemeenten via de provincies betrokken zouden worden en dat is in de ene provincie wel en in de andere te weinig gebeurd' (Sijbers, 21 maart 2007: 2).<sup>223</sup> Volgens Jongmans is het ook niet altijd duidelijk hoe provincies de gemeenten bij het beleid betrokken: 'Je geeft als overheid geld en over vier jaar kijk je wat het geworden is. Je zou het meer in de gaten moeten houden, vanwege het lerend effect' (Jongmans, 5 mei 2007: 2).

Lawson wijst op de uniciteit van samenwerking: 'Er is geen leerboek dat zegt welk model je moet kiezen als je Rijk, provincies en gemeenten met elkaar wilt laten samenwerken, zeker als die dan ook nog eens eenzelfde doel voor ogen hebben. Bovendien wordt samengewerkt zonder dat daar wetten en enorme budgetten aan te pas komen. Als het maar helder is wat ieders rol is' (Lawson 3 mei 2007: 7).

### *Culturele competenties leerlingen*

Ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen verwachten van *Cultuur en School* gunstige sociaal-maatschappelijke effecten, zoals op de leefbaarheid en veiligheid van scholen, op de ontwikkeling van burgerschap en sociale cohesie (Netelenbos & Nuis 1996; Van der Hoeven 2006; Hagens 2008b). Een koppeling van cultuuronderwijs aan zulke doelen vraagt overigens een heel andere evaluatie dan wanneer je via cultuuronderwijs 'deelname aan kunst wilt bevorderen, respect voor het cultureel erfgoed wilt opbouwen, [--] artistiek (top)talent wilt opsporen of de creatieve economie een impuls wilt geven' (Schönau 2008: 17). Kunst- en cultuuronderwijs moet zich '*allereerst richten op vakdisciplinaire doelen* die in het onderwijs bereikt moeten of kunnen worden. [--] Dat je als school ook niet-vakgebonden doelen kunt en moet bereiken, doet daar niets aan af' (Schönau 2008: 19).

Ook wordt *sterk getwijfeld* aan het succes van dit beleid voor het leren waarderen van andere culturen en hun uitingen. Terugkijkend zegt Lawson dat er geen verbindingen zijn gelegd tussen de geheel witte culturele instellingen en gekleurde bevolkingsgroepen. Expliciete beleids-

<sup>223</sup> Loek Sijbers is (in 2007) projectleider Actieplan Cultuurbereik provincie Noord-Brabant (2002), directeur provinciale steunfunctie-instelling Edu-Art (vanaf 2006). Interview Sijbers, 21 maart 2007 Cultuurnetwerk Nederland.

aandacht voor culturele diversiteit is, gezien de beperkte resultaten tot nu toe, nadrukkelijk nodig (Cobussen & Van Rooij 2007: 25).<sup>224</sup> Juist hier had *Cultuur en School* een voortrekkersrol kunnen spelen, omdat het allochtone leerlingen vaak de enige confrontatie biedt met de officiële kunst en cultuur (Geldermans 2008: 11). Of de gemiddelde leerling in het basisonderwijs aan het eind van *Cultuur en School* (2013) over meer culturele competenties beschikt dan vergelijkbare groepen leerlingen vóór dit beleidsprogramma is zeer de vraag. Er zijn geen onderzoeken die hier uitspraken over doen, ook al zou je dat verwachten. In de beginjaren van *Cultuur en School* is peilingsonderzoek gehouden - in 1996 voor beeldende vorming en in 1997 voor muziek - maar pas in 2015-2016 is dat opnieuw uitgevoerd. Te laat om de eventueel gerealiseerde competenties te kunnen vergelijken. Dit zou overigens ook al bemoeilijkt zijn door vakinhoudelijke veranderingen en het verschil in formulering van de kerndoelen (1998 en 2006).<sup>225</sup>

### *Samenwerking culturele instellingen en de basisschool*

Niet alleen de samenwerking tussen de overheidslagen is voor het Cultuur-en-School-beleid van belang, maar uiteraard ook de samenwerking tussen onderwijs en culturele instellingen. Van deze laatste wordt verwacht dat zij hun activiteiten beter afstemmen op de vraag van scholen. Een probleem daarbij is dat de scholen van allerlei kanten aanbod ontvangen, culturele instellingen sturen hen die vaak zonder enige vorm van (onderlinge) samenwerking of afstemming (Onderwijsraad & Raad voor Cultuur 1998: 10). Dat geldt niet alleen voor lokale culturele instellingen maar ook voor direct door het rijk gesubsidieerde Cultuurnota-instellingen. Intermediaire organisaties stroomlijnen dat enigszins door met scholen en culturele instellingen op lokaal niveau netwerken en platforms te organiseren.

Knol hierover: 'Samenwerking tussen scholen en culturele instellingen speelt vooral op het lokale en regionale niveau. Vandaar dat wij er als landelijke overheid minder direct op ingezet hebben. Wel zijn er met de provincies en gemeenten afspraken gemaakt en is er in het kader van de bestuurlijke convenanten veel aandacht voor culturele instellingen, zoals steunfuncties en centra voor de kunsten' (Knol, 13 april 2007: 3).

In 't Veld, destijds Raad voor Cultuur, denkt daar anders over, ondanks het bonus-malusbeleid van Van der Ploeg en het Actieplan Cultuurbereik.<sup>226</sup> 'Culturele instellingen worden op dit moment nergens toe verplicht. Het Cultuur-en-Schoolgeld komt allemaal bij de school.'<sup>227</sup> Dit

<sup>224</sup> In de Cultuurplanperiode 2001-2004, voorbereid door staatssecretaris Van der Ploeg was de beleidsaandacht ook gericht op allochtonen en culturele diversiteit. Die werd in 2007 echter meer algemeen gericht op de doelgroep jongeren, waarmee men impliciet ook groepen allochtone jongeren dacht te bereiken (Hagenaars 2008b: 35).

<sup>225</sup> In 1996 deed Cito het 2<sup>de</sup> peilingsonderzoek voor beeldende vorming aan het eind van de basisschool, gerelateerd aan de te realiseren kerndoelen (Hermans, Adelmund & Van der Ploeg 2001) en in 1997 de 2<sup>de</sup> peiling voor muziek (Van Weerden & Veldhuijzen 2000). De 1<sup>ste</sup> peiling voor beeldende vorming en muziek was in 1987. Het 3<sup>de</sup> peilingsonderzoek, *Kunstzinnige oriëntatie*, deed de Inspectie van het Onderwijs in schooljaar 2015-2016 (Inspectie van het Onderwijs 2017a).

<sup>226</sup> Willemijn In 't Veld (in 2007) secretaris Amateurkunst en Cultuureducatie Raad voor Cultuur sinds 2004. Interview In 't Veld, 24 april 2007 Cultuurnetwerk Nederland.

<sup>227</sup> Deze in het interview geuite opmerking van In 't Veld is historisch niet correct (In 't Veld, 24 april 2007: 2). In zijn cultuurplan *Cultuur als confrontatie* wil staatssecretaris Van der Ploeg 'dat de culturele instellingen minimaal drie procent van hun subsidie inzetten voor cultuureducatie en het bereiken van

heeft culturele instellingen te weinig gestimuleerd om cultuureducatie op te pakken. Het Cultuur-en-Schoolbeleid is te veel onderwijsbeleid gebleven. In de culturele sector moet veel geïnvesteerd worden in het op peil krijgen en houden van kennis over educatie. Zij moeten ook een visie op educatie gaan formuleren' (In 't Veld, 24 april 2007: 2). Ook Sijbers wil meer aandacht voor de taak van culturele instellingen: 'De scholen ontwikkelen hun eigen vraag. Dit betekent dat culturele instellingen hun aanbod op deze vraag moeten afstemmen. [...] Tegelijkertijd is het voor culturele instellingen niet haalbaar om voor elke school afzonderlijk een aanbod te ontwikkelen' (Sijbers, 21 maart 2007: 2).

Ondanks de discussie over wie nu verantwoordelijk is voor de programmering van het cultuur-aanbod - het onderwijs of de culturele instellingen - ligt het voor de hand *de verantwoordelijkheid bij het onderwijs* te leggen, conform de Wet Primair Onderwijs (WPO). De brede ontwikkeling van het kind - en daar is de school volgens de WPO verantwoordelijk voor - betreft immers ook cultuuronderwijs. In de Cultuur-en-School(beleids)praktijk ligt de kracht echter bij een juiste samenwerking tussen de twee partijen.

In 't Veld: 'Gezamenlijk hebben het onderwijs en de culturele instellingen hun verantwoordelijkheid te weinig opgepakt. Ieder voor zich heeft geld en tijd geïnvesteerd, maar het gezamenlijk resultaat kan beter' (In 't Veld, 24 april 2007: 3). De vraag is dan wat precies het juiste aanbod is en hoe culturele instellingen erachter kunnen komen. Visser-Van Doorn constateert hier een groot probleem, omdat instellingen 'de taal van de jongeren' niet spreken én omgekeerd jongeren er niet naar toe willen.<sup>228</sup> 'Daarbij komt dat instellingen te weinig open staan voor nieuwe initiatieven, en daarmee voor een verbreding van hun activiteiten en publiek' (Visser-Van Doorn, 1 mei 2007: 5-6). Er wordt soms van uitgegaan dat het bereik van kinderen en jongeren een luchtiger opvatting over cultuur veronderstelt. Beleidsonderzoeker IJdens: 'Ik zie dan jongeren optreden met rap en hiphop.'<sup>229</sup> Dat heet dan 'Rock meets classic'. Ik noem dat 'Rock fucks classics'. Ik vind zoiets te gemakkelijk. Kunst en cultuur heeft alles met leren te maken. In die zin hoef je niet iets aan te bieden wat jongeren al kennen. We moeten ons juist afvragen wat er waardevol is aan kunst, waarom het een toegevoegde waarde is aan hetgeen jongeren al uit zichzelf doen' (IJdens, 2 april 2007: 4).

Ambtenaren blijven desondanks tamelijk positief over het Cultuur-en-Schooleffect op de cultuurdeelname van leerlingen. 'Het belang van het beleid is dat leerlingen meer culturele activiteiten bezoeken. Ze maken in ieder geval kennis met kunst en erfgoed en worden zich bewust van hun culturele omgeving. Daarmee beogen we ook een positieve attitude bij de leerlingen te bereiken. Of dit op de lange termijn ook een duurzaam effect heeft op de cultuurdeelname is afwachten' (Knol, 13 april 2007: 2).

---

nieuwe publieksgroepen' (Van der Ploeg 1999b: 52). Op grond van het advies van de Raad voor Cultuur en de Kamerdiscussie is deze regel omgezet en verbreed naar meer algemene doelgroepactiviteiten in een 'extra' twee-procentregeling (Van der Ploeg 2000: 10). Bovendien kwam Cultuur-en-School-geld wel degelijk bij culturele instellingen terecht via de werkplannen van gemeenten en provincies in het kader van het Actieplan Cultuurbereik (Cobussen & Van Rooij 2007).

<sup>228</sup> Marry Visser-van Doorn (in 2007), voorzitter Commissie Cultuurbereik (OCW) en daarvoor lid van de vaste Kamercommissie voor OC&W namens het CDA van 1997-2002. Interview Visser-Van Doorn, 1 mei 2007 Cultuurnetwerk Nederland.

<sup>229</sup> Teunis IJdens (in 2007), sinds 1998 onderzoeker naar cultuureducatie bij cultuurnota-instellingen en monitoring van het Actieplan Cultuurbereik. Interview Teunis IJdens, 2 april 2007 Cultuurnetwerk Nederland.

### *Culturele activiteiten in het onderwijsprogramma*

Gedurende de Cultuur-en-Schoolperiode is er weliswaar geen vergelijkend peilingsonderzoek naar cultuuronderwijs of de kunstvakken gedaan, maar er zijn wel monitorstudies die over schoolbezoeken aan instellingen of activiteiten van culturele instellingen in de school rapporteren (Haanstra, Van Hoorn & De Groot 1998; Van Hoorn, Haanstra & De Groot 1998; Cultuurnetwerk Nederland 2004; Van Hoorn, Damen, Liefink, Tal & Hagenars (2005); Hoogeveen & Van der Vegt 2006; Hoogeveen, Den Blanken & Van der Vegt 2007; Hoogeveen & Van der Vegt 2008; Oomen et al. 2009; Hoogeveen et al. 2014).<sup>230</sup>

Voor deze dieptestudie keek ik naar *aard en omvang van schoolbezoeken* aan cultuurinstellingen en van activiteiten in de school. Bovendien gaat het mij om *het aantal lessen* in de kunstvakken en naar *de inzet van vakleerkrachten*. De monitorstudies uit 1998, 2009 en 2014 dienen daarvoor als bron, en ook de studie uit 2004 (De Graauw, Hagenars, van Hoorn & Vogelesang 2004) en de peilingsonderzoeken (Hermans, Van der Schoot, Sluiter & Verhelst 2001; Van Weerden & Veldhuijzen 1995; Van Weerden & Veldhuijzen 2000). Gezien de toenemende beleidsaandacht voor taal en rekenen in de laatste jaren verwacht ik - ondanks het stimulerende cultuurbeleid - een afname ervan te zien.

Aan de monitoruitkomsten is niet te zien of er sprake is van een toe- of afname van *het aantal schoolbezoeken* aan culturele activiteiten. We zien wel hoeveel scholen activiteiten ondernemen (één of meer), maar de werkelijke frequentie ervan kennen we niet. Het is overigens lastig de uitkomsten met elkaar te vergelijken. Dat komt vooral omdat de uitvoeriger en andersoortige vraagstelling in de derde monitor (2013-2014) meer gedetailleerde antwoorden oplevert.<sup>231</sup>

Uitgaande van de derde monitor weten we voor drie schoolgroepen (twee, vier en zeven) welk percentage daarvan bepaalde culturele activiteiten in en buiten de school bezoeken en met welke gemiddelde frequentie. De vergelijking van deze drie schooljaren tijdens en direct na afloop van het Cultuur-en-School-beleid - 1996-1997; 2008-2009 en 2013-2014 - laat zien dat bezoek na schooljaar 2008-2009 over de gehele lijn vermindert. Toneelvoorstellingen en museumbezoek, zowel aan historische als kunstmusea, blijven populair al loopt het bezoek ervan ook terug. Samengevat gaan leerlingen tijdens hun schoolloopbaan het meest naar een toneelvoorstelling en het minst naar een musical of opera. Ook bezoek aan beeldende kunst in museum of galerie gooit in alle drie de jaren hoge ogen en de frequentie ervan is hoog. Het streekmuseum is eveneens favoriet, en dat blijkt ook voor (erfgoed) onderzoek in de directe schoolomgeving.

Als het gaat om culturele activiteiten die *in de school zelf* plaatsvinden, besteedt het basisonderwijs het meest aandacht aan theater, beeldende kunst, leskisten en concerten. Scholen nodigen musici en theatermakers uit concerten en voorstellingen op school te houden en vragen beeldend kunstenaars hun werk in school te exposeren. Dat doen ze in 2013-2014 vaker dan dat ze een bezoek aan het theater of het beeldend museum brengen, maar minder vaak dan dat ze dat in schooljaar 2008-2009 deden. Scholen maken bovendien steeds meer gebruik van

<sup>230</sup> Niet alle zijn monitorstudies zijn te gebruiken omdat die van 2005, 2006 en 2007 betrekking hebben op een beperkt aantal scholen, die dan meedoen aan de *Regeling versterking cultuureducatie primair onderwijs*.

<sup>231</sup> Van Eijck wijst er in zijn onderzoek naar gemeentelijk en provinciaal cultuurparticipatieonderzoek (2010) op dat 'elke afwijking in een individuele monitor ten koste gaat van de vergelijkbaarheid met andere monitoren' (Van Eijck 2010: 191). De cijfers in de verzamelfiguren 42 en 43 moeten wat de schooljaarvergelijking betreft dan ook indicatief opgevat worden.

bronnenmateriaal in leskisten van bijvoorbeeld musea, in veel gevallen meer dan een keer per jaar, maar ook dit minder dan in het schooljaar 2008-2009. Mogelijk heeft de forse projecteninzet en samenwerking met scholen van Bureau Erfgoed Actueel en later van stichting Erfgoed Nederland hiermee te maken.<sup>232</sup>

Per schoolvak is ook *het aantal klokuren* voor de groepen 2, 4 en 7 in beeld gebracht, met daarbij de aantekening dat respondenten de vraag naar de ureninzet voor de vakken spel en taalgebruik en dans en beweging in de schooljaren 2008-2009 en 2013-2014 verschillend interpretererden. Voor het schooljaar 2002-2003 is nadrukkelijk naar de uren gevraagd voor drama en dans, terwijl dat later spel/ drama en dans/beweging werd. In 2013-2014 is bij dans en beweging de toevoeging 'in het kader van cultuureducatie' weggelaten en er zijn dan ook scholen die sport en spel hebben meegeteld (Hoogeveen et al. 2014: 29). Dat alles geeft wat deze kunstvakken betreft een onduidelijk beeld van de feitelijke ureninzet. Een overzicht van de urenbesteding per week is in figuur 43 terug te zien.<sup>233</sup> Groep 2 besteedt het meest aandacht aan de kunstvakken: 4,4 uur in 2002-2003 en 9,1 uur in 2013-2014. In groep 4 loopt dit van gemiddeld 3,1 uur in 2002-2003 tot 5,4 uur in 2013-2014, terwijl in groep 7 er in 2002-2003 gemiddeld 3,0 uur zijn en in 2013-2014 5,2 uur.<sup>234</sup> Het schooljaar 2008-2009 laat een grotere urenbesteding zien dan het jaar 2013-2014, ook als de inzet voor spel en taalgebruik en dans en beweging niet meegerekend wordt. De idee is dat de achteruitgang in 2013-2014 het gevolg is van de nadrukkelijke aandacht voor rekenen en taal in de *Kwaliteitsagenda primair onderwijs* (Dijksma 2007) en de nota *Basis voor Presteren* (Bijsterveldt-Vliegenthart & Zijlstra 2011).

Een schoolleider vindt het dan ook zuur 'dat cultuureducatie enerzijds verplicht is door de overheid, maar dat de overheid tegelijkertijd de focus legt op taal en rekenen en daarop de scholen afrekent. [-] Als er meer vrijheid zou zijn voor scholen, zouden wij als school méér doen. Bij ons staat brede ontwikkeling voorop' (Hoogeveen et al. 2014: 27).

### *Groeiende keuze voor kwaliteit en deskundigheid*

Tijdens het Cultuur-en-Schooltraject groeit langzaam maar zeker het besef *dat leerkrachten een cruciale rol spelen* om cultuureducatie goed in te bedden in het onderwijscurriculum. Van der Laan: 'Bij een integrale benadering hoort een docent die het belang van eigen kennis en inzet ten volle begrijpt en doorziet. Als de docent denkt: cultuureducatie is één keer per jaar een kunstenaar de school binnenhalen, dan wordt het nooit wat' (Van der Laan, 2 mei 2007: 2). Deskundigen uit onderwijs en cultuur onderstrepen dat de bekwaamheid van leerkrachten en educatieve medewerkers geen gelijke tred houdt met de ambities. Kuggeleijn: 'Er zijn enorm veel scholen die meedoen, enorm veel leerlingen, activiteiten, vouchers. Dit roept vragen op

<sup>232</sup> In paragraaf 5.2.6 zijn *alle cijfers van de schoolbezoeken* aan culturele instellingen en de culturele activiteiten in de school bij elkaar geplaatst om zo de ontwikkelingen in een oogopslag af te kunnen lezen (figuren 42 en 43).

<sup>233</sup> In paragraaf 5.2.6 zijn *alle klokuren* die per week besteed worden aan de kunstvakken bij elkaar geplaatst om zo de ontwikkelingen in de periode 2002-2016 in een oogopslag af te kunnen lezen (figuren 45).

<sup>234</sup> De ureninzet kan men ook vergelijken met onderzoek uit 1996-1997 (Haanstra et al. 1998: 7). Gemiddeld besteedt een groep, in een normale lesweek van 25 klokuren, 3 klokuren aan kunstvakken (12%). De groepen 1 en 2 zijn dan niet meegeteld. De meeste tijd wordt besteed aan de beeldende vakken tekenen/handarbeid/textiele werkvormen (1,8 uur), vervolgens aan muziek (0,7 uur) en dan aan drama (0,3 uur), dans (0,2 uur) en audiovisuele vorming (0,1 uur).

over de kwaliteit: stelt het ook wat voor? Het is een kwetsbaar punt dat wij niet of nauwelijks weten wat scholen doen; we hebben geen zicht op de kwaliteit van de activiteiten, en we kunnen hierop dus ook niet sturen' (Kuggeleijn, 12 maart 2007: 2). Frits Wielders, stafdocent aan het Haagse Johan de Witt College: 'Als we kijken naar het creëren van draagvlak, dan is er een enorme stap gemaakt in tien jaar Cultuur en School. Maar als ik dan kijk naar de kwaliteit ervan, dan zet ik daar niet direct een plus' (2007).

Niet alle uren in de kunstvakken worden door de groepsleerkracht gegeven, daar zijn ze in hun lerarenopleiding ook onvoldoende toe opgeleid.<sup>235</sup> Scholen huren dan ook *vakleerkrachten* in of hebben die in dienst (figuur 44). De daling van het aantal scholen met vakleerkrachten zet in vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw; toen beschikte nog ongeveer 62% van de basisscholen over een vakleerkracht voor 'expressieactiviteiten', hoofdzakelijk voor handvaardigheid en muziek (figuur 44). In de schooljaren 1995-1997 ging het nog om bijna de helft van de scholen met een vakleerkracht, waarvan 25 procentpunt voor beeldende expressie-activiteiten (Hermans et al. 2001: 34) en 21 procentpunt voor muziek (Van Weerden & Veldhuijzen 2000: 30). Dit daalt vervolgens in het schooljaar 2008-2009 verder tot een vijfde van de scholen met een vakleerkracht om daarna weer met 8% tot 27% van het totale aantal te stijgen (2013-2014). De stijging van het totaal in de laatste meting betreft vooral muziek (plus 6%) en dans (plus 4%).

In de Cultuur-en-School-periode is het aantal scholen dat over een muziekdocent beschikt aanvankelijk lager dan tijdens de peilingen van Cito (Van Weerden & Veldhuijzen 2000). Dit komt in 2013-2014 min of meer op hetzelfde peil als in 1995-1997 (ca. 20%). Drama en dans kennen dan een forse toename van vakleerkrachten tot respectievelijk 6% en 8%, vergeleken met 1995-1997 (Hoogeveen et al. 2014: 53).<sup>236</sup> Scholen zetten vakleerkrachten voornamelijk in vanuit de behoefte aan specifieke deskundigheid. Een klein deel gebruikt hen om zich te profileren als kunst- en cultuurschool (Oomen et al. 2009: 26; Hoogeveen et al. 2014: 54).<sup>237</sup> De belangrijkste reden om geen vakleerkracht aan te stellen blijkt geld te zijn. Scholen maken liever gebruik van de vakinteresse en kennis van eigen groepsleerkrachten, dat kost hen immers minder dan de aanstelling van een vakdocent (Van Weerden & Veldhuijzen 2000: 30; Oomen et al. 2009: 27).

Het is weliswaar een pragmatische keuze, maar met het oog op de kwaliteit geen wenselijke:

---

<sup>235</sup> Als gevolg van de herinrichting van het pabo-onderwijs op basis van de *Wet op het Basisonderwijs* (1985) nam het aantal studiejaren toe van drie naar vier jaar. In plaats van een urenverruiming voor cultuuronderwijs is er sprake van een forse terugloop in het aantal les- en stage-uren, die toekomstige leerkrachten voor muziek en beeldend onderwijs op pabo's krijgen (Commissie Muzikale Vorming 1991). Een vluchtige rondgang laat zien dat voor de kunstvakken - beeldende vorming, muziek, dans, drama én erfgoedonderwijs - opgeteld een studielast van gemiddeld minder dan 10% is gereserveerd (Pabo De Kempel 2015; Avans Pabo Breda 2015; De Haagse Hogeschool 2015). Dat, terwijl er tegelijkertijd een stevige kennisbasis voor die vakken is vastgesteld (Commissie Kennisbasis PABO 2012; 10voordeleraar 2018).

<sup>236</sup> In paragraaf 5.2.6 zijn *alle cijfers van de vakleerkrachten basisonderwijs* bij elkaar geplaatst om zo de ontwikkelingen in een oogopslag af te kunnen lezen (figuur 44).

<sup>237</sup> De inzet van vakdocenten verschilt eind negentiger jaren wel wat in de verschillende onderzoeken. Zo constateren onderzoekers van LOKV, SCO-Kohnstamm Instituut en Bert de Groot B.V. dat in het schooljaar 1996-1997 op 51% van de basisscholen een vakdocent in een kunstvak werkzaam was: op 38% van de scholen voor handvaardigheid en op 15% van de scholen voor muziek (Haanstra, Van Hoorn & De Groot 1998: 8).

een kwart van de respondenten zegt de groepsleerkrachten deskundig genoeg te vinden, maar *driekwart acht de deskundigheid 'niet' of slechts in 'enige mate' aanwezig* (Oomen et al. 2009: 27; Hoogeveen et al. 2014: 52). Paradoxaal genoeg hebben scholen maar weinig over voor de bevordering van die deskundigheid. Met de middelen uit de regeling *Versterking cultuureducatie in het primair onderwijs* kopen scholen vooral materiaal of apparatuur in (54%) en bekostigen ze de deelname van leerlingen aan culturele activiteiten (99%). Deskundigheidsbevordering van leerkrachten lijkt geen hoge prioriteit te hebben, want maar 25% van de scholen rapporteert in 2009 budget uit de regeling hieraan te besteden (Oomen et al. 2009: 28). Bij enig doorvragen blijkt in het schooljaar 2013-2014 ongeveer 60% van de leerkrachten geen studiedagen, cursussen of trainingen te volgen op het gebied van cultuureducatie (Hoogeveen et al. 2014: 53).

### 5.2.5 Cultuureducatie met Kwaliteit (2013-2016)

Het programma *Cultuureducatie met Kwaliteit* is door het directoraat Cultuur al vanaf 2007 ambtelijk voorbereid. De aandacht voor de kwaliteit in plaats van de kwantiteit - het aantal deelnemende scholen en instellingen - heeft verschillende oorzaken. Een ervan zijn de onderzoeksuitkomsten van Bamford, in opdracht van OCW, naar 'de stand van zaken' van cultuureducatie in Nederland (2007). Ze vraagt zich daarin onder andere af of 'leerkrachten affiniteit met kunsteducatie' hebben en of ze 'hiervoor voldoende toegerust' zijn? Bovendien wil ze weten 'in hoeverre culturele activiteiten doel [treffen] bij de leerlingen?' (Bamford 2007; Twaalfhoven 2008: 39-41).<sup>238</sup> Bij het waarborgen van de kwaliteit van cultuuronderwijs 'spelen lokale cultuurinstanties' volgens Bamford 'een zeer belangrijke rol als tussenpersoon'. Zij moeten dan ook 'verzekerd blijven van ondersteuning op zowel lokaal als landelijk niveau'. Bovendien moet er extra geld komen voor professionalisering van leerkrachten. Daarnaast is er een gebrek 'aan duidelijke doorlopende leerlijnen' en aan 'beoordelings- en evaluatiestrategieën' (Bamford 2007: 8, 174, 175).<sup>239</sup> Het zijn aanbevelingen die enkele jaren later leidend zijn in het beleidsprogramma *Cultuureducatie met kwaliteit*.

In het gesprek in maart 2007 met OCW-ambtenaar Kuggeleijn loopt die al op dit beleid vooruit: 'De kwantitatieve aanpak is drie jaar stevig ingezet, en loopt nu vier jaar door. Dan zetten we in op kwaliteit. Vergelijk het met een olietanker. Als je die van koers wilt laten veranderen, en dus een enorme beweging moet laten maken, moet hij ook heel langzaam en voorzichtig worden bijgestuurd' (Kuggeleijn, 12 maart 2007: 2). Zeker is dat OCW niet van bovenaf wil dicteren wat kwaliteit is. 'Niet alleen de inspectie, ook het onderwijs en de culturele instellingen moeten zich hierover buigen' (Knol, 13 april 2007: 3). Vandaar ook de start van het *project Critical Friends* om scholen en culturele instellingen een beter zicht op kwaliteit te laten ontwikkelen (Kant & Jager 2008).

*Cultuur en School* wordt in 2013 met de start van de *Cultuurplanperiode 2013-2016* opgevolgd

<sup>238</sup> Lang niet iedereen is enthousiast over de onderzoeksmethodiek van Bamford. ArtEZ-Lector Schönau noemt dit onderzoek - ondanks de veel geciteerde respondenten - niet representatief en 'de pretentie dat dit onderzoek gebruikmaakt van kwantitatieve onderzoeksmethoden, wordt niet waargemaakt' (Schönau 2008: 18). Eerder constateert Haanstra dat het onderzoek 'niet erg stevig onderbouwd', 'aanvechtbaar' en 'selectief' is (Haanstra 2006).

<sup>239</sup> Anne Bamford doceerde aan de University of Technology Sydney, in Sydney. Momenteel is ze hoogleraar aan de Wimbledon School of Arts. Zij specialiseerde zich in de relatie tussen cultuur en pedagogie, meer bepaald de manier hoe cultuureducatie inwerkt op sociale stratificatie.

door *Cultuureducatie met Kwaliteit* (Zijlstra 2011), dat door het Rijk en de andere overheden tot 2023 wordt gegarandeerd.<sup>240</sup> Bussemaker wil dit cultuuronderwijsbeleid financieel en inhoudelijk voor een langere periode vastleggen, omdat 'goed cultuuronderwijs een lange adem en commitment [vergt] van alle betrokken actoren' (Bussemaker 2013b: 2). Dit is bijzonder omdat de regering op dat moment zeer terughoudend is met te treffen onderwijsmaatregelen, vanwege de curriculaire herijking van het funderend onderwijs (Bussemaker & Dekker 2014a). In zijn cultuurnota *Meer dan kwaliteit* (2011) schetst Zijlstra het programma *Cultuureducatie met Kwaliteit*, met daarin de regeling *Versterking cultuureducatie primair onderwijs*. Het geld gaat naar lokale en provinciale culturele instellingen, en provincies en gemeenten matchen dat met eenzelfde bedrag. Bovendien wordt cultuureducatie een subsidiecriteria voor de instellingen in de basisinfrastructuur (BIS).<sup>241</sup> Zij moeten in hun aanvraag een visie op cultuureducatie geven, vergezeld van een beschrijving van de aard, het aantal en het bereik van de activiteiten en de wijze van samenwerking met het onderwijs. Zijlstra vraagt verder de Raad voor Cultuur en de Onderwijsraad advies over hoe scholen hun cultuuronderwijs kunnen verbeteren (Zijlstra 2011b: 8).

De analyse van beide raden die in juni 2012 verschijnt, is keihard. Basisscholen vinden de vakken van het leergebied kunstzinnige oriëntatie maar *een bijkomstigheid*, waar de reguliere groepsleerkracht zich ternauwernood mee bezighoudt. De opmars van cultuurcoördinatoren en intermediairs en de groei van het educatieve aanbod van culturele instellingen werkt dit sterk in de hand. De scholen moeten weer *zélft de regie nemen*, aldus beide raden, vanuit het motto 'cultuureducatie moet terug naar het hart van het onderwijs', daar begint de kwaliteitsverbetering immers (Hagenaars & Van Hoorn 2013: 6). Dat vergt deskundigheidsbevordering van zowel aankomende als zittende leraren' (Onderwijsraad & Raad voor Cultuur 2012: 7-8). De raden stellen een gefaseerde aanpak voor, die begint met onderzoek naar en ontwikkeling van leerlijnen en beoordelingsinstrumenten, gevolgd door een fase van scholing en uitvoering met tot slot een eindevaluatie (Onderwijsraad & Raad voor Cultuur 2012: 41). Uit de rapportage blijkt overigens niet dat de Raden kennisgenomen hebben van Bamfords' onderzoek (2007)! Om vanuit een vast 'punt' de samenhang in maatregelen en activiteiten te bewaken, brengt Zijlstra *Cultuureducatie met kwaliteit* onder bij het Fonds voor Cultuurparticipatie (Zijlstra 2011a: 9). Het fonds toetst, controleert en subsidieert culturele instellingen die samen met scholen aan de doelstelling van het programma bij willen dragen. De provincies, gemeenten of RAS-regio's waar die instelling gevestigd is, ondersteunen de aanvragen inhoudelijk en financieel.<sup>242</sup> De fondsbijdrage, naar rato van het inwonertal van de deelnemende overheden, wordt

<sup>240</sup> In de eerste periode van het project *Cultuur en School* zijn bestuursconvenanten getekend tussen het Rijk, de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en vijf over Nederland verspreide gewesten (noord, oost, zuid, west en midden). Dit verandert vanaf 2001 met het Actieplan Cultuurbereik als het Rijk met de provincies en gemeenten > 90.000 inwoners programmatische afspraken voor vier jaar maakt (Ministerie van OC&W 2001). De komst van het Fonds voor Cultuurparticipatie in 2009 en de start van *Cultuureducatie met Kwaliteit* verandert deze aanpak niet wezenlijk.

<sup>241</sup> De rijksoverheid ondersteunt rechtstreeks een groep instellingen van (inter)nationale betekenis, die samen de culturele basisinfrastructuur (BIS) wordt genoemd ([www.ocwincijfers.nl/cultuur-media/cultuur/cultuur-algemeen/culturele-basisinfrastructuur](http://www.ocwincijfers.nl/cultuur-media/cultuur/cultuur-algemeen/culturele-basisinfrastructuur), geraadpleegd op 12 april 2018).

<sup>242</sup> Dat het geld naar de culturele instellingen gaat en niet naar het onderwijs heeft te maken met de herkomst van het geld, dat van de cultuurbegroting komt en niet van die van onderwijs (Bijsterveldt-Vliegenthart 2012c: 75). Ook de Rijksbegroting 2020 laat zien dat de subsidie in ieder geval tot dat jaar bekostigd wordt vanuit cultuur (Rijksbegroting 2019: 103).

door hen aangevuld met eenzelfde bedrag (Hagenaars, Van Hoorn & Ildens 2013: 53-54).<sup>243</sup> Het is frappant dat, ondanks het raadsadvies, *het toch weer provinciale en gemeentelijke cultuurinstellingen zijn die het voortouw nemen*, omdat zij, en niet de scholen, subsidiegelden aan kunnen vragen (Staatscourant 2012a). Het is een tekortkoming in het uitgezette beleid, temeer omdat uit de subsidiecriteria blijkt dat vooral de scholen aan zet zijn. 'Speerpunten' zijn immers: 1) de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen; 2) pedagogisch-didactisch bekwaam maken van groepsleerkrachten en educatief medewerkers op het gebied van cultuureducatie; 3) zorgen voor een duurzame en intensieve samenwerking tussen scholen en de lokale culturele en sociale omgeving; en 4) de ontwikkeling van instrumentarium voor de beoordeling van de culturele ontwikkeling van leerlingen (Staatscourant 2012a: 4).

Het zijn *dezelfde speerpunten* die Bamford (2007) in haar analyse naar voren brengt, maar die ook de *Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs* (Dijksma 2007) en in het bijzonder de *OCW-actieplannen* voor verbetering van het taal- en rekenonderwijs kenmerken. De *Kwaliteitsagenda* en het programma *Cultuureducatie met Kwaliteit* delen bovendien vergelijkbare motieven. Het argument voor de forse nadruk op rekenen en taal, basisvaardigheden genoemd voor een succesvolle schoolloopbaan, is de mondiale kenniseconomie, waaraan Nederland nadrukkelijk mee wil blijven doen. Zijlstra's kwaliteitsimpuls voor cultuuronderwijs - later geadopteerd door minister Bussemaker - is ook ingegeven door economische motieven, namelijk het belang van creativiteit voor economie en samenleving (Zijlstra 2011a: 8; Bussemaker 2013a: 3, 11). Die aandacht voor cultuuronderwijs van beide bewindslieden is gesouffleerd door het dan lopende WRR-onderzoek *Naar een lerende economie* (WRR 2013). De WRR komt erin tot de conclusie dat in een kennis- en dienstensamenleving, zoals de onze, differentiatie en creativiteit veel belangrijker zijn dan 'grote disciplineringsoefeningen om mensen geschikt te maken te werken in grote bedrijven'. Creativiteit en innoverend vermogen moet als eerste in het onderwijs ontwikkeld worden en voorkomen moet worden dat 'slechts hapsnap nieuwe inzichten worden ontwikkeld, die nauwelijks worden getoetst op geschiktheid en overdraagbaarheid' (WRR 2013: 15, 265). Dat houdt in dat niet alleen taal en rekenen, 'maar ook vaardigheden zoals het kunnen omgaan met complexe problemen oplossen, zelfstandigheid, samenwerken en creativiteit van belang zijn voor een goede vorming' (WRR 2013: 270).

#### *Overheden met elk een eigen rol*

Bij de uitvoering van *Cultuureducatie met Kwaliteit* hebben Rijk, provincies en gemeenten elk een eigen rol, net zoals dit was bij het project *Cultuur en School* in het *Actieplan Cultuurbereik* en later in de *Regeling cultuurparticipatie provincies en gemeenten*. Het gaat ook nu om drie parallel lopende trajecten: centraal (Rijk), decentraal (provincies en gemeenten) en via het onderwijs (scholen).

Op centraal niveau krijgen innovatie, de ontwikkeling van kennis en de vorming van netwerken alle aandacht. SLO ontwikkelt in opdracht van OCW een landelijk *Leerplankader kunstzinnige oriëntatie*, met houvast voor de school bij invulling en borging van het curriculum.<sup>244</sup> Dit moet

<sup>243</sup> Gemeenten met >90.000 inwoners kunnen aan de regeling deelnemen, evenals de twaalf provincies. De provincie Zuid-Holland besluit niet mee te doen; de negen RAS-regio's in deze provincie treden als matchende overheid op ([www.sportservicezuidholland.nl/dossiers/regionale-agenda-samenleving/regio-overzicht](http://www.sportservicezuidholland.nl/dossiers/regionale-agenda-samenleving/regio-overzicht), geraadpleegd op 12 april 2018).

<sup>244</sup> In het leerplankader kunstzinnige oriëntatie zijn leerling-competenties voor het creatieve proces uit-

'leerkrachten helpen bij het doelgericht werken aan goede lesprogramma's' in dit leergebied (Van Tuinen & Leverink 2014: 68). Parallel daaraan wordt een door NWO gefinancierde review-studie gedaan naar *beoordelingsvormen voor de kunstvakken* in basis- en voortgezet onderwijs, met een beschrijving van beoordelingsinstrumenten en een oordeel over de kwaliteit ervan (Groenendijk, Damen, Haanstra & Van Boxtel 2014).<sup>245</sup> Met deze uitkomsten wil het ministerie stimuleren dat scholen beoordelingsinstrumenten gebruiken om hun leeropbrengsten te toetsen en evalueren.

Tot slot zorgt het Rijk via het Fonds voor Cultuurparticipatie voor flankerend beleid, waarin € 3,8 miljoen per jaar beschikbaar is voor *deskundigheidsbevordering* van (aankomende) leerkrachten en voor de profilering van scholen voor cultuuronderwijs (Fonds voor Cultuurparticipatie 2013). Parallel aan het programma krijgen cultuurproducerende en - presenterende instellingen in de culturele basisinfrastructuur (BIS) de expliciete opdracht aan educatie in het onderwijs te doen (Zijlstra 2012b: 2).

Op decentraal niveau kent *Cultuureducatie met Kwaliteit 2013-2016* het traject van de *Matchingsregeling Cultuureducatie voor provincies en gemeenten*, onder verantwoordelijkheid van het Fonds voor Cultuurparticipatie. Omdat de subsidie van de cultuurkant van het ministerie komt kunnen alleen culturele instellingen subsidie aanvragen. Bijna alle aanvragers kiezen voor een combinatie van de speerpunten *ontwikkeling van leerlijnen* en *professionalisering van de leerkracht* (96%). Ruim driekwart (83%) streeft bovendien naar een *duurzame samenwerking van school en lokale culturele omgeving* en een derde (39%) wil tevens *beoordelingsinstrumenten ontwikkelen* (Hagenaars et al. 2013: 21). Aanvragende cultuurinstellingen willen in doorlopende leerlijnen - die zij zowaar naast het leerplankader van SLO ontwikkelen - en in de scholing van leerkrachten vooral aandacht besteden aan muziek, beeldende vorming, theater en dans. Zij noemen ook erfgoedonderwijs en, in de helft van de aanvragen, creatief schrijven dan wel literatuur en nieuwe media. Omdat scholing van leerkrachten vaak in samenhang met de ontwikkeling van de doorlopende leerlijn is gepland, richten de meeste aanvragers zich op álle kunstdisciplines (en vaak ook op erfgoed) of op cultuureducatie of cultuuronderwijs in het algemeen (Hagenaars et al. 2013: 7). Die stapeling van goede voornemens leidt tot de vraag of die extra middelen niet vooral leiden tot lippendienst, zonder dat de ontwikkelingen in de klas daar gelijke tred mee houden.

Het derde traject is direct op de scholen gericht. Hiervoor is een budget vanuit 'de onderwijskant' van OCW beschikbaar in de *Regeling prestatiebox primair onderwijs* (Van Bijsterveldt-Vliegenthart 2012a: 3). Met het geld moeten scholen meer samenhang brengen in het leergebied kunstzinnige oriëntatie en ervoor zorgen dat de kerndoelen ervoor gerealiseerd worden.

Schoolbesturen krijgen het geld en mogen dit naar eigen inzicht besteden - voor taal, rekenen

gewerkt in leerlijnen voor beeldende vakken, dans, drama en muziek. Deze laten de opbouw van inhouden, vaardigheden en attitudes voor elk van deze vier kunstdisciplines zien. Cultureel erfgoed is geïntegreerd binnen deze leerlijnen, die de opbouw van de competenties laten zien. Het kader biedt houvast bij de invulling van het curriculum en laat voldoende ruimte voor concretisering. Het besteedt ook aandacht aan de rol die het kan spelen in het onderwijs aan kinderen met een speciale onderwijsbehoefte (Van Tuinen & Leverink 2014: 69).

<sup>245</sup> De onderzoekers bestudeerden 153 beoordelingsinstrumenten voor muziek, beeldend, drama en dans in primair en voortgezet onderwijs tussen 2003-2013. De rapportage gaat vooral in op de kwaliteit van de instrumenten en hoe die kwaliteit gemeten is ([www.lkca.nl/informatiebank/assessment-in-kunsteducatie](http://www.lkca.nl/informatiebank/assessment-in-kunsteducatie), geraadpleegd op 16 april 2018).

of cultuureducatie - maar zijn verplicht in hun jaarverslag te vermelden waaraan ze het hebben uitgegeven (PO-Raad 2013). Door deregulering en autonomie van de scholen ligt het toezicht op de invulling van de schoolvakken bij de schoolbesturen.<sup>246</sup> Jammer genoeg is in de gecumuleerde financiële jaarverslagen van de scholen niet terug te vinden waaraan de voor cultuuronderwijs bedoelde bedragen zijn besteed (Inspectie van het Onderwijs 2017b; Inspectie van het Onderwijs 2018).

Het beleidsprogramma *Cultuureducatie met Kwaliteit* blijkt landelijk ook monocentrisch geleid te worden, vanuit een 'verlicht klassieke sturing' gebaseerd op convenanten tussen OCW, provincies en gemeenten. Weliswaar kan men ook spreken van een polycentrische sturing in een consultatieve stijl, omdat de beleidsvoorbereiding en regelgeving vanuit een gesloten vraagstelling in een 'strategische werkgroep' frequent besproken wordt. Actoren daarin zijn zowel overheden, uitvoerenden als strategische partijen. Het betreft cultuur- en onderwijsambtenaren, IPO, VNG, brancheorganisaties van primair, voortgezet en hoger onderwijs, LKCA en het Fonds voor Cultuurparticipatie. Deze actoren zijn echter dienstbaar binnen een verticale bestuursfilosofie aan OCW. Dat heeft hierin een regisserende rol, en het ministerie en het fonds dat formeel als een zbo van het ministerie functioneert, besluiten over werkgroepadviezen. Ook de verantwoordelijkheid voor de communicatie en de materiële uitvoering ervan door in de Staatscourant gepubliceerde regelgeving daarover ligt bij het fonds, aangestuurd door minister en ambtenaren.<sup>247</sup>

## 5.2.6 Opbrengsten Cultuureducatie met Kwaliteit

Een jaar na de start is via de jaarlijkse instellingsverantwoording gekeken hoever de instellingen zijn bij de verwezenlijking van hun doelen (Van Hoorn & Hagenaaars 2014). De *ontwikkeling van leerlijnen* blijkt dominant en parallel daaraan is de *deskundigheidsbevordering* van leerkrachten en de *samenwerking* tussen culturele instellingen en scholen aangepakt. Professionalisering is risicovol als het louter gebaseerd is op de met de school ontwikkelde leerlijn, omdat dit dan te sterk wordt verbonden met een bepaald concept dat zich in de praktijk nog niet heeft bewezen of dat na verloop van tijd toch niet goed bruikbaar blijkt. In dat geval betekent het dat de deskundigheidsbevordering gericht op die leerlijn, niet meer relevant is. Het gaat hier eigenlijk om het verschil tussen investeren in specialistische deskundigheid of in meer generieke of basale vakinhoudelijke kennis en vaardigheden (Hagenaaars et al. 2013: 10). Voor de *ontwikkeling van beoordelingsinstrumenten* ontbreekt het aan theoretische onderbouwing en er zijn weinig bruikbare instrumenten voorhanden. Het blijkt dan ook dat deelnemers dit vierde speerpunt een lastig onderwerp vinden dat ze nauwelijks aanpakken (Van Hoorn & Hagenaaars 2014).

<sup>246</sup> De vakinhoud blijkt geen zaak van het schoolbestuur, maar is afhankelijk van persoonlijke voorkeuren van leerkracht of directeur (Admiraal, Haas & Himmelreich 2012). Onderzoek laat ook zien dat bestuurders creativiteit een plus vinden bij de aanname van leerkrachten. Of deskundigheid in een kunstvak een selectiecriteria is blijkt echter nergens uit (Ligtvoet-Janssen, Van der Heide, Bams & De Wit 2012). In 2012 werd de medewerking van besturen een voorwaarde voor subsidietoekenning, waardoor die hun toezichthoudende rol serieuzer namen (Van Hoorn, Hagenaaars & Meewis 2014: 16-17).

<sup>247</sup> Een zbo is een zelfstandig bestuursorgaan dat overheidstaken uitvoert. Zbo's hebben een bijzondere positie binnen de Rijksoverheid en kunnen gebieden of verbieden. Voor vrijwel alle zbo's geldt dat de minister beschikt over juridische mogelijkheden tot aansturing. Die is immers verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht daarop. Ook moet hij verantwoording kunnen afleggen over een zbo aan de Eerste en Tweede Kamer ('t Hart et al. 2002: 239). Uit het zbo-register blijkt dat de stichting Fonds voor Cultuurparticipatie daarin sinds 1 januari 2007 opgenomen is.

## Speerpunten

Uit een review van tweeëntwintig lokale en provinciale onderzoeken *aan het eind van de eerste periode* (2016) van *Cultuureducatie met Kwaliteit* concludeert het LKCA dat dit beleidsprogramma een enorme stimulans geeft aan de kwaliteitsverhoging van cultuureducatie. Van alle scholen doet volgens het Fonds voor Cultuurparticipatie 59% mee aan deze projecten (Van den Bulk & Beemster 2016: 6). Uit de landelijke monitor blijkt echter dat in 2015 een kwart van de scholen in één van de 54 projecten van de matchingsregeling participeert (Kruiter et al. 2016: 4), terwijl in 2017 meer dan de helft meedoet (Nooij, de Graauw, Van Essen & Van den Broek 2018: 5). De verschillen in deze cijfers zijn verklaarbaar omdat in een aantal regio's door gemeenten of provincie *alle scholen als deelnemer zijn aangewezen* (Hoogeveen, Van der Zant, Kruiter, Vander Heyden & Donkers 2019: 13). *Waarschijnlijk weet een aantal scholen niet dat zij als deelnemer 'meedoet'*, dan wel is voor hen niet duidelijk onder welke vlag de extra culturele activiteiten uitgevoerd worden. Deze cijfers maken in ieder geval wel duidelijk dat het beschikbare budget slechts bij een deel van de scholen terechtkomt.

De monitor *Cultuuronderwijs in het primair onderwijs en programma Cultuureducatie met kwaliteit 2015-2016* laat zien dat Cultuureducatie-met-Kwaliteit-scholen het wat beter doen dan andere scholen. Ze zoeken meer samenhang in de kunstvakken, ontwikkelen vaker met (meer) cultuurinstellingen cultuurprogramma's en werken vaker met hen samen aan de uitvoering. Zij evalueren ook vaker de organisatie van het cultuurprogramma, culturele activiteiten en samenwerking met de instellingen. Ook de beoordeling van de producten van de leerlingen gebeurt regelmatig, ongeveer de helft versus een derde van de 'reguliere' scholen (Kruiter et al. 2016: 13).<sup>248</sup> Het LKCA noemt in zijn review geen cijfers, die het verschil tussen 2013 en 2016 van deelnemende scholen concreet maken. Dat blijft enkel bij woorden. Daarentegen geeft de monitor 2015-2016 een feitelijker beeld van de situatie in het basisonderwijs dan de LKCA-review, die voornamelijk *een brede, bevestigende schets* geeft van dat wat het Fonds voor Cultuurparticipatie met zijn beleid voor cultuuronderwijs nastreeft.

De bevindingen van het beleidsprogramma zijn uiteindelijk terug te vinden in de eindrapportage *Opbrengsten Cultuureducatie met Kwaliteit en Impuls Muziekonderwijs* (2019).<sup>249</sup> Daaruit blijkt dat van de scholen die vier jaar aan het programma meededen slechts 7% een samenhangend programma en doorgaande leerlijn heeft, 61% zegt sommige vakken op elkaar te hebben afgestemd en 32% van de scholen heeft geen doorgaande leerlijn en werkt met losstaande vakken (Hoogeveen et al. 2019: 32). Wat de samenwerking met culturele instellingen betreft maken scholen het meest gebruik van het beschikbaar aanbod van de instellingen (70%

<sup>248</sup> Uitgesplitst krijgen leerlingen meestal een schriftelijke beoordeling (ca. 45%), een rapportcijfer (ca. 33%) of een mondelinge beoordeling (ca. 19%). Bij ca. 10% van de scholen beoordelen de leerlingen elkaar (Kruiter et al. 2016: 71).

<sup>249</sup> Bussemaker kondigt najaar 2014 in het kader van *Cultuureducatie met kwaliteit* een impuls voor muziekonderwijs aan, omdat slechts 11% van de basisscholen zijn leerkrachten voldoende deskundig vindt voor dit vak. En '84% van de ouders vindt het belangrijk dat kinderen op school in aanraking komen met muziek' (Bussemaker 2014b: 2). Om de kwaliteit te verbeteren werken scholen samen 'met muziekverenigingen en musici, van klassiek tot pop, van conservatorium tot fanfare' (Bussemaker 2014b: 4). Van 2016 tot 2019 is 16,75 miljoen beschikbaar voor drie tranches (Knol 2015: 2). Voor de Impuls muziekonderwijs is een regeling ingericht voor 'deskundigheidsbevordering van mensen die voor de klas staan - groepsleerkrachten, vakleerkrachten muziek - als mensen van buiten de school - docenten van een muziekschool, musici of amateurmusici' (Knol 2015: 1).

deelnemende scholen en 75% niet deelnemende scholen). Scholen die deelnemen aan het programma formuleren vaker zelf actief de vraag (16%) dan niet-deelnemende scholen (9%). Gemiddeld genomen kiezen scholen die deelnemen wat meer voor vraagsturing en niet-deelnemende scholen voor aanbodsturing (Hoogeveen et al. 2019: 33). Het is echter niet duidelijk, zoals het LKCA ook opmerkt, of dit fleuriger beeld veroorzaakt wordt door het meedoen aan het beleidsprogramma of dat de toestand van deelnemende scholen al beter was vóór zij deelnamen (Van den Bulk 2017: 11).

### Culturele activiteiten in het onderwijsprogramma

Net zoals bij de vorige beleidsprogramma's is ook nu geanalyseerd welke culturele activiteiten scholen in eigen huis organiseren en wat ze buiten de school doen (Hoogeveen et al. 2014; Kruijer et al. 2016). De cijfermatige ontwikkelingen vanaf 1996 tot 2016 zijn voor elk in één tabel gepresenteerd om de deelname aan die activiteiten in die periode met elkaar te kunnen vergelijken (figuur 41 en 42). Cijfers van 2017 ontbreken omdat de monitorstudie 2017-2018 niet meer spreekt over culturele activiteiten in en of buiten de school (Nooij et al. 2018).

Bezoek activiteiten buiten de school								
Deelname in % van alle scholen	96-97	08-09	13-14			15-16		
Groep	1-8	1-8	2	4	7	2	4	7
Voorstelling theater/schouwburg	62	78	44 (1,1)	45 (1,1)	45 (1,1)	33	38	38
Concert in concertzaal/theater	44	53	8 (1,0)	13 (1,0)	24 (1,1)	6	10	20
Museum/galerie beeldende kunst	62	85	29 (1,2)	40 (1,2)	54 (1,3)	21	28	52
Dansvoorstelling theater	24	38	22 (1,0)	15 (1,0)	15 (1,0)	9	13	10
Film in bioscoop/filmhuis	28	47	7 (1,2)	14 (1,1)	23 (1,1)	3	6	13
Streekmuseum/historisch museum	67	81	19 (1,1)	34 (1,1)	53 (1,1)	14	26	44
Voordracht schrijver/dichter	33	38	12 (1,1)	20 (1,0)	24 (1,3)	8	12	15
Musical of opera (muziektheater)	8	32	5 (1,2)	6 (1,1)	9 (1,1)	-	-	-
Monument, archeologische plaats	51	71	12 (1,0)	20 (1,1)	44 (1,1)	9	16	43
Onderzoek in schoolomgeving	n.v.t.	72	62 (1,4)	37 (1,3)	37 (1,3)	35	31	31

Figuur 41: Bezoek culturele activiteiten po 2013-2104 en 2015-2016 (tussen haakjes gemiddeld keer per jaar)

Culturele activiteiten op school								
Deelname in % van alle scholen	96-97	08-09	13-14			15-16		
Groep	1-8	1-8	2	4	7	2	4	7
Toneelvoorstelling/poppentheater	46	77	62 (1,3)	44 (1,4)	40 (1,4)	53	37	27
Concert/musici	38	74	30 (1,3)	39 (1,5)	42 (1,4)	20	27	36
Beeldend kunstenaar/expositie	25	77	48 (1,4)	55 (1,6)	58 (1,5)	34	39	42
Dans/dansers	30	66	40 (1,8)	39 (1,6)	38 (1,7)	21	30	29
Film/video/fotografie	22	55	15 (1,6)	33 (1,6)	39 (1,7)	7	10	31
Bronnenmateriaal leskisten musea	19	85	45 (1,4)	49 (1,4)	55 (1,4)	32	38	47
Schrijver/dichter	22	70	25 (1,1)	35 (1,1)	43 (1,2)	17	27	34

Figuur 42: Culturele activiteiten op school 1996-1997 tot 2015-2016 (tussen haakjes gemiddeld keer per jaar)

Het *bezoek aan* toneelvoorstellingen is, vergeleken met de andere activiteiten, in alle meetjaren hoog en dat geldt in sterkere mate voor museumbezoek - beeldend en historisch - en (erf-

goed)onderzoek in de directe schoolomgeving. Over de gehele linie is er in de jaren 2015-2016 van minder activiteiten sprake dan in de jaren daarvoor. Het heeft waarschijnlijk te maken met de aard van het kwaliteitsprogramma waarin veel meer nadruk ligt op de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen, in combinatie vaak met de deskundigheidsbevordering van leerkrachten.

Overeenkomstig de trend in 2015-2016 en waarschijnlijk op grond van dezelfde reden is ook in het aantal scholen dat culturele activiteiten *in school* organiseert een terugloop te zien. Het gaat nu immers niet alleen meer om samenwerking tussen school en instelling, maar ook om andere speerpunten. Van 2013-2016 blijken de toneelvoorstelling (en poppentheater), beeldende kunsttentoonstellingen en bronnenmateriaal in museumleskisten - onder invloed van de canon - activiteiten die op school hoog scoren (figuur 42). Het gaat in die twintig jaren gemiddeld om beduidend *meer activiteiten op school dan om culturele bezoeken buiten school*, behalve voor enkele activiteiten in groep 7, zoals toneel- en tentoonstellingsbezoek. Ervan uitgaand dat de in de schooljaren 2013-2014 gemeten frequentie een indicator is die voor alle jaren geldt, maar ook omdat er op school meer soorten activiteiten gerealiseerd worden dan buiten school.

Figuur 43 geeft een overzicht van het aantal klokuren dat gemiddeld per week aan cultuuronderwijs wordt besteed. De laatste kolom (2015-2016) is die van de inspectie, die spreekt over 'ingeroosterde lestijd per week, per kunstdiscipline' (Inspectie van het Onderwijs 2017a: 42).<sup>250</sup> Deze definitie laat direct al de oorzaak van de grote verschillen in klokuren zien. Bij de eerdergenoemde cijfers gaat het om de tijd die per week aan een kunstvak is besteed, ongeacht in welk vak- of leergebied en inclusief culturele activiteiten. Uitgaande van zo'n brede definitie is het best lastig deze vraag te beantwoorden. De monitor 2017-2018 laat daarom de vraag naar het aantal klokuren buiten beschouwing (Nooij et al. 2018: 72).

Urenbesteding per week	96-97			02-03			08-09			13-14			15-16
Groep	3-8	2	4	7	2	4	7	2	4	7	3-8		
Tekenen/handvaardigheid	1,8	2,5	1,9	1,8	4,0	2,0	2,0	2,7	1,5	1,4	1,05		
Muziek	0,7	1,2	0,8	0,8	1,8	1,0	1,0	1,7	1,1	1,1	0,5		
Spel en taalgebruik	0,3	0,5	0,3	0,3	2,6	1,5	1,4	2,1	1,2	1,1	0,3		
Dans en beweging	0,2	0,2	0,1	0,1	1,8	1,0	1,0	2,6	1,6	1,6	0,2		
Totaal	3,0	4,4	3,1	3,0	10,2	5,5	5,4	9,1	5,4	5,2	2,05		

Figuur 43: Urenbesteding kunstzinnige oriëntatie per week in 2003-2004, 2008-2009 en 2013-2014

Uit de monitoren blijkt dat de tijd die aan de kunstvakken wordt besteed vanaf schooljaar 2002-2003 toeneemt. In 2008-2009 wordt vergelijkenderwijs het meest tijd aan de kunstvakken besteed en dat loopt daarna weer terug. Het inspectierapport (2015-2016) noemt het minst aantal uren per kunstvak, dat in de basisschool per week gemiddeld gegeven wordt. De meeste tijd wordt besteed aan beeldende vorming (tekenen en handvaardigheid), de minste aan dans en beweging. In de onderbouw is er de meeste aandacht voor de kunstvakken.

<sup>250</sup> In haar rapportage *Peil.Kunstzinnige oriëntatie* (2017) maakt de inspectie een fout in de som van de minuten die per week 'ingeroosterd' zijn. Pagina 8 noemt de minuten per discipline: beeldend 65', drama 17', muziek 31', dans 11' en erfgoed 12'. Samen is dit 136 minuten, zijnde 2 uur en 16 minuten. De inspectie noemt dit op pagina 42 anderhalf uur per week, waarschijnlijk geen rekening houdend met de omrekening van honderdtallen naar zestigtallen (60 minuten in een uur).

## Kwaliteit en deskundigheid

De eerste twee monitors over *Cultuureducatie met Kwaliteit* (Hoogeveen et al. 2014; Kruijer et al. 2016) laten zien dat driekwart van de scholen tussen 2013 en 2016 geen vakleerkracht heeft voor de kunstvakken (figuur 44). Schooljaar 2017-2018 ziet er een stuk positiever uit. Dan heeft meer dan de helft (56%) van de scholen een vakleerkracht ingehuurd, zo blijkt uit de derde monitor; een significant verschil met voorgaande jaren (Nooij et al. 2018: 49).

Tussen 2013 en 2016 ontbreekt het - volgens de responderende scholen - aan middelen om vakleerkrachten aan te stellen of in te huren (Kruijer et al. 2016: 9). In schooljaar 2017-2018 is er zichtbaar op meer dan de helft van de scholen wel budget én tijd of budget of tijd daarvoor aanwezig (Nooij et al. 2018: 44).

Vakleerkrachten cultuuronderwijs <sup>251</sup>	85-86	95-97	02-03	08-09	13-14	15-16	15-16	17-18
Beeldende vorming	55%	25%	19%	9%	10%	10%	7,6%	21%
Muziek	38%	21%	10%	14%	20%	24%	8,3%	45%
Spel/drama		0%	1%	4%	6%	8%	3,8%	17%
Beweging/dans		0%	2%	4%	8%	9%	2,3%	27%
Anders (w.o. audiovisueel en erfgoed)		0%	0%	0%	3%	4%	1,5%	21%
Aantal scholen met vakleerkrachten	62%	46%	26%	19%	27%	29%	25%	56%

Figuur 44: Vakleerkrachten 1985-1986 tot 2017-2018 (Monitor Cultuureducatie) en 2015-2016 (Inspectie)

Voor de *groei van vakleerkrachten muziek* valt op. Dat heeft zeker te maken met het impulsbeleid van de OCW-cultuurdirectie voor muziek (Bussemaker 2013b), waardoor scholen met extra middelen meer aandacht aan hun muzieklessen kunnen geven. De cijfers van de *Monitor Cultuureducatie 2017-2018* springen in het oog. Die laten zien dat de trend naar meer vakleerkrachten doorzet. Er zijn zichtbaar beduidend meer scholen die zeggen vakleerkrachten aangeesteld of ingehuurd te hebben dan in 2015-2016 het geval was. Dat valt op, temeer daar het aantal scholen met vakleerkrachten in 2015-2016 onafhankelijk van elkaar door twee onderzoeksbureaus gemeten is (Kruijer et al. 2016; Inspectie van het Onderwijs 2017a).

De inspectie doet in dat schooljaar peilingsonderzoek naar kunstzinnige oriëntatie, wat in *Peil.Kunstzinnige oriëntatie 2015-2016* resulteert en waar ook Cito en het Kohnstamm Instituut aan meewerken. De inspectie komt wat het aantal vakleerkrachten in de school betreft tot wat andere cijfers dan de monitor van 2015-2016 (Inspectie van het Onderwijs 2017a: 43).<sup>252</sup> Met de monitor 2017-2018 zijn de verschillen veel groter. Het totale aantal scholen dat volgens deze monitor over een vakleerkracht beschikt is meer dan de helft (Nooij et al. 2018: 49); en elk van deze scholen heeft dan gemiddeld 2,3 vakdocent in dienst.<sup>253</sup> Als dit cijfer (56%) ge-

<sup>251</sup> In de eerste zes cijferkolommen (1985-1986 tot en met 2015-2016) zijn de data opgenomen uit monitoronderzoek van het Kohnstamm Instituut (Oostwoud Wijdenes et al. 1988), peilingsonderzoek van Cito (Van Weerden & Veldhuijzen 2000), onderzoek van Cultuurnetwerk Nederland (De Graauw et al. 2004) en monitorstudies van Sardes/Oberon (Oomen et al. 2009; Hoogeveen et al. 2014; Kruijer et al. 2016). De zevende cijferkolom (2015-2016) geeft de data van de inspectie (2017), de laatste kolom (2017-2018) betreft data van ResearchNed/Onderzoeksbureau Claudia de Graauw (Nooij et al. 2018).

<sup>252</sup> Aan de peiling van de Inspectie namen 152 scholen deel. De kerndoelen po 54, 55 en 56 waren uitgangspunt voor constructie van het toetsinstrumentarium (Inspectie van het Onderwijs 2017a: 99).

<sup>253</sup> De vakdocenten zijn in het schooljaar 2017-2018 voor 12% in dienst, 31% wordt extern ingehuurd, 10% is in dienst en extra ingehuurd, 5% zijn vrijwillige leerkrachten en 16% zijn groepsleerkrachten met

corrigeerd wordt, omdat hierin ook groepsleerkrachten met specialisatie (16 procentpunt) meegeteld zijn, komt het totaal op 40%; nog fors hoger dan de metingen van een jaar daarvoor. Wanneer deze - onverwacht hoge - cijfers van de monitor juist zijn is het waarschijnlijk dat vakleerkrachten, vanwege het stijgende tekort aan voldoende groepsleerkrachten, regelmatig lessen van hen overnemen om hun werkdruk te verlichten. Ze worden ingehuurd vanuit de behoefte aan specifieke deskundigheid en staan alleen voor de groep, hoewel er ook co-teaching voorkomt waardoor vak- en groepsleerkrachten zowel vakinhoudelijk als pedagogisch-didactisch van elkaar leren (Kruiter et al. 2016: 9; Nooij et al. 2018: 8, 49-50).

De eindrapportage *Opbrengsten Cultuureducatie met Kwaliteit* (Hoogeveen et al. 2019) zegt van 25% van de scholen die aan dit beleidsprogramma meededen, dat 'de groepsleerkracht in minimaal één discipline deskundig is'. Volgens de niet-deelnemende scholen is dat maar voor 16% van de leerkrachten het geval. Bovendien zegt meer dan de helft (53%) van de deelnemende scholen dat de groepsleerkracht niet deskundig genoeg is; dat is voor niet-deelnemende scholen 65% van het aantal leerkrachten (Hoogeveen et al. 2019: 32). Het komt overeen met de trend in de monitors en het peilingsonderzoek van de Inspectie. De deskundigheid van leerkrachten van deelnemende scholen aan het beleidsprogramma wordt in de monitor van 2017-218 een stuk hoger ingeschat (Nooij et al. 2018).<sup>254</sup> Het verschil heeft waarschijnlijk te maken met de algemener vraagstelling en begripsdefiniering in de enquête en interviews, die de methode van onderzoek vormden.<sup>255</sup> Een andere verklaring voor de verschillen is dat de (representatieve) steekproef van de Inspectie het kennis- en vaardigheidsniveau van de leerlingen concreet toetste, op grond waarvan daarna conclusies zijn getrokken over de deskundigheid van de groepsleerkracht. De monitorstudies daarentegen maken gebruik van vragenlijsten waarin de directie of icc'er zijn mening over de kwaliteit van groepsleerkracht en lesinhouden van de kunstvakken geeft zonder dat daar kerndoelen of een domeinbeschrijving of iets anders als norm aan ten grondslag liggen.

### 5.3 Vormen van samenwerking, doelen en geldstromen

De cultuurdirectie vraagt in kwaliteitsprogramma's en regelingen vaak - direct of indirect - producten en diensten van landelijk gesubsidieerde culturele instellingen voor het onderwijs. Het is daarom van belang het perspectief van deze instellingen ook te leren kennen. Hoe ziet de samenwerking tussen instelling en school eruit? Waarom werken cultuurinstellingen met scholen samen en hoeveel geld is ermee gemoeid (Hagenaars, Liefink, Poll & Tal 2006)?

#### 5.3.1 Aanbodsturing en vraagontwikkeling

Het SCO-Kohnstamm-onderzoek dat in de tachtiger jaren de staat van kunstzinnige vorming

vakspecialisatie. Op meer dan de helft van de basisscholen is een of meer vakleerkracht aanwezig. Op 44% van de scholen zijn geen vakleerkrachten. Waarschijnlijk kon men meerdere antwoorden geven omdat de som meer dan 100% is (Nooij et al. 2018: 49).

<sup>254</sup> In deze monitor heeft 45% van de groepsleerkrachten voldoende vertrouwen in zijn vaardigheden om muzieklessen te geven; voor spel/drama is dat 52%; voor dans 41%; tekenen en handvaardigheid 78%; film 19%; mediakunst 23%; literatuur 60% en voor erfgoedonderwijs 48% (Nooij et al. 2018: 43).

<sup>255</sup> De vraag naar vakinhoudelijke deskundigheid én die van vertrouwen hebben in eigen vaardigheden is bijvoorbeeld nogal algemeen van aard. Het antwoord omvat alle leerkrachten van de school: 'Kunt u per vak aangeven of u vindt dat de groepsleerkrachten vakinhoudelijk deskundig genoeg zijn?' (Nooij et al. 2018: 80). Waaraan die deskundigheid moet worden afgemeten en of die voor alle, een deel van het team of één leerkracht geldt wordt niet nader gevraagd.

in de basisschool in kaart brengt heeft ook oog voor samenwerkingsvormen van culturele instellingen met scholen (Oostwoud Wijdenes et al. 1988). Meer dan 80% van de schoolteams 'onderhoudt geregelde contacten met culturele instellingen als het gaat om hun expressie-activiteiten. De contacten bestaan - naast de verkoop van culturele producten - uit begeleiding van teams of individuele leerkrachten en uit aanbodbemiddeling met andere instellingen en zijn voor meer dan de helft van de scholen (57%) structureel van aard (Oostwoud Wijdenes et al. 1988: 106, 174). Ook de beide evaluatieonderzoeken naar de regeling *Een premie op cultuur* (1994; 1998) gaan in op die samenwerking. Voordat de regeling van kracht werd, organiseert ruim een kwart van de deelnemende scholen geen kunstbezoeken, voornamelijk omdat die niet te betalen zijn, maar ook omdat ze geen prioriteit hebben (Oostwoud Wijdenes & Haanstra 1994: 49). Tijdens de duur van de regeling werken scholen tenminste drie jaar samen met bemiddelingsinstellingen, die daartoe begeleidingsmateriaal ontwikkelen (Oostwoud Wijdenes & Haanstra 1998: 23-24).<sup>256</sup>

In 2003 onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs welke contacten er zijn tussen basisscholen en culturele instellingen. Ze concludeert dat vrijwel alle scholen contact hebben met een of meer instellingen voor kunsteducatie, cultureel erfgoed en literatuureducatie/leesbevordering. Het vaakst bezoeken leerlingen de instelling, gevolgd door het gebruik door de school van materialen, activiteiten en werkwijzen van betrokken instellingen. Bijeenkomsten voor deskundigheidsbevordering van personeel komen nauwelijks voor. De meeste contacten vinden meerdere malen per schooljaar plaats en met de bibliotheken is er het meest structureel contact, gevolgd door dat met instellingen voor kunsteducatie en historische musea (Inspectie van het Onderwijs 2003: 27, 33).

*De behoefte van het basisonderwijs aan samenwerking met culturele instellingen* groeit gedurende de jaren en omgekeerd willen ook culturele instellingen meer samenwerken met het basisonderwijs. Vanaf 2005 worden, om de samenwerking soepeler te laten verlopen, zogenaamde interne cultuurcoördinatoren (icc'ers) opgeleid als verbindende schakel tussen school en culturele omgeving.<sup>257</sup> Dat de taak icc'er aanslaat blijkt wel uit het feit dat er van 2005 tot 2017 zo'n 7.500 gecertificeerde cultuurcoördinatoren opgeleid zijn.<sup>258</sup> Het gaat dan om zowel zittende groepsleerkrachten en directeuren als pabo-studenten, die via een minor cultuureducatie hun certificaat behalen, en - een kleinere groep - educatiemedewerkers van culturele instellingen (Elmans, Kievit, Mols, Tal & Wervers 2012). Het ministerie merkt op dat 'scholen [zo]

<sup>256</sup> In 2006 analyseert Cultuurnetwerk Nederland motieven en doelen van scholen en culturele instellingen om voor vormen van samenwerking te kiezen (Hagenaars et al. 2006). In het algemeen doen samenwerkingsrelaties zich voor vanuit de behoefte aan informatie-uitwisseling, kostenbesparing of concurrentievermindering. Er wordt ook samengewerkt om bepaalde diensten te kunnen bieden, waarvan het ideologisch nut van belang is en niet de winst of kostenbesparing. Bij samenwerken gaat het om 'samen doen' of 'samen gaan'. Samen doen kent verschillende vormen: dienstverleningsrelatie, partnership en co-makership. Bij samen gaan slaan twee of meer organisaties de handen ineen om verder te gaan als één instelling (Hagenaars et al. 2006: 14).

<sup>257</sup> De reguliere icc-cursus van acht dagdelen bestaat uit het schrijven van een cultuurplan, het opbouwen van een cultureel netwerk, het stimuleren van draagvlak voor cultuureducatie en het werken aan eigen competenties als cultuurcoördinator (<https://www.lkca.nl/primair-onderwijs/cultuurcoordinator/cursus-icc>, geraadpleegd op 6 juni 2018).

<sup>258</sup> Het aantal interne cultuurcoördinatoren (icc'ers) groeit van 0 (2005) tot 7.727 (eind 2017); dat is ongeveer 6% van alle leerkrachten ([www.lkca.nl/feiten-cijfers/aantal-iccers](http://www.lkca.nl/feiten-cijfers/aantal-iccers), geraadpleegd op 9 maart 2019).

blijven openstaan voor nieuwe ontwikkelingen. De cultuurcoördinator zal daarbij een cruciale figuur zijn' (Severijnen 2008: 67). Toch constateren de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur in 2006 in een gezamenlijk advies dat, hoewel culturele instellingen samenwerking zoeken, deze sector 'over beperkte en vaak verouderde kennis van het onderwijs [beschikt]. Het educatieve aanbod van culturele instellingen sluit daardoor slecht aan bij de onderwijsvisie of methode van een school' [--] 'De cultuursector en het onderwijs spreken verschillende talen en verstaan elkaar slecht' (Onderwijsraad & Raad voor Cultuur 2006: 33). De raden signaleren dan ook dat educatieve activiteiten vaak niet aansluiten bij de belevingswereld van kinderen en jongeren, terwijl educatie *een kerntaak* van culturele instellingen is. Het is dan noodzakelijk over actuele kennis te beschikken van het onderwijs, 'dat wil zeggen van kerndoelen en eindtermen, gebruikte lesmethodes, eigentijdse didactische werkvormen, en bovenal van de visie op onderwijs en de specifieke wensen en eisen van de docenten voor wier leerlingen het programma is bedoeld' (Onderwijsraad & Raad voor Cultuur 2006: 40). De beleidsbrief van Van der Hoeven aan de Kamer bevestigt deze opvatting en voegt daaraan toe culturele instellingen met een extra ambitie op dit gebied te zullen belonen (Van der Hoeven 2006b: 4).

De Commissie Cultuurbereik (2007) concludeert in haar midterm review dat er 'netwerken tot stand gekomen die er voorheen niet of nauwelijks waren' en daar zijn veel nieuwe en vernieuwende activiteiten uit ontstaan, zoals 'kunstmenu's, die in steeds meer regio's bestaan'.<sup>259</sup> Dat partijen in beweging komen is volgens de commissie essentieel als 'voorwaarde voor duurzame verankering van cultuur in school én van educatie in cultuur' (Cobussen & Van Rooij 2007: 28-29). Musea doen als publieksinstellingen redelijk gemakkelijk mee, maar archieven, monumenten, archeologie en kleinere erfgoedinstellingen kunnen nog veel publieksgericht werken. Erfgoed heeft in verhouding met andere culturele sectoren nog een inhaalslag te maken (Cobussen & Van Rooij 2007: 35).<sup>260</sup> Een ander knelpunt is, volgens de commissie, of van scholen mag worden verwacht dat ze 'wensen en behoeften op het terrein van cultuureducatie kunnen formuleren. Veel basisscholen 'blijken deze actieve rol nog niet te kunnen waarmaken: door gebrek aan tijd of deskundigheid' (Cobussen & Van Rooij 2007: 31), dit ondanks het werk van de icc'ers.

Op verzoek van Zijlstra adviseert de Raad voor Cultuur in 2011 over de (verdere) versterking van contacten tussen basisonderwijs en de cultuursector. De raad oordeelt nadrukkelijk dat 'de duurzaamheid en kwaliteitsborging van de culturele loopbaan [vraagt om] intensieve en langlopende allianties tussen scholen en culturele instellingen in de regio' (Raad voor Cultuur 2011: 3). Er is weliswaar veel aanbod van culturele instellingen, maar het komt nog nauwelijks voor dat scholen samen met culturele partners een aanbod ontwikkelen en uitvoeren. Veel scholen blijven kiezen voor een vorm van een kunstmenu (Raad voor Cultuur 2011: 4). Een in 2010 afgenomen enquête door Oberon onder culturele instellingen bevestigt het merendeel van de uitspraken van de raad. Scholen nemen inderdaad van 85% van de instellingen aanbod af en 31% van de culturele instellingen realiseert activiteiten op basis van vragen van de school. In

<sup>259</sup> Het is opmerkelijk dat de Commissie Cultuurbereik (2007) 'kunstmenu's' vernieuwend vindt, omdat die al sinds eind vorige eeuw door het BISK zijn ontwikkeld, uitgevoerd en in meerdere regio's zijn uitgezet (Van der Zant 1999).

<sup>260</sup> Archieven werken publieksgericht - fysiek en digitaal - op basis van een wettelijke taak (Archiefbesluit 1995). Zij dienen als geheugenbron voor overheidsorganisaties en hun medewerkers, ze zijn nodig voor democratische controle en vormen een rijke bron van kennis over het verleden (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/archieven/modernisering-archiefwet>, geraadpleegd op 9 maart 2019).

weerwil met de uitspraken van de Raad voor Cultuur, ontwikkelt ruim een derde van de instellingen - vooral uit de sectoren musea en erfgoed - samen met basisscholen culturele producten (Oomen, Gramberg & Reinink 2011: 31). Als gevolg van het raadsadvies en zeker ook vanwege het belang dat Rutte-I eraan hecht, wordt educatie een subsidiecriteria voor alle culturele instellingen in de basisinfrastructuur (Zijlstra 2011a: 8). Dat is vreemd omdat vanwege artistieke keuzes of moeilijker toegankelijke kunstgenres lang niet alle instellingen en of hun repertoire interessant zijn voor kinderen of jongeren. En dat hoeft ook niet.

In een NIPO-onderzoek noemen de meeste leerkrachten en directeuren als reden voor samenwerking 'dat culturele instellingen de leerlingen iets kunnen bieden wat leraren niet kunnen' (Timmermans & Plantinga 2012: 1). Toch blijkt opnieuw dat de samenwerking beleidsmatig nog steeds niet als optimaal wordt beschouwd (advies Onderwijsraad en Raad voor Cultuur 2012). De raden benadrukken andermaal dat de instellingen samen met de school het educatief aanbod zouden moeten ontwikkelen, maar het is de vraag of dit nog wel lukt omdat het onderwijs in kunst en cultuur steeds meer is 'weggeorganiseerd van de scholen, de deskundigheid is verschoven van scholen en leraren naar het culturele veld' met als gevolg dat 'het scholen vaak ontbreekt aan heldere doelstellingen voor cultuureducatie en een bijbehorend leerplan'. Culturele instellingen zeggen daarop zelf nauwelijks kennis te hebben 'van de kerndoelen van het onderwijs, doorlopende leerlijnen en opbrengstgericht werken' (Onderwijsraad & Raad voor Cultuur 2012: 20, 24). Bovendien is door lokale bezuinigingen de verzorgingsstructuur aan het wankelen 'waardoor een versnipperde culturele infrastructuur is ontstaan' (Onderwijsraad & Raad voor Cultuur 2012: 10).

Het is dan ook opmerkelijk dat in het erop volgende beleidsprogramma *Cultuureducatie met Kwaliteit 2013-2016* juist *culturele instellingen*, die als penvoerder optreden, de subsidie en ook *de regio* krijgen (Berendse, Beerten, Beckmann, Meijer & Van Velsen 2015: 13). In 2013 bestaat het leeuwendeel van hun werkzaamheden uit de bouw of intensivering van netwerken met scholen in werkgroepen, klankbordgroepen, stuurgroepen of commissies. Ze continueren bovendien activiteiten die ze voorheen ook al ondernamen en maken basisscholen daarop attent, zodat die hun aanbod afnemen. Als instellingen vormen van co-creatie toepassen, vormen van samenwerking waarbij alle deelnemers invloed hebben op proces en resultaat, wordt wel meer rekening gehouden met wat het onderwijs wil (Van Hoorn et al. 2014: 28-29; Fonds voor Cultuurparticipatie 2016: 5).

Vraag en aanbod culturele activiteiten	03-04	08-09	13-14	15-16	17-18
Ad hoc losse activiteiten inkopen	7%	16%	12%	15%	14%
Kant en klaar kunst of cultuurmenu inkopen	48%	26%	30%	25%	22%
Aanbodsturing cultuurinstelling	55%	42%	42%	40%	35%
Kunstmenu aan wensen aanpassen	6%	18%	20%	27%	23%
Zelf een programma samenstellen		24%	19%	13%	18%
Anders, samen met instelling programmeren	36%		9%	14%	14%
Opdracht geven voor cultuurprogramma	2%	16%	10%	6%	10%
Vraagontwikkeling school	45%	58%	58%	60%	65%

Figuur 45: Vraag en aanbod culturele activiteiten in het po in de schooljaren 2003-2004 tot 2015-2016

Figuur 45 laat samenvattend de veranderingen zien in aanbodsturing en vraagontwikkeling gedurende de periode 2003 tot 2017.<sup>261</sup> Vóór 2003 is er al regelmatig sprake van ad hoc contacten tussen culturele instellingen en basisscholen in de vorm van instellingsbezoeken en activiteiten in de school (Engels 1972: 125). Inkoop van losse activiteiten of van kunst- of cultuurmenu's heeft daarin de overhand. Overleg daarover wordt gevoerd in culturele netwerken of in het directeurenoverleg van basisscholen (Brinkman 1985b: 8). Vanaf 2003 echter wordt de snelgroeiende groep icc'ers meer verantwoordelijk voor beleid en uitvoering van de samenwerking met de culturele omgeving. In schooljaar 2003-2004 neemt nog een groot aantal scholen (55% - monitor 2004) het cultuuraanbod van de instellingen zonder meer af. Deze passieve of consumptieve houding daalt langzaam naar een derde van de scholen in 2017-2018 (Nooij et al. 2018). De vraagontwikkeling stijgt gestaag naar tweederde van de scholen, er zijn dus steeds meer scholen - en icc'ers - die zelf de hand willen hebben in de keuze van culturele activiteiten die ze in de school halen of die zij willen bezoeken.

Die regulering past bij het OCW-beleid om de regie naar de school te verleggen. Instellingen passen hun kunst- of cultuurmenu aan hun wensen aan. Scholen stellen zelf cultuurprogramma's samen en dat doen zij steeds meer in netwerken met culturele instellingen. Er blijven ook scholen die culturele instellingen de opdracht geven volgens hun wensen een cultuurprogramma uit te werken.

### 5.3.2 Doelen van culturele instellingen voor cultuuronderwijs

Vanuit een monocentrisch sturingsconcept dwingt het cultuurdirectoraat met zijn beleidsimpulsen voor cultuuronderwijs in de basisschool ook rijksgesubsidieerde culturele instellingen na te denken over hun rol. Om de kwaliteit van cultuuronderwijs in de school te verbeteren krijgen culturele instellingen er immers een pedagogisch-didactische taak bij. Van hen wordt verwacht - en de laatste jaren subsidie-technisch zelfs geëist - dat zij in hun samenwerking met het onderwijs leerlingen met verschillende kunstvormen confronteren om die te leren kennen en zich daarin te verdiepen. Het is dan de vraag welke doelstellingen culturele instellingen zichzelf stellen als het over die 'afgedwongen' samenwerking met scholen gaat.

Cultuuronderwijs is bijgevolg een van de beleidscriteria voor de subsidie. Vandaar dat de cultuurdirectie van OCW geregeld onderzoek laat doen naar het cultuureducatiebeleid van presenterende en producerende culturele instellingen. De sedert 1998 elkaar opvolgende *Enquêtes cultuureducatie onder rijksgesubsidieerde culturele instellingen* is er een van. Die van 2003 en 2006 laten, anders dan de eerdere onderzoeken, ook de beweegredenen van instellingen zien om educatieve activiteiten te ontwikkelen (IJdens, Hoogenberg-Engbers & Van den Bogaard 2004; IJdens & Van den Berg 2007).

Aan instellingen met activiteiten voor kinderen en jongeren is gevraagd welke doelstellingen zij belangrijk vinden. Dit belang is uitgedrukt in een cijfer: hoe hoger, des te hoger het belang van de doelstelling (IJdens & Van den Berg 2007: 23).

<sup>261</sup> Voor het overzicht van *Vraag en aanbod culturele activiteiten in het po* in de schooljaren 2003-2016 (figuur 45) is gebruik gemaakt van de monitorstudies, die in opdracht van OCW voor beide beleidsprogramma's *Cultuur en School* én *Cultuureducatie met Kwaliteit* zijn uitgevoerd (Cultuurnetwerk Nederland 2004; Oomen et al. 2009; Hoogeveen et al. 2014; Kruiter et al. 2016; Nooij et al. 2018). Voor 2017-2018 zijn de cijfers geëxtrapoleerd naar 100% om een indicatieve vergelijking met de andere jaren mogelijk te maken (Nooij et al. 2018: 56).

Doelstellingen culturele instellingen voor cultuuronderwijs	Gemiddelde score		Standaarddeviatie
	2003	2006	2006
Plezier in een bezoek aan de instelling vergroten	8,8	8,5	1,6
De beleving en inleving bevorderen	8,5	8,5	1,4
Esthetische ervaring/confrontatie met kunst bevorderen	8,4	8,4	1,8
Publiek voor de toekomst creëren	7,9	7,7	1,9
Kennis verschaffen	7,0	7,4	1,8
Informatieoverdracht	7,3	7,3	1,8
Speciale groepen benaderen en begeleiden	6,7	6,9	2,1
Bezoekers bewust maken van bepaalde vraagstukken	6,8	6,9	2,2
Bezoekersaantallen vergroten	6,3	6,5	2,2

Figuur 46: Cultuurnota-instellingen/ensembles FAPK - 2003 en 2006 (Ildens et al. 2004; Ildens et al. 2007)

Er is niet veel verschil te zien tussen de cijfers die de instellingen in 2003 gaven en de cijfers van 2006 (figuur 46). De 'kunstintrinsieke' doelstellingen scoren in beide jaren bovendien het hoogst. De grootste afwijking is te zien bij de doelstelling 'kennis verschaffen' (0,4). De waardering voor de doelstellingen 'beleving en inleving bevorderen' en 'informatieoverdracht' blijven in beide jaren gelijk. In 2006 lijkt, op grond van de standaarddeviatie, over doelstellingen met een 7,0 of hoger weinig verschil in waardering. De spreiding over het gemiddelde (standaarddeviatie) kan bij hogere cijfers immers niet groot zijn door de 10-puntsschaal. Over de drie laagste cijfers lijkt het meningsverschil sterker. De meer zakelijke doelstelling 'publiek voor de toekomst creëren' scoort in beide jaren redelijk hoog.<sup>262</sup>

Doelen BIS-instellingen met cultuureducatie	Aantal	Percentage
Hoger maatschappelijk doel: cultureel burgerschap	21	30%
Sociaal doel: concrete vaardigheden om samen met kunst en cultuur om te gaan	14	20%
Inhoudelijk doel: interesse voor inhoud artistiek of cultuurproduct stimuleren	49	69%
Publiek doel: publiek opbouwen	36	51%
Totaal (meerdere antwoorden mogelijk)	71	100%

Figuur 47: Doelen BIS-instellingen voor cultuureducatie 2013-2016 (De Graauw et al. 2012)

In 2010 verrichtte onderzoeks- en adviesbureau Oberon de *Enquête cultuureducatie door instellingen* (Oomen et al. 2011) en twee jaar later gunt de cultuurdirectie (OCW) een ander bureau de opdracht. Anders dan Oberon vroeg dit bureau de BIS-instellingen opnieuw welke doelen zij met binnenschools cultuuronderwijs nastreven (De Graauw, Hoogenboom & Ranshuysen 2012).

Deze zijn in vier categorieën onderscheiden: zorgdragen voor voldoende culturele bagage om volwaardig aan de samenleving deel te kunnen nemen (hoger maatschappelijk doel); het stimuleren van concrete vaardigheden om 'van kunst en cultuur te kunnen genieten: samenwerken, naar elkaar luisteren, interesse hebben voor andere culturen, kennis van de eigen cultuur en zelfbewustzijn' (sociaal doel); belangstelling voor een specifieke kunstvorm bewerkstelligen

<sup>262</sup> De *Enquête cultuureducatie 2003 en 2006* zijn afgenomen bij de instellingen uit de Cultuurnota's 2001-2004 en 2005-2008 en de ensembles die hun subsidie ontvangen via het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten - FAPK (Ildens, Hoogenberg-Engbers & Van den Bogaard 2004; Ildens & Van den Berg 2007: 9). Er zijn 200 instellingen die aan beide instellings-enquêtes meewerkten (2003; 2006).

(inhoudelijk doel) en de interesse voor het aanbod in een specifiek museum of theater bevorderen (publiek doel) (De Graauw et al. 2012: 24-25).<sup>263</sup>

Het merendeel van de BIS-instellingen blijkt de publieksinteresse voor specifieke kunstvormen aan te willen moedigen en ambieert herhalingsbezoek aan de eigen instelling. Bovendien blijkt dat instellingen waar cultuureducatie geïntegreerd aangepakt wordt een groter bereik van hun cultuureducatieve activiteiten in de school kennen. Het onderzoek laat ook zien dat BIS-instellingen in de periode 2013-2016 circa 2,4% van hun budget denken te besteden aan cultuureducatie (De Graauw et al. 2012: 24, 25).

Een soortgelijk onderzoek werd in 2015 door Sardes en Oberon uitgevoerd, nu onder BIS-instellingen en fondsgefinancierde instellingen.<sup>264</sup> Naast de vaststelling dat cultuureducatieve activiteiten bij hun visie horen (score 1,7 op de 5-puntsschaal) en als kerntaak worden beschouwd (score 1,8) willen respondenten vooral 'kinderen en jongeren kennis laten maken met kunst en cultuur' (score 2,8). Overigens: hoe vaker een motief als (een van de) belangrijkste wordt genoemd, hoe lager het gemiddelde tussen 0 en 5 is. Doelen die bij de kerndoelen kunstzinnige oriëntatie in de basisschool horen staan niet hoog genoteerd (score 3,7). En relatief weinig instellingen zeggen dat ze educatieve activiteiten uitvoeren om de bekendheid van de instelling te verbeteren of om het aantal reguliere bezoeken te verhogen (beide score 4,0) (Beekhoven, Hoogeveen, Fukkink, Kruiter, Donker, Costermans & Kieft 2015: 24, 117).<sup>265</sup> De door de onderzoekers - naast de enquête - afgenomen interviews geven een genuanceerder beeld. Instellingen hopen wel degelijk dat cultuureducatieve activiteiten tot herhalingsbezoeken leiden en doen dan ook veel moeite om bij de doelgroep aan te sluiten, ook om de bekendheid met de eigen instelling te verbeteren (Beekhoven et al. 2015: 24).

Driekwart van de rijksgesubsidieerde instellingen heeft een of meer medewerkers met educatieve taken in dienst. Bijna alle grote instellingen hebben die, tegenover tweederde van de kleine instellingen. Gemiddeld gaat het om 5,6 personen en 3,3 fte per instelling. Dat is ca. 6% van het gemiddeld aantal fte's, dat bij deze instellingen werkzaam is (Beekhoven et al. 2015: 45). Het fte-cijfer voor medewerkers met educatieve taken is sinds de vorige meting in 2009 verdubbeld, terwijl het aandeel van educatieve fte's in 2009 gemiddeld 9,1% van alle fte's is. Dat impliceert dat de fte-omvang van andersoortige medewerkers sinds 2009 gemiddeld met een factor 3,5 is gegroeid.<sup>266</sup> Uitgaande van de begroting van 2015 bedragen de educatieve activiteiten gemiddeld 21% van de uitgaven van de responderende instellingen en daar staat gemiddeld 18% inkomsten tegenover (Beekhoven et al. 2015: 63). Bij een sluitende exploitatie besteden instellingen in 2013 gemiddeld dus ca. 3% van het gesubsidieerd jaarbudget aan

<sup>263</sup> De *Enquête cultuureducatie door instellingen 2010* spreekt niet over doelstellingen om culturele activiteiten voor het basisonderwijs te organiseren, wel over de toegevoegde waarde van de instelling. De vraagstelling noch de antwoordmogelijkheden zijn vergelijkbaar met de *Enquêtes* van 2003, 2006, 2012 of 2015 (Oomen, Gramberg & Reinink 2011: 46).

<sup>264</sup> Fondsen die culturele instellingen financieren zijn het Fonds Podiumkunsten, het Fonds voor Cultuurparticipatie, het Mondriaan Fonds, het Nederlands Letterenfonds, het Filmfonds en het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie.

<sup>265</sup> Uit veertien mogelijke antwoorden stelden de respondenten een 'top vijf' van voor hen belangrijkste redenen samen. Hoe hoger de score hoe lager het gemiddelde cijfer tussen 0 en 5 (Beekhoven et al. 2015: 23).

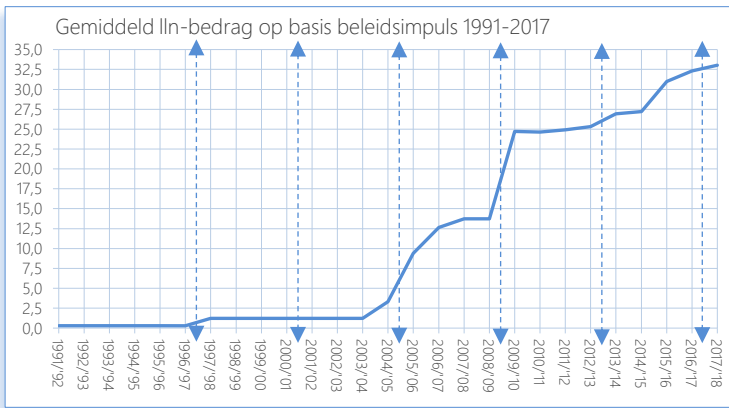
<sup>266</sup> In 2009 is het gemiddeld 1,5 fte per instelling en 9,1% van het geheel (=16,5 fte). In 2015 is dat 3,3 fte en 6% (=55 fte).

educatieve activiteiten, niet veel meer dan eerder onderzoek liet zien. Blijkbaar kunnen *instellingen relatief niet meer geld en personeel* voor cultuureducatie inzetten dan zij nu doen, hoewel bijna tweederde zegt dit wel te willen; en dan voornamelijk voor doelgroepen ouder dan de basisschoolleeftijd (Beekhoven et al. 2015: 84).

De wens van OCW is bijgevolg nauwelijks realistisch dat instellingen met elke school afzonderlijk culturele activiteiten moeten ontwikkelen. Verbazingwekkend is het dan ook dat bijna tweederde van de instellingen, volgens responderende scholen, op de vraagsturing van de scholen in kan gaan (figuur 45). De opmerking van Lawson (OCW) is veelbetekend als hij desondanks zegt dat je 'als culturele instelling een goed aanbod moet doen aan scholen vanuit de gedachte dit zijn klanten: ik moet ze een aanbod doen waarmee ik ze over de streep trek' (Lawson, 3 mei 2007: 6).

### 5.3.3 Geldstromen stimuleringsbeleid

Om de verschillende onderwijsactiviteiten die plaatsvinden in de diverse programma's en subsidieregelingen op waarde te kunnen schatten is het van belang ook te weten hoeveel geldmiddelen de rijksoverheid, provincies en gemeenten daarvoor beschikbaar stellen. Het gaat dan om de geldstroom *naast* de reguliere middelen die gemeenten en provincies voor activiteiten van culturele instellingen voor cultuuronderwijs inzetten; *en met uitzondering van* de reguliere rijksbekostiging van het basisonderwijs voor cultuuronderwijs en ouderbijdragen.<sup>267</sup>



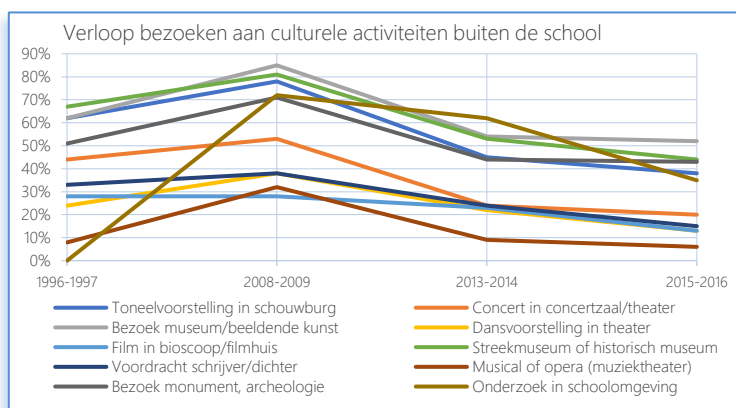
Figuur 48: Gemiddeld IIn-bedrag cultuuronderwijs: drie beleidsprogramma's in 4-jarige planperiodes

Figuur 48 laat de ontwikkeling zien van het gemiddeld beschikbare bedrag per basisschoolleerling voor cultuuronderwijsactiviteiten van 1991 tot 2017 voor bijvoorbeeld bezoeken aan culturele instellingen, afname cultuurproducten, inhuur activiteiten en diensten, professionalisering en visie-ontwikkeling, uitgaande van de geschatte geldstromen voor het basisonderwijs binnen de drie beleidsprogramma's voor cultuuronderwijs. De groei is van gemiddeld € 0,31 in 1991 voor alle basisschoolleerlingen tot € 33,03 in 2017. De facto komt het voor leerlingen van aan de beleidsprogramma's deelnemende scholen op een hoger bedrag uit, omdat lang niet alle scholen meedoen.

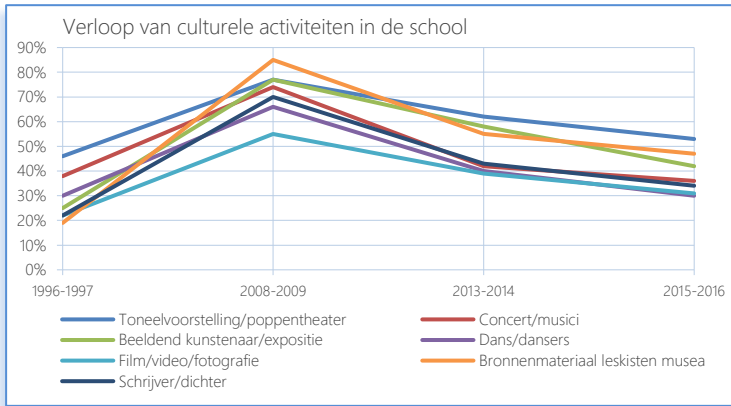
<sup>267</sup> De geldstroom cultuuronderwijs kent decentraal verdringingseffecten in die zin dat bestaande 'oude' gemeentelijke of provinciale subsidies als 'nieuwe' middelen ingezet zijn om gelden van het Rijk te matchen.

Bij de stimuleringsregeling *Een premie op cultuur* (1991-1998) gaat het om een jaarlijkse bijdrage van het Rijk van circa € 500.000,-. Scholen krijgen 50% van de uitvoeringskosten van culturele activiteiten vergoed tot een maximum van € 8,- per leerling (Oostwoud Wijdenes & Haanstra 1994: 4). Vanaf 1997 - tijdens de eerste Cultuur-en-Schoolperiode - is de beleidsaanpak vooral gericht op het voortgezet onderwijs. Dat verandert vanaf 2004 als een jaarlijks Cultuur-en-Schoolbedrag van circa € 14 miljoen voor activiteiten van instellingen voor het primair onderwijs wordt ingezet en er een bijdrage van circa € 2,3 miljoen komt vanuit de regeling *Versterking cultuureducatie in het primair onderwijs*. Op basis van de laatste regeling kan in 2004 tien procent van alle scholen een bedrag van € 10,90 per leerling aanvragen voor cultuureducatieve activiteiten. Deze bedragen - en daarmee ook het aantal deelnemende scholen - lopen tot 2009 op tot ca. € 21,9 miljoen per jaar, waarvan € 16,2 miljoen voor de Regeling. Vanaf 2009 tot 2013 zijn de jaarlijkse budgetten voor culturele activiteiten van culturele instellingen ondergebracht bij het Fonds voor Cultuurparticipatie. Het gaat dan om een totaalbedrag van € 40,5 miljoen, dat bestaat uit € 8,3 miljoen voor cultuureducatie in de *Regeling Cultuurparticipatie* plus datzelfde bedrag van provincies en gemeenten, € 5,9 miljoen voor flankerende cultuureducatieve regelingen en ca. € 16,7 miljoen voor de *Regeling Versterking cultuureducatie in het primair onderwijs*. Van 2013-2016 is het beschikbare budget voor cultuurinstellingen € 10 miljoen van het Rijk, aangevuld met € 10 miljoen aan matchingsgelden van provincies en gemeenten, € 3,8 miljoen voor flankerende regelingen en ca. € 16,9 tot 17,5 miljoen voor de *Regeling versterking cultuureducatie*, die aan de prestatiebox van het primair onderwijs is toegevoegd (Zijlstra 2011a). In 2015 komt er met de *Impulsregeling muziekonderwijs* ca. € 5 tot 6 miljoen per jaar bij (Bussemaker 2014b). Het subsidiegeld komt voor het merendeel terecht bij culturele instellingen en alleen de *Regeling versterking cultuureducatie po* en enkele subsidie-regelingen van het Fonds Cultuurparticipatie (2012-2016) keren direct of via de prestatiebox aan de scholen uit.

Ondanks dat de gelden van de *Regeling versterking cultuureducatie po* en daarna via de prestatiebox voor de versterking van het cultuuronderwijs direct aan de scholen worden uitgekeerd, wordt het door de scholen meestal bij de culturele instellingen besteed. Scholen gebruiken dit immers voor professionalisering van groepsleerkrachten en voor culturele activiteiten in het kader van de matchingsregeling (Hagenaars et al. 2013: 9).



Figuur 49: Verloop van bezoeken aan culturele activiteiten buiten de school 1996-2016



Figuur 50 Verloop van culturele activiteiten in de school 1996-2016

Het budget voor culturele activiteiten groeit, maar de afname ervan houdt daarmee geen gelijke tred, zoals we eerder in dit hoofdstuk lazen. De terugval in afname kan te maken hebben met de producten en diensten van de culturele instellingen die duurder worden omdat die meer maatwerk vergen (en de materiële en personele kosten stijgen). Een reden kan ook zijn dat de kosten van overhead en de inzet van consultants van de gesubsidieerde culturele instellingen stijgen, omdat er meer overleg en netwerkvorming nodig is om scholen ertoe te bewegen deel te nemen en om daarna samen met hen de beginsituatie van de school vast te stellen. Er zou ook sprake kunnen zijn van een uitruil van geldstromen. Het budgetvolume van het Rijk stijgt weliswaar, maar wellicht is het zo dat bijvoorbeeld de hoogte van het subsidiebedrag van andere financiers afneemt, of het kan zijn dat de school de inzet van het eigen budget voor deze activiteiten vermindert.<sup>268</sup>

Een laatste - meer valide - argument is dat de activiteiten de laatste vier, vijf jaar niet zozeer cultuurproducten zijn zoals bezoeken aan voorstellingen, concerten, tentoonstellingen en dergelijke, maar expertdiensten om de deskundigheid van de leerkracht te vergroten of om voor - of samen met - de school leerlijnen te ontwikkelen. Dit overeenkomstig de speerpunten van het beleidsprogramma *Cultuureducatie met kwaliteit én het Impulsbeleid voor muziekonderwijs*. Een substantieel deel van de beschikbare middelen is dan nodig om deze diensten van culturele instellingen te bekostigen. En hoe meer scholen aan deze meerjarige programma's deelnemen en dan van deze diensten gebruik maken, hoe minder er - met gelijke middelen - per school beschikbaar is voor leerlingbezoeken aan culturele activiteiten.

## 5.4 Conclusies

Wat opvalt in beleidsbenaderingen en handelingstheorieën is de voortdurende verwijzing naar de culturele instelling als een 'deus ex machina' om het onderwijs 'te hulp te schieten' als dit niet zelf over voldoende deskundigheid, organisatievermogen, specifieke vaklokalen of appa-

<sup>268</sup> Bij de berekening van de geldstromen voor cultuuronderwijs zijn schattingen gemaakt van de inzet van het budget van de *Regeling Cultuurparticipatie (2009-2012)*, met drie doelen: cultuureducatie, amateurkunst en volkscultuur. Uitgaande van de *Analyse werkplannen provincies en gemeenten 2009-2012* (Van den Hoek, Vogelesang & Hagens 2009) is 60% van het beschikbare budget toegerekend aan cultuureducatie. Voor de periode 2004-2008 is circa 21% van het budget *Actieplan Cultuurbereik* beschikbaar voor activiteiten voor cultuuronderwijs (Cobussen & Van Rooij 2007: 25).

ratuur beschikt. Het ministerie, nagevolgd door het Fonds voor Cultuurparticipatie, interveniëren bij voortdurend vanuit een *monocentrische beleidssturing* en een *open autoritaire bestuursstijl*.<sup>269</sup> Scholen worden blijkbaar niet in staat geacht cultuurinstellingen zelf om diensten te vragen en passend cultuuraanbod te selecteren. Van Den Uyl tot Rutte-III dwingen beleidsnota's en gedetailleerde regelgeving het binnenschoolse cultuuronderwijs en de buitenschoolse cultuurinstellingen tot samenwerking.

Om die deelname aan kunst en cultuur in het rond het onderwijs te verbeteren streven Rijk, provincies en gemeenten sinds het kabinet Den Uyl naar concrete afspraken over ieders verantwoordelijkheid. Gaandeweg ontstond eind jaren tachtig een samenhangend *infrastructureel stelsel* van cultuurvoorzieningen, dat nog steeds uitgangspunt van beleid is. De bedoeling ervan is de samenwerking te structureren en faciliteren tussen scholen, intermediaire organisaties en culturele instellingen, die onder regie van Rijk, provincies en gemeenten binnenschools educatief werk verrichten. Helaas is dit stelsel nu door gemeentelijke en provinciale bezuinigingen van binnenuit aangetast. Lang niet overal zijn er nog provinciaal gesubsidieerde producerende, distribuerende of ondersteunende instellingen voor cultuuronderwijs en lokaal zijn veel muziek scholen, creativiteitscentra en centra voor de kunsten afgeslankt, wegbezuinigd of gepri vatiseerd.

Redenen om vanuit het cultuurbeleid *de samenwerking* tussen basisonderwijs en het culturele werkveld te stimuleren zijn van vakinhoudelijke aard: om het gemis aan vakinhoud in de school te compenseren. Van de andere kant bezien is die bedoeld om culturele instellingen pedagogisch-didactisch handelen bij te brengen, om leerlingen verschillende kunstvormen te laten zien en zich daarin te leren verdiepen. Met de inbreng van de culturele omgeving én met vakleerkrachten en kunstenaars-in-de-klas kan de beperkte deskundigheid van de groepsleerkracht immers gecompenseerd worden.

Bovendien lost samenwerking het tekort in scholen op aan authentieke kunst- en erfgoedobjecten en het gemis aan faciliteiten waarover intermediaire instellingen en andere culturele organisaties wel beschikken. Culturele instellingen sluiten hierop aan en willen de interesse voor hun artistiek werk verhogen en een breed of specifiek publiek aan zich binden om zo hun cultuurproducten te kunnen blijven ontwikkelen en aanbieden. Een dergelijke samenwerking wordt beleidsmatig aangemoedigd om leerlingen met een cultureel divers aanbod aan kunst en cultuur in aanraking te brengen en vertrouwd te maken. Bewindslieden zeggen dat het leerlingen stimuleert in hun vrije tijd nu en in hun verdere levensloop actief met kunst en cultuur bezig te zijn, hoewel die stelling tot nu toe niet bewezen is. En in kerndoelen en eindtermen zijn deze intenties ook vanuit het onderwijsbeleid vastgelegd.

Politiek gezien is er geen onenigheid over deze argumenten, al zijn het toch vooral sociaaldemocraten en sociaal-liberalen die er beleidsmatig werk van maken. Dat confessionele partijen vragen stellen bij kunstdisciplines als theater en dans en vanuit hun godsdienstige overtuiging ook lang niet alle kunstuitingen waarderen, staat hun samenwerkingsintenties niet in de weg. Al decennialang moedigen kabinet en parlement die samenwerking om meerdere redenen zelfs aan. Dat is bijzonder, omdat er voor geen ander leergebied, zo aanhoudend en immanent

---

<sup>269</sup> Het valt op dat het Fonds voor Cultuurparticipatie een ex-ambtenaar als eerste directeur kent (2008), die van het directoraat Cultuur van OCW afkomstig is en vertrouwd is met de mores ervan; ditzelfde geldt overigens ook voor de eerste directeur van het Fonds voor Podiumkunsten (2008) en voor die van het Mondriaan Stichting (2001); alle drie ook zbo's.

gepleit wordt voor samenwerking met partijen buiten het onderwijs. Daar blijft het niet bij, want overheden - de rijksoverheid voorop - spreken cultuurinstellingen er zelfs op aan om samenwerkingsverbanden met het onderwijs te zoeken op het gevaar af anders premies mis te lopen of op subsidie gekort te worden.

Die drang tot samenwerking schiet soms door, zoals blijkt uit het voorgenomen beleid van het confessioneel-liberale tandem Brinkman-Ginjaar-Maas (1988) om de kunstvakken buiten de school te plaatsen. Politiek en ambtelijk teruggefloten excuseert het duo zich met de uitspraak dat het enkel de bedoeling had de mogelijkheden tot samenwerking en dienstverlening te willen verruimen.

Het zijn vooral de kabinetten Den Uyl, Lubbers III, Kok-I en -II, Balkenende-II en Rutte-I en -II die fors *aandacht voor cultuuronderwijs* in de basisschool hebben; weliswaar weinig consistent, elk vanuit verschillende doelstellingen en ieder met een eigen inzet aan sturingsinstrumenten. Van een strikte padafhankelijkheid is geen sprake, gezien de beleidswijzigingen en de verschillen in financiële ruimte in de drie elkaar opvolgende regelingen (1991-2015). Elke regeling kent op zich wel een sterke mate van padafhankelijkheid omdat elkaar opvolgende kabinetten die ongewijzigd continueren. Matching en convenanten van de rijksoverheid met andere overheden én de daarbij horende budgetten en communicatiemiddelen zijn de sturingsinstrumenten die ambtelijk en bestuurlijk gebruikt worden om de doelstellingen te realiseren. Het handelt om *Een premie op cultuur* (1991-1998), *Cultuur en School* (1996-2012) en *Cultuureducatie met Kwaliteit* (2013-heden). De doelstellingen van de beleidsprogramma's *Cultuur en School*, met de daaraan vanaf 2004 toegevoegde *Regeling versterking cultuureducatie in het primair onderwijs*, én die van *Cultuureducatie met Kwaliteit* zijn veelomvattender dan die van *Een premie op cultuur*, waarin het voornamelijk om kunstbezoeken gaat. Die laatste twee zijn meer gericht op samenwerking met culturele instellingen, verbetering van de culturele competenties van de leerling en deskundigheidsbevordering van de leerkracht.

Naast en ook binnen deze drie beleidsprogramma's heeft het departement decennialang bijzonder veel aandacht voor muziekonderwijs. Muziek blijkt in politiek zingend en muziek makend Nederland socialiserend van bijzondere waarde. Desondanks blijft de groepsleerkracht ook voor dit kunstvak in kennis en vaardigheden in gebreke, ondanks dat de rijksoverheid daarvoor steeds opnieuw extra geld en menskracht inzette. Recent peilingsonderzoek van de onderwijsinspectie laat zien dat - ondanks alle inspanningen - de kwaliteit van het muziekonderwijs in de basisschool niet is verhoogd.<sup>270</sup> Iets dat trouwens ook voor de andere kunstvakken geldt.

De twee laatste beleidsprogramma's - *Cultuur en School* en *Cultuureducatie met Kwaliteit* - zijn meerdere jaren achtereen gemonitord in studies, waarvan de vraagstelling jammer genoeg van elkaar verschilde. Zo scheppen die monitoren 'voor een deel elk hun eigen realiteit' (Van Eijck 2010: 190). Dat betekent dat de vergelijkende analyses, die ik ervan maakte, meer richtinggevend zijn dan als absoluut mogen worden gekwalificeerd.

<sup>270</sup> Evert Bisschop Boele noemt de jarenlange toestand van het Nederlandse muziekonderwijs in basisschoolvoortgezet onderwijs 'een hardnekkige staat van milde crisis'. Ondanks al het muziekonderwijs dat met hart en ziel wordt gegeven ontbreekt het in Nederland aan een 'stevig debat over de grondslagen van de muziekpedagogiek'. Onder de werktitel 'idiocultureel onderwijs' werkt hij met anderen aan 'een alternatieve, wetenschappelijk goed gefundeerde visie op muziekonderwijs', die de leerling 'radicaal centraal' stelt (Bisschop Boele 2019: 54-55).

Alle beleidsstimuli van het ministerie en adviesinspanningen van Onderwijsraad en Raad voor Cultuur ten spijt om de basisschool zelf *de regie* te laten voeren, blijven toch voornamelijk culturele instellingen, gesubsidieerd door overheden, het werk doen. Dit terwijl de kunstvakken, net als de andere leergebieden in het basisonderwijs, eigen curricula kennen met een kennisbasis, kerndoelen, vakinhouden en waarden, die door school en leerkrachten moeten worden gerealiseerd. Ze blijken daartoe niet voldoende in staat te zijn, terwijl het beleid daar met regelgeving, geld en stimulerende activiteiten wel sterk op inzet!

In de tachtiger jaren is de aanpak van cultuurinstellingen vooral *aanbodgericht*, steeds meer krijgt ook de *vraagontwikkeling* van de school aandacht, mede door de forse groei van interne cultuurcoördinatoren in de school, die zich daarmee vanaf 2007 bezighouden. De overheden stellen ook steeds meer geld beschikbaar, maar als we na analyse de culturele activiteiten wat nauwkeuriger onder de loep nemen blijkt na een stormachtig begin dat het aantal bezoeken van scholen aan cultuurinstellingen en het aantal activiteiten van instellingen in de school flink teruglopen. Dit komt omdat overeenkomstig het beleid intermediaire cultuurinstellingen met het onderwijs steeds meer aan deskundigheidsbevordering van de leerkracht en de ontwikkeling van leerlijnen werken. Dit gaat ten koste van de afzet van culturele producten, terwijl cultuurconfrontatie en cultuurparticipatie juist redenen waren om vanuit het cultuurbeleid die samenwerking te bevorderen.

Als je alle ferme doelstellingen, beleidsuitspraken en krachtsinspanningen van opeenvolgende kabinetten op een rij zet, lijkt cultuuronderwijs in het primair onderwijs een belangrijk leergebied. De werkelijkheid is echter anders. Veel actoren in dit onderwijs, van schoolbestuurder tot ouder en leerling, geven cultuuronderwijs nog steeds een marginale plek in het curriculum van de school. Daarvan getuigt het geringe aantal beschikbare uren, het magere gebruik van methodes en de summiere samenhang tussen onderwijsprogramma en culturele activiteiten, die feitelijk als leermiddel moeten worden beschouwd. Bovendien blijkt steeds weer dat weinig groepsleerkrachten zich in grote mate bekwaam voelen om in een of meerdere van de kunstvakken les te geven, terwijl zij tegelijkertijd weinig belangstelling voor deskundigheidsbevordering tonen. En ook op lerarenopleidingen is er weinig aandacht in het curriculum voor dit leergebied.

Het volgende hoofdstuk behelst *de tweede dieptestudie* waarin exemplarisch ingegaan wordt op cultuuronderwijsbeleid in het funderend onderwijs. Nu gaat het om de bovenbouw van het voortgezet onderwijs met het vak Culturele en Kunstzinnige Vorming (CKV), dat in 1996 met de herziening van de tweede fase voor elke leerling verplicht werd.

## 6 Cultuuronderwijsvernieuwingen in tweede fase - CKV

Deze dieptestudie geeft, in aansluiting op de centrale onderzoeksvraag, een beeld van de veranderende politieke, maatschappelijke en professionele opvattingen over cultuuronderwijs in het algemeen verplichte deel van de tweede fase. Op welke zienswijzen is dit onderwijsbeleid gebaseerd en tot welke consequenties leidt dit voor het tweede-fase-onderwijs? Het betreft dan nadrukkelijk ook doelstellingen, vormgeving en positionering van het vak in havo en vwo. Hoe ziet culturele en kunstzinnige vorming eruit, waarom wil de wetgever dit, verandert dat gedurende de onderzoeksperiode en zijn er verbanden met het cultuurbeleid? Wat is de mening van beleidsvoerders en beleidsbeïnvloeders over de vorm en inhoud van dit vak in de schoolpraktijk en wat vinden leerlingen ervan? Welke sturingsinstrumenten wendt de rijksoverheid aan om de uitvoering van dit schoolvak te ondersteunen? Hebben die ertoe bijgedragen dat beleidsdoelstellingen zijn bereikt? Startpunt is de nota *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs* (1991), waarin PvdA-staatssecretaris Wallage knelpunten constateert in de aansluiting tussen voortgezet en hoger onderwijs.

De eerste paragraaf gaat in op politieke, maatschappelijke en professionele argumenten voor een nieuwe structuur van de tweede fase en op motieven om daar ook cultuuronderwijs in op te nemen. Daarna komen in de tweede paragraaf de 'machten' aan het woord met hun denkbeelden over de invulling van culturele kunstzinnige vorming in het algemeen verplicht deel van de tweede fase, en de eerste uitvoeringsjaren daarvan (Leune 1987; Rosenthal 2001; Edwards 2007). Het handelt dan om de regering, de beide Kamers, wettelijke advieslichamen, interne pressiegroepen (leraren en leerlingen), externe pressiegroepen (culturele instellingen) en de media. De derde paragraaf betreft het door de minister gewenste einde van CKV als verplicht vak in de bovenbouw. Dit wetsvoorstel roept echter zodanige maatschappelijke 'krachten' in het geweer dat de regering afziet van haar voornemens. Het grillig verlopende beleid beïnvloedt ook de inzet en het gebruik van sturingsinstrumenten, de inhoud van paragraaf vier. In de conclusies wordt zichtbaar wat de opvattingen en belangen van beleidsvoerders en beleidsbeïnvloeders zijn bij vormgeving, ondersteuning en concretisering van CKV in de onderwijspraktijk.<sup>271</sup>

### 6.1 Vormgeving cultuuronderwijs - horizontale beleidssturing

De ideeën om het vrije keuzevakkenpakket in havo- en vwo-bovenbouw los te laten, spelen al sinds het eind van de jaren zeventig. Vanaf de invoering van de Mammoetwet was het tot dan vanzelfsprekend dat leerlingen een eigen vakkenpakket samenstelden met het oog op hun keuze voor vervolgonderwijs. De vraag rijst echter of, bij de allengs meer *haperende aansluiting tussen voortgezet en hoger onderwijs*, 'niet gelijktijdig aandacht moet worden besteed aan de problematiek van de v.w.o.-vakkenpakketten? Zou enige beperking van de keuzevrijheid en wellicht enige verzwarening niet voor de hand liggen?' (Zoutendijk EK 1979: 749). Ook laten meisjes 'te gemakkelijk wiskunde, natuurkunde en scheikunde uit hun vakkenpakket weg. Met als gevolg dat ze vrijwel uitsluitend een beroepsopleiding kiezen, die voorbereidt 'op de zogenaamde zachte sector' (Ginjaar-Maas TK 1983: 2896). Minister Deetman wijst als gevolg van de economische recessie in 1985 en het no-nonsensebeleid van Lubbers-I in zijn nota *Het Voor-*

<sup>271</sup> Er is voor dit hoofdstuk vaak gebruik gemaakt van opvattingen en uitspraken uit interviews, vaktijdschriften en de landelijke pers. De toon is wat anders dan in de andere hoofdstukken het geval is.

*bereidend Hoger Onderwijs* ook op knelpunten in het voortgezet onderwijs, zowel 'in het intern functioneren en het rendement [--] als in de aansluiting op het hoger onderwijs en op de maatschappij' (Deetman 1985a: 4). Veel leerlingen blijken vakkenpakketten te kiezen die 'hun kansen voor verder onderwijs aanzienlijk verkleinen'; meisjes doen dit vaker dan jongens (Deetman 1985a: 7).<sup>272</sup>

Dat deze kwestie politiek leeft toont het rapport *Vierstromenschool* (1979) van de VVD-Onderwijscommissie, dat in dat opzicht vooruitloopt op wat in Wallage's nota *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs* (1991) wordt gezegd. In de *Vierstromenschool* wil de VVD in de bovenbouw vier studierichtingen met elk een vakkenpakket met 'acht, negen of tien vakken', waardoor 'de vervolgopleidingen beter uit de voeten kunnen'. Ook 'de artistieke vorming' krijgt van de VVD 'een eerlijke kans' met de 'AT-stroom', ofwel de artistieke stroom met daarin een nieuw vak Artistieke Vorming en vier moderne talen (Onderwijscommissie 1979: 29; Ginjaar-Maas TK 1979: 1418). De VVD vindt dat een dergelijk vak 'zowel bij leerlingen als de maatschappij, mits goed van opzet, antwoord [geeft] op de vraag van de 'spelende' mens'.<sup>273</sup> Alle 'huidige expressievakken' dienen erin opgenomen te zijn, met zowel theorie als 'praktische creatieve oefening', omdat de theorie alleen 'te steriel is om het vak artistieke vorming goed te laten functioneren'. Uit beide 'prestaties [moet] het eindexamencijfer verkregen' worden, zodat 'artistieke vorming niet verzandt in uitsluitend theorie danwel uitsluitend een 'handige' prestatie wordt' (Onderwijscommissie 1979: 26).

De VVD-onderwijsspecialist, Ginjaar-Maas bepleit dit uitgangspunt nog in 1979, omdat dit in 'tal van structuren' past (Ginjaar-Maas TK 1979: 1418). Het is dan opmerkelijk dat diezelfde Ginjaar-Maas - later voorzitter van de Stuurgroep Profiel Tweede Fase - er in 1990 nog niets voor voelt om zelf samen te stellen vakkenpakketten te vervangen door 'opleidingsprofielen', zoals minister Ritzen dan voorstelt (NRC 1990).<sup>274</sup>

### 6.1.1 Profielnota's en een algemene culturele vorming

Of de PvdA-er Wallage het VVD-rapport nu volgt of dat hij een eigen koers vaart, in ieder geval is in zijn *Profielnota* (april 1991) Cultuur & Maatschappij een van de vier doorstroomprofielen (Wallage 1991: 2). De drie andere profielen komen trouwens ook sterk overeen met de stromen zoals de VVD die meer dan tien jaar daarvoor schetst.<sup>275</sup> Ook nu is het argument dat de 'maatregelen en instrumenten samen (moeten) leiden tot een betere voorbereiding van jongeren op

<sup>272</sup> In paragraaf 4.2.4 wordt meer algemeen op de profielkeuzes en de tweede fase ingegaan, alsmede op de ontwikkelingen van het vak CKV2,3 en later van Kunst Algemeen en Kunst-beeldend, -muziek, -dans en -drama.

<sup>273</sup> Met de term 'spelende mens' refereert de VVD aan *Homo Ludens* van Huizinga (1938), waarin spel ook 'cultuur' is met een 'zekere zelfbeperking en zelfbeheersing, zekere vatbaarheid om in haar eigen strekkingen niet het uiterste en het hoogste te zien, doch zich besloten te zien binnen zekere vrijwillig aanvaarde grenzen' (Huizinga 1938: 217).

<sup>274</sup> De Kamerleden Ginjaar-Maas (VVD) en Netelenbos (PvdA) 'zien meer in een brede, geïntegreerde havo/vwo-opleiding in de tweede fase' en steunen daarom handhaving van de dan vigerende examenpakketkeuze (NRC 1990).

<sup>275</sup> De drie andere stromen van de *Vierstromenschool* zijn, naast de Artistieke stroom, de NW-stroom (Natuurwetenschappen en Wiskunde), de SE-stroom (Sociaal-Economische vakken) en de T-stroom (de vier Talen én Wiskunde en Natuurwetenschappen) (Onderwijscommissie 1979: 30-31). Naast het profiel Cultuur & Maatschappij, onderscheidt Wallage Natuur & Techniek, Natuur & Gezondheid en Economie & Maatschappij (Wallage 1991: 2).

het hoger onderwijs of de arbeidsmarkt' (Wallage 1991: 1). Elk doorstroomprofiel bestaat uit een verplicht deel, een deel verplicht per profiel en een vrij te kiezen deel, vanuit de neoliberal getinte onderwijsopvatting voldoende competenties te verwerven 'om soepel en aanpassingsgericht te kunnen functioneren in de vrije markt' (Wagenaar 2017: 94). Die profielen wil Wallage ontwikkelen in 'samenspraak' met 'betrokken schoolsoorten en maatschappelijke vertegenwoordigers' (Wallage 1991: 2). Die keuze voor deze *polycentrische beleidssturing* vanuit een *horizontale besturingsfilosofie* wringt soms, vandaar de bij vlagen heftige gedachtewisseling tussen bestuur, ambtenaren, politiek en onderwijsinhoudelijk betrokkenen over inhoud en vormgeving van de tweede fase. Bovendien meent Wallage dat zijn profielvoorstel een, voor de krimpande economie noodzakelijke, bezuiniging oplevert door het afsnijden van inefficiënte, extra geld kostende, 'omwegen' van leerlingen (NRC 1991). Er wordt voortaan niet meer gesproken over hoeveelheden te volgen lessen, maar over studielast. Een 'wegbereider' wordt gevraagd voorbereidende activiteiten te treffen om de nota uit te werken (Wallage 1991: 4). Wallage gaat er dan vanuit dat na instelling van een stuurgroep (mei 1992) de invoering van de tweede fase plaatsvindt in het studiejaar 1995-1996 (Wallage 1992: 61).

Een brede participatieve bespreking van de *Profielnota* - geënt op het netwerkenperspectief - door het onderwijswerkveld én de advisering door Onderwijsraad (1991) en SER (1991) vraagt tijd. De Onderwijsraad die bij zijn reactie het werkveld betreft, vindt de nota te veel steunen op de kwalificerende voorbereiding op hoger onderwijs of arbeidsmarkt, 'terwijl culturele vorming, algemene vorming en persoonlijke ontwikkeling van de leerling niet of nauwelijks aan bod komen'. De raad rekent erop dat 'die omissie wordt hersteld' (Onderwijsraad 1991b: 4).<sup>276</sup> Naast de opmerking 'dat de nota zelf nog vele zaken oningevuld laat', waardeert de raad het dat er nu *meer samenhang* komt in basisvorming, tweede fase en hoger onderwijs. Ook de keuze voor een beperkt aantal doorstroomprofielen acht de raad juist (Onderwijsraad 1991b: 9). De SER constateert dat de nota in grote lijnen aansluit bij zijn eerder advies *Rendement van het onderwijs* (1990) met daarin een aantal rendementskenmerken, zoals 'de wijze waarop de schoolloopbanen verlopen, de verblijfsduur in relatie tot de cursusduur, de voortijdige uitval, het aantal gediplomeerden (numeriek rendement) en de aard van het onderwijsleerproces'. Maatschappelijke en economische knelpunten zijn dan het hoge percentage zittenblijvers, de hoge voortijdige uitval in havo en vwo en ook van havo'ers in het hbo, de beperkte doorstroommogelijkheden van meisjes door hun vakkenpakketkeuze en de relatief geringe doorstroom van meisjes naar een hogere beroepsopleiding (SER 1990: 7, 10). De SER-aanbevelingen uit 1990 over 'de stroomlijning van vakkenpakketten overeenkomstig de sectoren [-] in het hoger onderwijsaanbod', zijn in de *Profielnota* (Wallage 1991) opgevolgd. Het spreekt voor zich dat de SER een jaar later in zijn *Advies Profiel tweede fase voortgezet onderwijs* (SER 1991) positief is en nog eens wijst op 'de in de [Profiel]nota voorgestelde vervanging van het vakkenstelsel door het studielaststelsel', dat, zoals de raad eerder opmerkte, de didactische differentiatie makkelijker maakt (SER 1991: 5).

Na deze adviezen blijft het even stil. Dat komt, aldus de beleidsparticipatie nastrevende Wallage (Wallage 2009: 84-85), omdat er nog 'extra tijd uitgetrokken [is] om de mensen in de

<sup>276</sup> De Onderwijsraad maakt tevens de kanttekening 'de vakken die behoren tot de beeldende vorming in het profiel 'cultuur en maatschappij' voor het v.w.o. tot hun recht te laten komen, mede in verband met de opleiding tot 1<sup>ste</sup> graads docent in beeldende vakken waarvoor een v.w.o.-diploma noodzakelijk is' (Onderwijsraad 1991b: 11).

onderwijspraktijk de gelegenheid te geven de nota te analyseren en te bespreken' (Wallage EK 1992a: 25-1076). Eind mei 1992 verschijnt zijn *Vervolnota Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs* met één belangrijke toevoeging, namelijk dat leerlingen het vrije deel in kunnen vullen met 'het profieldeel van een ander profiel'. Zo wordt voorkomen dat zij 'te vroeg een definitieve keuze moeten maken voor een bepaald profiel' (Wallage 1992: 8). Als reactie op de Onderwijsraad en andere adviseurs die een brede algemene vorming missen, zegt Wallage dat daar juist uitvoerig aandacht voor is, omdat 'abituriënten van v.w.o. en h.a.v.o. in de toekomst functies zullen vervullen [--] die een brede algemene vorming wenselijk zo niet noodzakelijk maken' (Wallage 1992: 31). De profielen bieden volgens hem 'in meerdere opzichten een brede algemene vorming', maar in het algemeen verplichte deel staat dan nog geen cultuurvak.<sup>277</sup> De dan nog in te stellen stuurgroep krijgt alvast de opdracht te bezien hoe ook in de natuurprofielen 'meer aandacht wordt gegeven [--] aan *de culturele en maatschappelijke benadering*'. Op verzoek van de Kamer stelt hij geen 'wegbereider' aan, zoals hij eerst van plan was, maar twee adviseurs (Wallage 1992: 2, 32).<sup>278</sup> De gedachtewisseling met het parlement over de twee profielnota's (1991; 1992) moet dan nog plaatsvinden (Ritzen 1992: 19).

In januari 1993 volgt de *Rapportering van de adviseurs Tweede Fase voortgezet onderwijs*, als antwoord op de opdracht (8 juli 1992) naar een omgevingsverkenning over het onderwerp. Visser 't Hooft en Markensteyn hebben dan gesproken met vertegenwoordigers uit mbo-, hbo- en de universitaire wereld, met leerplanontwikkelaars en toetsenmakers, met het procesmanagement basisvorming, decanen, vakverenigingen, vakbonden, enkele inspecteurs, onderzoekers, bedrijfsorganisaties, scholennetwerken en een aantal deskundigen op persoonlijke titel (Visser 't Hooft & Markensteyn 1993: 3). Een punt van zorg is, volgens de rapporteurs, dat niemand vraagt naar wat het onderwijs kan doen aan de *persoonlijke ontwikkeling van de leerling* 'als individu en als sociaal wezen'. Die vraag zou, naast 'wat goed is voor de maatschappij (algemene vorming) en wat goed is voor het vervolgonderwijs (inhoudelijke aansluiting)', een derde graadmeter moeten zijn voor vorm en inhoud van het onderwijs. De onderbelichting van de beeldende vakken en muziek als persoonsvormende leergebieden is daar een voorbeeld van. In de basisvorming al tot een minimum teruggebracht en daarna in de *Profielnota* geminimaliseerd, terwijl 'beeldvaardigheid, naast taal-, reken- en bewegingsvaardigheid, gerekend wordt tot een van de basisvaardigheden die nodig zijn om goed in de maatschappij te kunnen functioneren' (Visser 't Hooft & Markensteyn 1993: 5, 18).<sup>279</sup>

Hieruit blijkt - hoewel nog wat amorf - een beargumenteerde aandacht van beide adviseurs voor cultuuronderwijs in het curriculum. De HBO-Raad en de VSNU onderschrijven dit met hun streven naar 'meer taalvaardigheden en een cultureel-maatschappelijke component' in het al-

<sup>277</sup> Het algemeen-verplicht deel kent dan 'in elk geval delen van drie (v.w.o.) of twee (h.a.v.o.) vreemde talen, maatschappijleer én een deelvak kwantitatieve informatieverwerking' (Wallage 1992: 32).

<sup>278</sup> De term 'wegbereider' en de aanstelling daarvan voorafgaand aan de behandeling van de profielnota's roept in de Tweede Kamer wrevél op. 'Dan heb ik nog een vraag over de wegbereider. Dat is een soort moderne Johannes de Doper, denk ik. [--] Mag ik voorstellen deze superprojectmanager nog even in petto te houden, totdat de Kamer zich over de nota heeft uitgesproken?' (Van Leijenhof TK 1991d: 22-1284). De twee adviseurs zijn J. C. Visser 't Hooft, rector van het Roland Holst College, Hilversum en L. Markensteyn, van bureau Berenschot b.v. (Wallage 1992: 2).

<sup>279</sup> Voor de kunstvakken spraken beide adviseurs met de NVTO (de heer Schmidt), de VLBV (de heren Teule en Arnold en mevrouw De Smit) en met de VLS (de heer Herfs) (Visser 't Hooft & Markensteyn 1993, bijlage 1: 1-2).

gemeen verplichte deel. Volgens de adviseurs mondt dit uit in een beginnende consensus over de vormgeving van het algemeen verplicht deel met daarin taalvaardigheid Nederlands en moderne vreemde talen, één maatschappelijk vak of een combinatie van maatschappelijke vakken, kwantitatieve informatieverwerking, bewegingsonderwijs en een nieuw vak 'cultuurgeschiedenis van Europa', vanwege 'de toenemende internationalisering' (Visser 't Hooft & Markensteyn 1993: 8-10).<sup>280</sup> Wallage reageert enkele dagen later al op het rapport. Strategisch handig en ideologisch gekleurd neemt hij daarvan over dat zijn voorstellen niet 'zozeer gaan om een herprogrammering van het onderwijsaanbod als fenomeen op zichzelf, maar vooral om een cultuuromslag' waarin de school minder 'lesfabriek' is en meer 'leerinstituut'. Het gaat dan om 'het bijbrengen van eigen verantwoordelijkheid bij de leerlingen en het aanleren van attitudes en vaardigheden'. Naast kennisoverdrager moet de leraar dan ook meer gaan functioneren als studiebegeleider. Zonder deze uitspraken te onderbouwen stelt Wallage dat hij 'nadrukkelijk vasthoudt aan deze beleidsbenadering, die mogelijkheden schept voor leraren én leerlingen'. De invulling van de profielen vindt hij zaak van de nog te installeren stuurgroep. Hij gaat uit van 50% studielast voor profieldeel en vrije keuzedeel en tenminste 40% voor het algemeen verplichte deel (Wallage 1993b: 1-2). In zijn reactie noemt hij ook de kunstvakken en hij onderschrijft het belang daarvan. Die importantie blijkt ook uit de nieuwe adviestabellen voortgezet onderwijs waarin hij de uren voor de kunstvakken dwingend voorschrijft, in tegenstelling tot die voor andere vakken (Wallage 1993b: 2; Ritzen & d'Ancona 1993: 11). Bovendien neemt hij de gedachtegang van de VSNU over om een sociaal-cultureel vak voor iedere leerling verplicht te stellen.

Half februari 1993, bijna twee jaar na het verschijnen van de eerste profielnota, spreekt de Tweede Kamer voor het eerst over dit dossier. Met het vele werkveldoverleg is al 'duidelijk een voorschot genomen op de politieke discussie, maar ook op de eventuele implementatie van de nota' (Van de Camp TK 1993a: 2). Niet elke partij denkt aan een tweede-fase-structuur met vier profielen; zo vindt het CDA twee profielen een goed uitgangspunt, drie is zelfs aanvaardbaar (Van de Camp TK 1993a: 5). De discussie gaat voorts over de functie van het voortgezet onderwijs - gericht op arbeidsmarkt, persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke activiteiten - en over vakken, die in het algemeen verplicht deel opgenomen moeten worden (Netelenbos, Lankhorst TK 1993a: 15-16, 26). Netelenbos (PvdA) benadrukt dat de tweede fase ook voorbereidt op het kunstonderwijs, 'waardoor er van een verwaarlozing van deze vakken geen sprake kan zijn'. Daarnaast noemt ze vakken als filosofie en *Europa in cultureel perspectief* en een mogelijke combinatie van geschiedenis en aardrijkskunde 'in een modern vak' (Netelenbos TK 1993a: 15). Van der Vlies (SGP) stelt voor aardrijkskunde, geschiedenis of staatsinrichting op te nemen in het verplichte deel, omdat bij deze vakken 'het schrijven van een scriptie de gewenste aandacht kan krijgen'. Bovendien wil hij vanuit het oogpunt van persoonlijke vorming 'ook een warmere belangstelling voor de vakken beeldende vorming' (Van der Vlies TK 1993a: 29). Wallage concludeert dat de Kamer in het verplicht algemeen deel ook een *sociaal-cultureel vak* wenst, 'daarover bestaat geen verschil van mening' (Wallage TK 1993a: 66). In de Eerste Kamer beklemtoont hij dat het in de tweede fase 'nog steeds om een brede vorming gaat', daarmee het verplicht deel verdedigend met 'een flinke hoeveelheid inzicht in historische ontwikkeling'. De 'angstige signalen daarover van de historici' vindt hij 'voorbarig' (Wallage EK 1993: 885).

---

<sup>280</sup> De VSNU wil in het algemeen verplichte deel ook een 'science-achtig' vak. Het gaat niet om de leerstof maar het 'aanleren van de denk-discipline' van deze vakken (Visser 't Hooft & Markensteyn 1993: 9).

Waar de Kamer nogal mild is, oordeelt de landelijke pers - zoals het NRC en de Volkskrant - onmiddellijk streng dat 'Wallage veel vrijheden uit de Mammoetwet terugdraait'. Binnenkort moeten leerlingen immers uit vier combinaties van vakken en deelvakken kiezen. Door te hoog gegrepen schoolkeuzes zijn er bovendien veel uitvallers en zittenblijvers en dat moet nu met betere selectieprocedures voorkomen worden. De vraag is dan of dit werkt als scholen niet tegelijkertijd financieel gestraft worden voor hun te gemakkelijk aannamebeleid.

Beide kranten vinden ook dat de nota's te weinig cijfermatig onderbouwd zijn. Uit cijfers die er wel zijn, blijkt dat de meeste problemen, zoals die van de 'omwegen', zich grotendeels ook zonder beleid vanzelf oplossen. Bovendien is de uitval op universiteiten en hogescholen 'niet groter dan in de ons omringende landen' (Van Koolwijk & Versteegh 1991; Sikkes 1991). Uit een enquête van het NRC blijkt weinig steun voor doorstroomprofielen: 61% van de onderwijsrespondenten is het er niet mee eens (Van Koolwijk 1992). Leerlingen zijn het daar nog meer mee oneens, respectievelijk 86% van het vwo en 73% van het havo, zo blijkt uit onderzoek door de Katholieke Universiteit Tilburg. Toch kan het Landelijk Actie Komitee van Scholieren (LAKS) zich wel in de opzet vinden, 'omdat het zich in dit onderwerp verdiepte, wat voor de meeste responderende leerlingen vermoedelijk niet opgaat' (Donkers 1993).

Wallage kan verder, niettegenstaande twijfels in de Kamer over 'de vernieuwing van de manier van lesgeven' en de kritiek dat het vwo-pakket C&M 'te veel een pretpakket is' (Trouw 1993). Namopperend schrijft onderwijscolumnist Knoppert: 'De plannen, deels verstandig en deels ijzingswekkend, zullen het onderwijs op zijn kop zetten'. [--] 'Het onderwijsveld vindt niks. Het onderwijsveld heeft nog niets in de gaten' (Knoppert 1993a: 5). Als 'zachte' vakken, 'zoals aardrijkskunde en kunstzinnige vorming' niet opgenomen worden in het gemeenschappelijk deel, dreigen ze te verdwijnen. Als profielvak worden ze niet gekozen, want ze 'hebben geen waarde bij de selectie voor het vervolgonderwijs' (Knoppert 1993b: 5).<sup>281</sup>

Na vaststelling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer op 9 maart 1993 wordt op 17 mei 1993 de Stuurgroep Profiel Tweede Fase ingesteld. Zij krijgt de opdracht de profielnota uit te werken en beargumenteerd voorstellen te doen voor de vakken die daarin opgenomen moeten worden. Het is een vorm van polycentrische sturing in een participatieve stijl, omdat de bewindslieden een open advies willen waarna er veel ruimte blijft voor discussie om op grond daarvan tot een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting te komen (vergelijk paragraaf 2.5.1). Als voorzitter treedt oud-staatssecretaris en ex-Kamerlid Ginjaar-Maas aan en vice-voorzitter wordt Visser 't Hooft, een van Wallage's eerdere adviseurs (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994a: 76). De staatssecretaris gaat ervan uit dat hij begin 1994 een uitwerking op hoofdlijnen krijgt, waarna werkgroepen verder gaan met onder meer de uitwerking van de profielen, studielast en examens en toetsing (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994a: 77).<sup>282</sup>

---

<sup>281</sup> Rob Knoppert was leraar natuurkunde, medewerker KCP Groep, mijnningenieur en schrijver. Van 18 april 1989 tot 5 juli 1997 schrijft hij talloze columns over onderwijsveranderingen in het NRC (Spiering 1997).

<sup>282</sup> De Stuurgroep Profiel Tweede Fase (van juni 1993 tot augustus 1996), bestaat naast oud-staatssecretaris van O&W Ginjaar-Maas en Wallage-adviseur Visser 't Hooft, uit Alkan (onderwijskunde-wo), Brouwer (hoger onderwijs-hbo), Van der Dussen (vo), Hooymayers (natuurkunde-wo), Schwartzmans (vo), Wagemakers (onderzoek-vo) en Wijnen (ontwikkeling en onderzoek-wo) (Stuurgroep 1994a: 76-77). De uitwerking van de profielvoorstellen is in 1994 begroot op fl. 10 miljoen en daarna tot 1999 elk jaar fl. 20 miljoen (Ministerie van O&W 1993: 60-61).

## 6.1.2 Eerste scharnierrapport Stuurgroep Profiel Tweede Fase

*Scharnier tussen basisvorming en hoger onderwijs, een uitwerking op hoofdlijnen van de nota's profiel van de tweede fase van het voortgezet onderwijs* is de lange, maar ook veelbetekenende titel van het eerste advies van de stuurgroep (januari 1994). Na een toelichting op de noodzakelijke onderwijsveranderingen door de basisvorming en de gebrekkige aansluiting op het hoger onderwijs brengt die ook meer ideologische vergezichten. Hoewel men weinig kan zeggen over de toekomst weet de stuurgroep een ding zeker: 'het tempo van verandering - mede onder invloed van technologische ontwikkelingen - zal eerder toe dan afnemen'. De behoefte is dan groot aan 'mensen die breed georiënteerd zijn en de flexibiliteit bezitten om in de loop van hun leven van positie te veranderen'. Ieder zal alle kennis en kunde moeten inzetten om 'het hoofd te bieden aan de vragen die in de toekomst aan ons gesteld zullen worden'. Het onderwijs heeft bijgevolg naast kwalificerende doelen voor de arbeidsmarkt ook 'de zelfverwezenlijking en het maatschappelijk functioneren' - burgerschapsvorming - als doel (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994a: 9-10).

De stuurgroep pleit voor het didactisch principe van het leren 'leren' van de leerling, met de docent als begeleider. In een snel veranderende wereld is het namelijk nodig dat de leerling het gereedschap aangereikt krijgt om permanent bij te leren. '*Door te leren hoe hij moet leren* wordt de leerling voorbereid op het levenslang leren, dat van hem zal worden gevraagd'. Dit nodigt uit tot onderwijs, zegt de stuurgroep, dat de zelfstandigheid van leerlingen aanspreekt en andere rollen vraagt van docent en schoolorganisatie, als 'leergemeenschap met verschillende leerwerkvormen' (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994a: 15, 19-20).

Voor 'een breed en evenwichtig onderwijsaanbod' is het voorts van belang dat elke leerling 'in aanraking komt met [--] *alfa-, bèta- én gamma-elementen*'. Alfa-elementen zijn nodig voor communicatieve vaardigheden en enig cultureel en historisch besef. Omdat de samenleving veel met bèta-technische aspecten te maken heeft moet daar ook aandacht voor zijn. Gamma-elementen tenslotte, verschaffen inzicht in de mens als individu en als deelnemer aan de maatschappij, 'dit alles ook vanuit een economisch en historisch perspectief' (Stuurgroep 1994a: 28-29). Bij de inrichting van het algemeen verplicht deel moet met deze 'eisen van maatschappelijke aard' rekening gehouden worden (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994a: 30).

Voor havo betekent dat wat anders dan voor vwo. Het betreft Nederlands, delen van twee moderne vreemde talen (Engels 2/3 en Frans of Duits 1/3), de integratie van mens- en maatschappijwetenschappen (MMW), *inclusief elementen* uit het *nieuwe vak culturele en kunstzinnige vorming*, wiskunde A/kwantitatieve informatieverwerking, algemene natuurwetenschappen (ANW) en bewegingsonderwijs.<sup>283</sup> Het vwo kijkt hier van af met een aanbod van delen van drie moderne vreemde talen (Engels 2/3, Frans en Duits elk 1/3) en van culturele en kunstzinnige vorming *als apart vak*, niet ingebouwd in MMW (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994a: 34).<sup>284</sup> Men wil in deze vakken leerlingen leervaardigheden laten verwerven die voor het hoger onderwijs van belang zijn, zoals het gebruik van hulpmiddelen (informatieverwerking en -verwerking), het raadplegen van bronnen én verantwoording kunnen dragen voor het eigen leerproces (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994a: 50).

<sup>283</sup> In dit advies *Scharnier tussen basisvorming en hoger onderwijs...*(1994), wordt voor het eerst de vakbenaming culturele en kunstzinnige vorming gebruikt (Stuurgroep 1994a: 34).

<sup>284</sup> Waarom culturele en kunstzinnige vorming bij havo geïntegreerd wordt met mens- en maatschappijvakken (MMW) en bij vwo niet, wordt door de stuurgroep niet toegelicht.

Vrijwel direct na het verschijnen van het advies van de stuurgroep zegt minister Ritzen dat hij de 'vier vaste pakketten' overneemt, over de precieze inhoud neemt hij later een besluit (NRC 1994a: 3). De Kamer reageert enkel op hoofdlijnen, omdat een tweede meer gedetailleerde uitwerking al in de zomer wordt verwacht. De Kamer wil, evenals de minister, het ontwikkelproces nu niet politiek frustreren. Bovendien spreekt de oriëntatie in het studiehuis op leren 'leren' 'ten zeerste aan' (TK 1994a: 1-2). Kanttekeningen betreffen voornamelijk het gemeenschappelijk deel en niet de profielen, omdat de stuurgroep daarvoor 'goed heeft gelet op studiegedrag en de verschillen tussen de seksen' (TK 1994a: 2). Wat het vak culturele en kunstzinnige vorming betreft is de Kamer, net als de regering, van oordeel dat dit in het gemeenschappelijk deel van het havo ook apart moet worden opgenomen, net zoals in het vwo. Daarvoor zouden '150 uur moeten worden uitgetrokken' (Van de Camp TK 1994a: 5). Bij de omvang van culturele en kunstzinnige vorming in het gemeenschappelijk deel en het profieldeel maakt de Kamer een voorbehoud.<sup>285</sup> De vraag is of die samen de voorgestelde omvang van 450 uur moeten krijgen (Van de Camp TK 1994: 5; Franssen TK 1994: 9).

De kunstvakdocenten reageren al snel op het eerste stuurgroeprapport. De NVTO, docentenvereniging voor de beeldende vakken, merkt op dat het vooralsnog onduidelijk blijft 'of beeldvaardigheid in het gemeenschappelijk deel wordt ondergebracht'. Beide adviseurs benadrukken beeldvaardigheid 'om goed in de maatschappij te kunnen functioneren' (Visser 't Hooft & Markensteyn 1993: 5). De NVTO wenst die als vast onderdeel van het gemeenschappelijk deel, 'omdat het van belang is voor alle leerlingen' (NVTO 1994: 26). Overigens licht de stuurgroep het 'inhoudskader' van culturele en kunstzinnige vorming niet toe, terwijl ze dit 'van een aantal vakken en vakgebieden wel beschrijft' (NVTO 1994: 26). De VLBV, vakvereniging voor de beeldende vakken, merkt na overleg met de stuurgroep op dat voor culturele en kunstzinnige vorming gedacht wordt aan 'invulling vanuit Europese literatuur, de beeldende vakken (inclusief bouwkunst), muziek, podiumkunsten en de wereld van film en fotografie, in nog vast te stellen gestructureerde thema's'.<sup>286</sup>

De VLVB vindt Europese literatuur in het lijstje niet op zijn plaats omdat dit meer aansluit bij moderne talen in het profielverplicht deel (VLBV 1994: 10). NVTO-leden signaleren voorts dat de scharniernota niet over beeldende vakken spreekt, wel over een nieuw vak 'culturele en kunstzinnige vorming'. Hoe dat eruit gaat zien weet niemand. 'Er gaan stemmen op die pleiten voor veel literatuur, voor een breed aanbod met museum- maar ook theaterbezoek, voor een integratie met buitenschoolse kunstzinnige vorming en zo meer' (Wensing 1994: 13).

Volgens het NRC veroorzaken de stuurgroepvoorstellen 'een hoop ellende' (Knoppert 1994: 9). De structuur van gemeenschappelijk, profielverplicht en vrij deel toont al het compromis tussen

<sup>285</sup> In de eerste nota van de stuurgroep is er in naamgeving geen onderscheid tussen het gemeenschappelijk deel en het profieldeel; in beide delen wordt het kunstvak 'culturele en kunstzinnige vorming' genoemd. Vandaar dat dit tot vragen en kanttekeningen aanleiding geeft (Stuurgroep 1994a: 34, 38).

<sup>286</sup> Tot 1989 werken teken- en handwerkleraren samen in de federatie Beeldende Vorming in het Onderwijs (federatie BVO) en hebben gezamenlijk het *Maandblad voor beeldende vorming*. Dat wordt dan door de Nederlandse Vereniging voor Tekenonderwijs (NVTO) en de Algemene Vereniging van Docenten Textiele Werkvormen (AVDtex) voortgezet als *Maandblad voor de Beeldende Vakken*. De Vereniging Leraren Handvaardigheid-Handenarbeid (VLH), die dan een vakvereniging wordt en Vereniging Leraren Beeldende Vakken (VLBV) heet, brengt vanaf december 1988 een eigen blad *Beeldaspecten* uit. Vanaf 2002 vervalt *Beeldaspecten* en komt het vaktijdschrift *Kunstzone*, waar ook de NVTO zich in 2007 bij aansluit. Vanaf 2008 is *Kunstzone* nog het enige vakblad voor docenten in de kunstvakken in het onderwijs (Hagenaars 2010: 5-7).

de wens van de VSNU naar *algemene vorming* en de '*wens naar een vooropleiding*' voor de vervolgopleiding, voorgestaan door de HBO-Raad. Bovendien wordt de studielast beduidend groter. Dat wringt. Je mag immers niet verwachten, zoals de stuurgroep veronderstelt, dat er buiten de les harder gewerkt gaat worden. Zij realiseert zich dan ook onvoldoende, aldus het NRC, 'dat de jeugd steeds moeilijker te bewegen is tot werk buiten school door een overdaad aan baantjes, geld, sport, tv en uitgaan'. Daarnaast denkt de stuurgroep dat leraren aan verandering toe zijn, maar zodra die 'iets in de gaten beginnen te krijgen, zal het vuur spuwen' (Knoppert 1994: 9). Uit een Regioplan-enquête later dat jaar, blijken echter 'drie van de vier docenten en directieleden van havo en vwo-scholen' de keuze voor vier profielen te steunen (NRC 1994b: 7).

### 6.1.3 Tweede scharnierrapport Stuurgroep Profiel Tweede Fase

*De Tweede Fase vernieuwt, deel-2*, komt wat later dan verwacht, oktober 1994, en de reacties op de eerste nota zijn erin verwerkt. De 'voorgenomen vervanging van de vrije pakketkeuze door doorstroomprofielen' is bij leraren en directieleden 'in goede aarde' gevallen. Zij huiveren echter voor het vervolg, omdat 'de omvorming van het huidige instituut school tot een *inspirerend studiehuis* nog wel een behoorlijk aantal vraagtekens oproept' (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994b: 3).<sup>287</sup>

Het gemeenschappelijk havo-deel behelst nu de vakken Nederlands, Engels, ANW, MMW, CKV1, wiskunde en bewegingsonderwijs. Het vwo kent daarin bovendien Duits en Frans. Voor CKV1 (culturele en kunstzinnige vorming) is in havo 120 studielasturen voorzien en in vwo 200 uur; respectievelijk 7,9% en 8,9% van het totale aantal uren in het gemeenschappelijk deel (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994b: 26). De helft ervan is bedoeld voor literatuur en de andere helft voor beeldende kunst, muziek en podiumkunsten. Het doel van CKV1 is 'inzicht te verschaffen in het culturele erfgoed [de Europese cultuur(geschiedenis)], dat zowel naar inhoud als vorm in onze door de eeuwen heen opgebouwde ideeënwereld tot uitdrukking komt'. Anders gezegd, wat hoort 'een (meer dan) algemeen ontwikkelde Nederlander' te weten van literatuur, kunst en cultuur om 'de culturele bijlagen van landelijke dagbladen te kunnen lezen' (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994b: 117).<sup>288</sup>

Het CKV1 programma dient bovendien het *esthetisch vermogen* en de *beeldvaardigheid* te ontwikkelen en moet een basis leggen die 'leidt tot *blijvende deelname aan en belangstelling voor het culturele leven*' (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994b: 117).<sup>289</sup> Met MMW en ANW vormt CKV1 de brede, algemeen vormende basis met elementen uit alfa-, bèta- en gamma-vakken, zoals VSNU en HBO-Raad dat vroegen.

In het profiel C&M, of in het vrije deel, kunnen leerlingen een vervolg op het vak kiezen (CKV2,3). Voor gymnasiumleerlingen is er het vak klassieke culturele vorming (KCV), dat net als

<sup>287</sup> Deze uitspraak is gestoeld op een telefonische enquête onder ruim 500 leraren en directieleden door de Stuurgroep Profiel Tweede Fase (1994: 3).

<sup>288</sup> Bij CKV1 gaat het om 'het schrijven van een leesverslag, een verslag van het bezoek aan een tentoonstelling of de beschrijving van een schilderij of muziekstuk, of een album van een popgroep of -zanger' (Stuurgroep 1994b: 12).

<sup>289</sup> Om de omvang van de leerinhoud te beperken 'dient in elk geval voor havo de Europese cultuur(geschiedenis) het uitgangspunt te vormen. Voor vwo dient Europees te worden opgevat als een breed begrip, alles omvattend, dat wortelt in de Europese cultuur, in al zijn uitingsvormen' (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994b: 117).

CKV1 in vwo 200 uur krijgt. Met 160 uur voor klassieke culturele aspecten en 40 uur voor literaire aspecten, 'voorlopig omschreven als de invloed van klassieken op de hedendaagse literatuur' (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994b: 28, 29). Beide vakken, CKV1 en KCV, kennen enkel een schoolexamen (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994b: 97).

Nog voordat de staatssecretaris of de Kamer kunnen reageren, kopt het NRC al dat de hervorming van de tweede fase volgens de stuurgroep ruim 300 miljoen gulden meer kost dan minister Ritzen ervoor uittrekt. Bovendien kunnen veranderingen pas in 1998 ingevoerd worden en niet al in 1996, wat de bedoeling was om de aansluiting met de basisvorming soepel te laten verlopen (NRC 1994c; 3).<sup>290</sup> Volgens Ginjaar-Maas is 'vierhonderd miljoen een koopje. Als je een studiehuis wilt, moet je iets aan de huisvesting doen: collegoruimten inrichten, studiehokjes timmeren en bibliotheken equiperen' (Luyendijk 1994: 3; de Volkskrant 1994: 3; Trouw 1994: 4). Hoewel staatssecretaris Netelenbos laat weten dat er vooralsnog geen extra geld beschikbaar is, vinden de onderwijsbonden zoals KOV, PCO en NGL dat een voorwaarde voor het succes van de onderwijsvernieuwing.<sup>291</sup> Men is over dit tweede advies positief en zowel VSNU als HBO-Raad verwachten een verbetering in de aansluiting tussen voortgezet en hoger onderwijs, nu de tweede fase 'zwaarder en breder wordt'. De VSNU stelt wel vragen bij het alfa-profiel C&M, dat volgens haar een ander niveau heeft dan de andere drie profielen (NRC 1994d: 2). De VLBV reageert nog in december in het vaktijdschrift *Beeldaspecten*. Lof verdient de aanpak van de stuurgroep. In de vele gesprekken peilde ze meningen en zocht draagvlak, waarna ze beargumenteerd bijstellingen deed of wensen afwees. Wat CKV1 betreft vindt de VLBV nog niet alles duidelijk. Zo worden de vakken tekenen, handenarbeid en textiele werkvormen node in het rapport gemist, omdat ze, aldus de VLBV, blijkbaar opgaan in het vak beeldend vormgeven (Van den Akker 1994: 8). Kritisch is ook de NVTO in het *Maandblad voor de beeldende vakken* (januari 1995). Vanuit onderwijskundig oogpunt acht deze vakvereniging het beter het ruim voorziene literatuuronderwijs in de vakken CKV1, Nederlands en Engels meer te spreiden en didactisch gezien verbanden aan te brengen tussen literatuur en de beeldende vakken. Daarnaast merkt zij op dat in CKV1 'het productieve deel van de beeldende vakken ontbreekt', waardoor de voorgestelde aansluiting met die vakken in het profiel- en vrije deel lastig wordt. Het steekt de NVTO bovendien dat de stuurgroep geen enkel onderscheid maakt in de beeldende vakken. Zo krijgt het vak tekenen 'met zijn specifieke vaardigheden als 'procesmatig werken en probleemoplossend handelen' niet de plaats die het toekomt. 'Een unieke traditie binnen het Nederlandse onderwijs lijkt, zonder dat er ook maar een woord aan gewijd is, te worden geëlimineerd' (NVTO 1995: 46). Ook de interscholair vaksectie tekenen van OMO-scholen reageert fel omdat men CKV1 te breed vindt.<sup>292</sup> 'Hoe kan je verwachten dat een docent tekenen de leerlingen ook moet begeleiden in muziek en podiumkunsten? [-] Beunhazerij is onaanvaardbaar! Beeldend onderwijs is niet hetzelfde als kunsteducatie' (Haans & Aarts 1995:

<sup>290</sup> De basisvorming is in het schooljaar 1993-1994 ingevoerd en de eerste kandidaten voor de vernieuwde tweede fase, die een betere aansluiting moet bieden op die nieuwe basisvorming, dienen zich in schooljaar 1997-1998 aan.

<sup>291</sup> De KOV is de Katholieke Onderwijs Vakorganisatie, voortkomend uit het Katholieke Onderwijzers Verbond; de PCO is de Protestants Christelijke Onderwijsvakorganisatie; en het NGL het Nederlands Genootschap van Leraren (NRC 1994d: 2).

<sup>292</sup> OMO is het acroniem voor Vereniging Ons Middelbaar Onderwijs in Noord-Brabant, die in 1916 vanuit een behoefte aan culturele emancipatie van katholieken ontstond. In dat jaar openden de eerste OMO-scholen hun deuren ([www.omo.nl](http://www.omo.nl), geraadpleegd op 15 november 2018).

12). Het is een weinig onderkend probleem, maar de theatrale podiumkunsten, zoals toneel, muziektheater en dans, vormen sinds 1993 een nieuwe factor in het onderwijsaanbod en dan is zo'n vraag 'naar de competentie van de docenten gerechtvaardigd' (Dieleman 2010: 22).<sup>293</sup> De Raad voor de Kunst tenslotte merkt op dat de stuurgroepvoorstellen voor een 'ware cultuuromslag in het voortgezet onderwijs' zorgen. Daarvoor is 'tijd en geld nodig', ook al voor de noodzakelijke vakinhoudelijke ontwikkeling en bijscholing. De raad ondersteunt de toenemende aandacht voor reflectie, omdat kunst voor 'alle deelnemers aan het maatschappelijk verkeer vanzelfsprekend zou moeten zijn' (Raad voor de Kunst 1995: 2-3).

De Kamer bespreekt in mei 1995 de beleidsreactie van de 'kersverse' staatssecretaris Netelenbos, die ondanks haar waardering voor de 'studiehuizen' geen geld heeft voor de uitvoering ervan (de Volkskrant 1995a: 3). Daarnaast twijfelen zowel Kamer als staatssecretaris aan de haalbaarheid van de invoeringsdatum zoals de stuurgroep die voorstelt (1998), omdat vakontwikkelgroepen de vakken nog vorm moeten geven, waarna pas dan uitgevers aan de slag kunnen om nieuwe lesmethoden te ontwikkelen (de Volkskrant 1995b: 7). Een van de Kamervragen is of bij CKV1 in het algemeen verplicht deel voornamelijk uitgegaan wordt van cultuur en in het profieldeel bij CKV2 van kunst. Die twijfel is er omdat in het profieldeel bij CKV2 een keuze gemaakt kan worden uit beeldende vormgeving, muziek en podiumkunsten. Netelenbos antwoordt dat kunst ook tot cultuur behoort en dat het vak culturele en kunstzinnige vorming alleen aandacht besteedt 'aan kunst, niet aan andere onderdelen van de cultuur' (Netelenbos TK 1995a: 13).<sup>294</sup> Daarna vergelijkt de Kamer de omvang en zwaarte van het *profieldeel C&M* - met daarin het vak CKV2 - met de andere profielen (Netelenbos TK 1995a: 15).

Wat de relatie tussen CKV1 en CKV2 betreft, moet je eerst CKV1 voltooid hebben voordat je CKV2 kunt volgen. 'Wie deelvak 2 volgt, bouwt dus voort op het eerdere' (Netelenbos TK 1995b: 30). Het is niet zo vreemd dat Netelenbos dit denkt, omdat de vakken immers een opeenvolgend cijfer hebben en nog nader uitgewerkt moeten worden; ze moeten evenwel als op zichzelf staand worden gezien (Van de Brink & Bügel 1994: 50-51; Vakontwikkelgroep CKV 1995a; Netelenbos & Van Aartsen 1996c: 23).

Het CDA en D66 vinden C&M bij uitstek een alfapakket en in gewicht niet vergelijkbaar met N&T; ze pleiten ervoor om er wiskunde in op te nemen (Van de Camp TK 1995b: 7; Lambrechts TK 1995b: 18). D66 merkt sussend op dat de zwaarte eigenlijk pas gewogen kan worden als de vakontwikkelgroepen met hun adviezen komen (Lambrechts TK 1995b: 18). Netelenbos vindt dat het gewicht dat je aan vakken en profielen toekent meer laat zien van wat je moeilijk vindt, 'dan dat het daadwerkelijk iets zegt over de studielast'.<sup>295</sup> Velen onder ons denken dat wiskunde

---

<sup>293</sup> In de beginjaren geven vooral docenten kunstgeschiedenis en beeldende vorming, muziek, Nederlands en vreemde talen CKV1. Het CKV1-volgproject laat zien dan slechts een kwart tot een derde van de CKV1-docenten zich op het gebied van drama of dans deskundig acht (Ganzeboom et al. 2003: 61). Het percentage docenten dat daadwerkelijk een lesbevoegdheid voor deze vakken heeft, is nog veel lager (Dieleman 2010: 22).

<sup>294</sup> Tineke Netelenbos heeft enig recht van spreken omdat ze opgeleid is als leraar NXX (handvaardigheid, kinderverzorging & opvoeding) aan de Hbo-lerarenopleiding in Amsterdam en in 1966 haar diploma behaalde. Tussen 1966 en 1972 werkte ze als docent in het LBO en MBO (Voorlichtingsraad 1994: 89).

<sup>295</sup> Interessant dat Netelenbos dit zo formuleert, terwijl ze - net als veel van haar generatiegenoten - worstelde met potlood en gum omdat tekenonderwijs in haar tijd 'eenvoudigweg 'heel erg' was'. Het toppunt van vrij tekenen was bij haar 'het natekenen van een gipsen model. Ik ben [zegt ze] blij dat die geharnaste lessen verleden tijd zijn' (VLBV 1997: 6).

een heel moeilijk vak is; sommigen niet.<sup>296</sup> De heer Van der Vlies [SGP] vindt dat altijd een fluitje van een cent, maar zou misschien een vak als podiumkunsten heel moeilijk vinden' (Netelenbos TK 1995b: 30).

## 6.2 Wispelturige besluitvorming - horizontale versus verticale sturing

Het aantal actoren, de diversiteit daarvan en de rollen die zij in het gehele beleidsproces van de tweede fase en de vormgeving van CKV1 en CKV2,3 hebben, tekent de polycentrische beleidssturing van het ministerie ten voeten uit. Stuurgroep en vakontwikkelgroepen worden - als interne pressiegroepen - gevraagd *participatief* een concept-examenprogramma vorm te geven, dat vervolgens *consultatief* wordt voorgelegd aan overheidsorganen en instellingen in de onderwijsverzorgingsstructuur. Vervolgens wordt dit geadviseerde concept-programma ambtelijk bekeken en daarna besproken met de bewindslieden, die aansluitend hun wetsvoorstel over de examenprogramma's in de ministerraad agenderen. Na advies van wettelijke advieslichamen, zoals de Raad van State en de Onderwijsraad leggen Netelenbos en Van Aartsen de examenprogramma's voor aan de Tweede Kamer. Er is tussentijds vanzelfsprekend ook al met de Kamer over dit onderwerp gesproken. Dit bestuurlijk traject is niet zozeer polycentrisch van aard maar voldoet eerder aan het klassieke sturingsconcept waarbij besluitvormingsprocedures en de parlementaire cultuur (Hoetink 2018) van onze representatieve democratie in acht worden genomen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er door het verschil in aard en expertise van de actoren, die aan de ontwikkeling van het examenprogramma meewerkten, er ook uiteenlopende verwachtingen zijn over de rol van actoren in de daarna volgende bestuurlijke fasen van het traject.

Dit *verschillend gebruik* van sturingsconcepten en actoren in één beleidsvoorbereidend traject leidt tot verwarrende rolopvattingen, controversiële meningen en bestuurlijke heisa tussen vakontwikkelgroep en stuurgroep, tussen stuurgroep en ambtenaren, tussen ambtenaren en minister, en tussen minister en parlement. Dit laatste zeker als de Kamer op de stoel van school en vakdocenten gaat zitten en zich met opvattingen over leren en onderwijzen als ook met vakinhoudelijke details bezighoudt, gevoed door de lobby van direct bij de vormgeving van de examenprogramma's betrokken deskundigen.

### 6.2.1 Wording en eerste jaren van CKV1

Om ideeën en voorstellen van de Stuurgroep Profiel Tweede Fase in examenprogramma's om te zetten worden al direct na het verschijnen van het tweede rapport (oktober 1994) vakontwikkelgroepen geïnstalleerd.<sup>297</sup> Ook dit is een keuze voor een interactieve beleidsvoering, waarin de bewindsvrouw vanuit een participatieve stijl tot invulling van de examenprogramma's van de schoolvakken wil komen. Het tweede *Scharnierrapport* is dan nog niet in de Tweede Kamer besproken, maar het ontwikkelwerk kan naar het oordeel van de stuurgroep 'geen uitstel lijden'. Ook staatssecretaris Netelenbos - sinds 31 augustus 1994 de opvolger van Wallage - deelt dit standpunt (Van de Brink & Bügel 1994: 6).

---

<sup>296</sup> Bas van der Vlies, Kamerlid SGP (1981-2010): 'Toneel, dans en opera wijzen wij ten enenmale af. In dergelijke culturele uitingen trekken de uitvoerenden andermans huid aan. [--] Dat stuit ons tegen de borst' (Van der Linden 1995).

<sup>297</sup> Formeel moeten eerst de Scharnierrapporten (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994) in de Tweede Kamer besproken en vastgesteld worden, voordat vakontwikkelgroepen aan het werk kunnen.

## 6.2.2 Plannen voor examenprogramma CKV1-havo en -vwo

De vakontwikkelgroep voor de examenprogramma's culturele en kunstzinnige vorming (CKV1) start 1 december 1994 haar werkzaamheden. Voorafgaand daaraan brengt de stuurgroep in november al een handleiding uit voor alle vakontwikkelgroepen, geënt op vakomschrijvingen en uitgangspunten van het studiehuis (Van de Brink & Bügel 1994).<sup>298</sup> Half mei 1995 is het eerste concept gereed voor de bespreking met het werkveld in vijf 'veldraadplegings-conferenties' (dans, drama, muziek, beeldende vorming en een aselechte groep leraren kunstvakken, Nederlands en moderne vreemde talen). CKV1 moet voor de helft uit literatuur bestaan, vandaar de vorming van een werkgroep binnen de vakontwikkelgroep CKV, met specialisten Nederlands en moderne vreemde talen. Naast het examenprogramma CKV1 ontwerpt de vakontwikkelgroep ook de programma's voor CKV2 en CKV3 (beide algemene theorie en een keuze uit beeldende vormgeving, muziek of podiumkunsten). Commentaar wordt gevraagd aan de Raad voor de Kunst, Cito, LPC, LOKV en de inspectie KV/AK (Vakontwikkelgroep CKV 1995a: 1).

Bij CKV1 gaat het om 'culturele activiteiten', 'kennis over kunst en cultuur' en de 'samenhang van literatuur met overige kunsten'. Bovendien is er aandacht voor praktische vaardigheden, zoals schrijven, lezen, spelen en dansen. Onder '*culturele activiteiten*' valt het lezen van boeken en het bezoek aan een diversiteit van voorstellingen, musea en tentoonstellingen. De leerling legt dit alles vast in een dossiermap en reflecteert schriftelijk op zijn ontwikkeling. Bij '*kennis over kunst en cultuur*' gaat het om de behandeling van aan kunst en cultuur ontleende thema's, met diverse kunstuitingen (Vakontwikkelgroep CKV 1995a: 7). 'Ik heb dagboekjes bijgehouden', vertelt de vakontwikkelgroep-voorzitter Van Voorst van Beest, 'ook al om iedereen aan zijn woorden te herinneren'.<sup>299</sup> Dat was nodig omdat er onbetrouwbare 'serpente' waren, zoals 'het Platform Kunsteducatie, dat aanbood dat hij het ontwikkelwerk wel zou doen' of culturele instellingen die zeiden 'wij doen het wel!' 'Nee, er zijn heel onprettige dingen gebeurd' (Van Voorst van Beest, 11 oktober 2018).

Na de bijeenkomst van de vakontwikkelgroep met de vakverenigingen, waar in juni al een aantal punten naar voren werd gebracht, reageert de VLBV half juli schriftelijk op het eerste concept examenprogramma CKV1. Ze noemt de haast waarmee gewerkt moet worden onverantwoord. Voor minder ingrijpende wijzigingen werd in het verleden meer tijd genomen en een experimenteerperiode, voorafgaand aan de brede invoering, mag niet ontbreken. De VLBV is ook 'minder positief gestemd' over het streven naar een grotere zelfstandigheid van de leerling. De vraag is of die in het studiehuis tot het beoogde effect leidt. Kanttekeningen bij CKV1 betreffen voorts de geringe aansluiting op beeldend terrein met de basisvorming. Bovendien vraagt de VLBV zich af of CKV1 schoolorganisatorisch wel te realiseren is: 'Is het haalbaar en studeerbaar?' 'Kan een kandidaat hiervoor zakken?' En kan elke school een examengesprek van

<sup>298</sup> De vakontwikkelgroep heeft als voorzitter Hanneke van Voorst van Beest-Vermeer en John Hausmans als secretaris (SLO). De groep kent drie leden voor muziek (Jos Herfs, Lorenz Himmelreich en Gy Véber), vijf voor beeldende vakken (Frits Arnold, Ad van Dam, Bob van Rossum, Jossy de Smit en Ben Teule), twee voor dans (Maria Speth en Bert Westra), drie voor drama (Henriette Coppens, Paul van Engelen en Ati Schermel), twee IT-adviseurs (Miek Claassens en Antoine Gerrits) en een waarnemer namens de Groep Educatieve Uitgeverijen (Coos Salomons) (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1995).

<sup>299</sup> Interview 11 oktober 2018 met Hanneke van Voorst van Beest-Vermeer, oud-voorzitter van de vakontwikkelgroep CKV. Zij heeft nog rapporten en een dagboek met aantekeningen van gesprekken en gebeurtenissen gedurende de looptijd van het ontwikkelwerk. Haar dossier bracht ze onder bij SLO, maar dat is daar niet meer te vinden!

een half uur per kandidaat wel opbrengen? Ook de door de vakontwikkelgroep voorgestelde 'kunstmentor' krijgt vooralsnog geen genade in VLBV-ogen omdat niet duidelijk is of iedereen dit kan zijn, of dat het om een docent gaat met een onderwijsinhoudelijke taak. Het advies is de invulling van CKV1 nog eens te bezien tegen de achtergrond van 'een willekeurige plaats in het land' (Langemeijer-Dorbeck 1995: 17), omdat veel gemeenten buiten de Randstad een eenzijdig of geen cultureel aanbod kennen. Een vakinhoudelijk voorbehoud maakt ook de Vereniging van Leraren Levende Talen over de praktijk van het literatuuronderwijs met halfweg de negentiger jaren veel nadruk op leesbeleving, terwijl de vakontwikkelgroep 'weer terugvalt op een oude benaderingswijze', die van de cultuuroverdracht (Pels-Van de Ven 1996: 339-340).

### 6.2.3 Examenprogramma CKV1 definitief

Eind 1995 brengt de stuurgroep - na twee ontwerpversies - het tweede concept examenprogramma CKV1 voor havo en vwo uit (Vakontwikkelgroep CKV 1995b). In de ontwerpversie van de vakontwikkelgroep staat een pleidooi voor een Deltaplan als *Nationaal Actie Programma Kunstvakken*. De vakontwikkelgroep wenst 'binnen het door de overheid vastgestelde beleid' een 'eigen plaats en functie' voor de kunstvakken (delta-vakken) naast de alfa-, bèta- en gamma-vakken, om recht te doen aan de eigen aard van de kunstdisciplines (Vakontwikkelgroep CKV 1995b: 9-11). Deze oproep neemt de stuurgroep echter niet over in het examenprogramma, waarschijnlijk omdat het niet past bij de eerder door de Kamer vastgestelde beleidsuitgangspunten voor de tweede fase als een compositie van alfa-, bèta- en gamma-elementen. De beide ontwerpversies van het examenprogramma CKV2 en CKV3 zijn door de vakverenigingen en andere direct-betrokkenen flink becommentarieerd en daarna door de vakontwikkelgroep bijgesteld.<sup>300</sup>

Ook voor CKV1 zijn er veel meer aanpassingen gedaan dan enkel redactionele bewerkingen. De praktische activiteiten - schrijven, tekenen, musiceren, dansen - zijn bijvoorbeeld niet meer voorgeschreven en worden ook niet meer getoetst. De leerling *kan* die ondernemen, maar *moet* dat niet meer. De eindtermen zijn alle acht overeind gebleven en de uitleg erbij is veel concreter. Zo wordt de 'algemeen erkende kwaliteit' van culturele activiteiten toegelicht en wordt ingegaan op afstemming met het literatuuronderwijs Nederlands en van de moderne vreemde talen.<sup>301</sup> Bovendien is er aandacht voor het thematisch werken 'als inhoudelijke ondersteuning voor de culturele activiteiten' en beschrijft het examenprogramma nu het fenomeen 'dossiermap' (Vakontwikkelgroep CKV 1995b: 12-16). In dat dossier hoeft overigens niet elke culturele activiteit beschreven te worden. Het gaat erom dat leerlingen, alleen of met medeleerlingen, 'informatie verzamelen over de culturele activiteiten en de gelezen boeken' (Vakontwikkelgroep CKV 1995b: 13-14).

In het definitieve examenprogramma van de vakontwikkelgroep dat een paar maanden later het licht ziet, zijn de praktische activiteiten, gericht 'op het maken van een eigen werkstuk of

<sup>300</sup> Leerlingen waren in het begin niet betrokken bij de ontwikkeling van CKV1. Dat kwam pas later, 'toen we [vakontwikkelgroep CKV] kleine experimenten ondernamen om na te gaan hoe je zo'n dossier kunt bijhouden. Wat kunnen leerlingen aan en hoe moet dat opgeschreven worden'. 'Ons eerste doel was het vak in de wet, klaar!' (Van Voorst van Beest, 11 oktober 2018).

<sup>301</sup> Het begrip 'algemeen erkende kwaliteit' is door de vakontwikkelgroep niet eenduidig omschreven. Het wordt wat cryptisch getypeerd met: 'De criteria voor kwaliteit zullen per leerling, per school, per regio, per aanbod verschillen. Juist in samenspraak tussen leerling, school (kunstmentoren) en kunstwerk krijgt die kwaliteit verder inhoud en vorm' (Vakontwikkelgroep CKV 1995b: 17).

producties binnen één of meer kunst disciplines' toch weer verplicht gesteld. Het programma is bovendien geheel anders ingedeeld en bestaat nu uit *vier domeinen*: culturele activiteiten (A); kennis van kunst en cultuur (B); praktische activiteiten (C) en reflectie en kunstdossier (D) (Hausmans 1996: 7-8). Elke examenkandidaat moet actief deelnemen aan 'tenminste 6 (havo), respectievelijk 10 (vwo) culturele activiteiten', met bezoeken aan tentoonstellingen, concerten, dans- en filmvoorstellingen en toneelstukken én de deelname aan excursies en het lezen van werken uit de (wereld)literatuur. In het kunstdossier (Domein D) doet elke kandidaat verslag van de culturele activiteiten (A), de praktische activiteiten (C) en de thema's (B) die bij 'kennis van kunst en cultuur' aan de orde waren (Hausmans 1996: 36-37).<sup>302</sup>

Studielaastverdeling CKV1	Havo	Vwo
Domein A: Culturele activiteiten	35	50
Domein B: Kennis van kunst en cultuur	40	85
Domein C: Praktische activiteiten	20	20
Domein D: Reflectie en kunstdossier (inclusief toetsing)	15	25
Niet geprogrammeerd 10%	10	20
Totaal CKV1	120	200

Figuur 51: Verdeling van de beschikbare studielasturen CKV1 voor havo en vwo (Hausmans 1996: 28)

Het advies van de vakontwikkelgroep om CKV1 te laten geven 'door een interdisciplinair team van docenten uit verschillende disciplines', inclusief literatuur blijft overeind, omdat de CKV1-inhoud specifieke deskundigheden vraagt. Als een school niet iedere deskundigheid in huis heeft, kan die extern ingehuurd worden of is samenwerking met andere scholen een mogelijkheid.<sup>303</sup> Het 'kunstmentoraat' bewaakt de samenstelling van de leerlingendossiermap, begeleidt leerlingen in hun activiteitenkeuzes, bereidt thema's voor domein B voor, en voert die uit (Stuurgroep 1995: 14; Hausmans 1996: 16).

Wie de culturele bezoeken betaalt blijft nog in het ongewisse. SLO wijst in haar voorlichtingsbrochure op het leermiddelenbudget en het budget voor culturele activiteiten. Bovendien, zo zegt SLO, zijn er veel activiteiten die nauwelijks iets kosten. De school kan ook activiteiten ondernemen die geld opleveren; samenwerking met andere scholen kan kostenreducerend werken (Hausmans 1996: 28). Een laatste, essentiële opmerking handelt over de positie van CKV1 ten opzichte van CKV2, 3. De vakontwikkelgroep beklemtoont dat CKV1 *niet bedoeld* is als een funderend vak voorafgaand aan CKV2 in het profiel C&M. Gezien de aard van CKV1 moeten onderdelen juist gespreid worden in de tijd, 'dat wil zeggen over de leerjaren 4, 5 (en 6 voor vwo)', zeker als het om culturele activiteiten gaat (Vakontwikkelgroep CKV 1995b: 20; Hausmans 1996: 19).

Enkele maanden voor de Kamerbehandeling beantwoordt de staatssecretaris schriftelijke vragen van de Kamerfracties over tweede-fase-onderwerpen (Netelenbos 1996a). Bevestigd wordt dat CKV1 geen centraal examen kent maar een schoolexamen, met daarin toetsen en hande-

<sup>302</sup> De bezoeken aan producten van culturele instellingen kunnen vervangen worden door 'presentaties met behulp van audiovisuele media' als de school niet voldoende mogelijkheden kan bieden dan wel wanneer de omgeving van de school niet voldoende mogelijkheden biedt (Hausmans 1996: 36).

<sup>303</sup> Dat het docenten aan deskundigheid ontbreekt blijkt uit onderzoek in de CKV1-beginjaren. Dat betreft dans en ook bij drama, cultureel erfgoed en film acht maar een kwart tot een derde zich deskundig (Ganzeboom et al. 2003: 61).

lingselementen uit het CKV1-examenprogramma (Netelenbos 1996a: 3, 7). Er wordt ook geen cijfer voor gegeven, hoewel docenten dat 'voor het merendeel' wel willen. De vakontwikkelgroep kiest voor handelingsdoelen, 'die niet in meetbare doelen kunnen worden omgezet'. Aan die keuze zit een risico, want als docenten geen cijfer kunnen geven, maar enkel een 'naar behoren', blijft het volgens hen 'een pretvak' (Van Voorst van Beest, 11 oktober 2018).

De brief van de staatssecretaris aan de Kamer over de door de vakontwikkelgroepen samengestelde en door de stuurgroep gefiatteerde examenprogramma's havo/vwo volgt begin juni 1996, ruim een half jaar na publicatie door de stuurgroep van de examenprogramma's havo en vwo. Dat die zo lang uitblijft komt door het adviestraject van onder meer inspectie, CEVO, onderwijsverzorgingsinstellingen, organisaties van voortgezet en hoger onderwijs en de Onderwijsraad. Een belangrijk, politiek punt is dat zij de invoering van de hernieuwde tweede fase per 1 augustus 1998 mogelijk achten (Netelenbos 1996b: 1). Volgens hen kan een aantal vakken zonder meer per 1 augustus worden ingevoerd, andere hebben 'grotere aanpassingen nodig' en voor enkele geldt een gefaseerde invoering (Netelenbos 1996b: 2).

Netelenbos kiest op basis van de adviezen voor één geïntegreerd schoolvak literatuur met één programma en één cijfer op de eindlijst, gewiekst gebruik makend van de programmavoorstellen voor Nederlands, de moderne vreemde talen en CKV1. In dat vak staat 'literaire vorming als aspect van kunstzinnige vorming voorop, en dus niet taalverwerving'. De studielasturen voor dit geïntegreerde vak worden weggehaald bij de talen en CKV1, hetgeen betekent dat CKV1 teruggebracht wordt tot 160 uur voor vwo en 80 voor havo. Er is daarin dan geen literatuur meer opgenomen (Netelenbos 1996b: 2, 3). De staatssecretaris vindt het net als de stuurgroep, wenselijk 'eigen praktisch werk als afzonderlijk domein op te nemen' (domein C), zoals tekenen of muziek en ook het literair-creatief schrijven (Netelenbos 1996b: 3). Voorts beveelt ze aan dat leerlingen 'levende' culturele activiteiten én 'wat tot het cultureel erfgoed moet worden gerekend' bezoeken, omdat dat kan bijdragen aan latere actieve kunst- en cultuurparticipatie, maar voegt toe dat receptie ook kan met cd en ICT-middelen, zoals video en tv.

Uiteindelijk spreekt de Kamer (juni 1996) over het wetsvoorstel *Profielen voortgezet onderwijs*. 'Vooraf zijn we bij de Kamerleden *op bezoek geweest*', zegt vakontwikkelgroep-voorzitter Van Voorst van Beest. 'We hebben onderling taken verdeeld en alle Kamerleden die tegen waren bewerkt'. 'Mensen verdiepen zich niet in stukken en lezen die maar half, daarom spraken we met hen. En de laatste die op bezoek is geweest krijgt vaak het meest bijval. Dat hadden we snel in de gaten' (Van Voorst van Beest, 11 oktober 2018).

Wat het hele vakgebied culturele en kunstzinnige vorming betreft, gaat de meeste Kameraan-dacht naar het voorstel voor CKV2 in het vwo-profieldeel dat naar de zin van de Kamer nog niet theoretisch genoeg is, maar met 'heel weinig inspanning' tot een volwaardig kunst- en cultuurgeschiedenisvak omgezet kan worden (Lambrechts TK 1996b: 2).<sup>304</sup> In het gemeenschappelijk deel moet het door Netelenbos geïntegreerde schoolvak literatuur het ontgelden. Verschillende fracties vinden het inhoudelijk tekort schieten, terwijl 'literatuurlessen juist zoveel aandacht mogelijk maken voor levens- en zinsvragen', waar andere vakken geen aandacht aan

<sup>304</sup> De fracties van D66, VVD en CDA vragen, om te voorkomen dat CKV2 in het vwo naar het vrije deel verwezen wordt, de praktijkonderdelen van CKV2 in een schoolonderzoekexamen onder te brengen en een 'stevig' theorieeldeel te ontwikkelen, dat in het centraal schriftelijk examen ondergebracht kan worden. Filosofie, waarvan Netelenbos voorstelt dat dit in de plaats komt van CKV2, kan dan volgens D66, VVD en CDA, zoals eerder voorgesteld, wederom een keuzevak worden (TK 1996b: 3, 10, 13).

schenken (Van der Vlies TK 1996b: 4). Fracties van D66, VVD en CDA willen het schoolvak CKV1 zoals de stuurgroep dat voorstelde, behouden, omdat de talen zonder literatuurcomponent niet interessant genoeg zijn (Lambrechts TK 1996b: 3; Cornielje TK 1996b: 10; Van de Camp TK 1996b: 13). De kritische opmerkingen over haar voorstel om één schoolvak literatuur op te nemen, stellen Netelenbos ernstig teleur. Het is een gemiste kans als nu niet tot een geïntegreerd vak wordt besloten, ook al omdat 'taalonderwijs en literatuur twee verschillende zaken zijn'. Zij voegt daar nadrukkelijk aan toe dat Kamerleden 'wat minder naar vakdocenten zouden moeten luisteren die bang zijn voor hun baan, anders verandert er geen steek' (Netelenbos TK 1996b: 18).<sup>305</sup>

Eind augustus besluit ze alsnog dat voor literatuur een afzonderlijk cijfer op de eindlijst komt én dat het onderdeel blijft van Nederlands en de moderne vreemde talen. Over (wereld)literatuur bepaalt ze, na overleg met het Procesmanagement voortgezet onderwijs (PMVO) en vakdeskundigen, dat het samen met de andere kunstdisciplines onderdeel blijft van CKV1.<sup>306</sup> Omdat CKV1 ook een praktische component krijgt, ligt het 'in de rede dat het weer het aantal studielasturen krijgt dat oorspronkelijk door de stuurgroep was vastgesteld: 200 (vwo), 120 (havo)' (Netelenbos 1996c: 2). In tegenstelling tot Wallage's eerste *Profielnota* (1991), die, naast bezuinigingen, voornamelijk structuurveranderingen voorstelde om de aansluiting tussen basisvorming, tweede fase en vervolgonderwijs te verbeteren en voor vier doorstroomprofielen pleitte om dit te bewerkstelligen, kiest Netelenbos in haar wetsvoorstel een tweede motief: *het studiehuis*. De bedoeling van de wet is dat elke school zich ontwikkelt 'in de richting van een studiehuis' met het 'leren-leren concept', een 'verantwoordelijkheid van de leerling voor het eigen leerproces', 'nadruk op zelfstandig werken' en variatie in 'te verrichten activiteiten' en 'organisatievormen' (Netelenbos & Van Aartsen 1996c: 5).

Van februari tot mei 1997 wordt - binnen en buiten de Kamer - uitvoerig over het wetsvoorstel gedebatteerd, uitleg wordt verstuurd en amendementen ingediend. Op 29 mei 1997 gaat de Tweede Kamer na behandeling van de amendementen met algemene stemmen akkoord met het dan voorliggende wetsvoorstel (TK 1997d: 86-6013) en eind juni neemt de Eerste Kamer het wetsvoorstel zelfs zonder stemming aan (EK 1997: 35-1922). Ook omdat, volgens de PvdA, de 'voorstellen die staatssecretaris Wallage destijds op de rails zette en die nu door Netelenbos worden ingevoerd, wat hun doelstelling betreft onomstreden zijn' (Dijksma TK 1997d: 5911). De Kamerdiscussie gaat vooral over het profiel C&M, dat door enkele fracties (waaronder de PvdA) te licht bevonden wordt, waarschijnlijk op basis van uitlatingen van de VSNU daarover. Getouwtrek volgt over doorontwikkeling en behoud van een 'goed en wetenschappelijk geschraagd' CKV2 in het profiel óf de inzet in dit profiel van het schoolvak filosofie (TK 1997b: 4).<sup>307</sup> Door de toevoeging van wiskunde-A aan het profiel C&M - na veel gekrakeel en een

<sup>305</sup> Staatssecretaris Netelenbos geeft tijdens dit debat (27 juni 1996) toe dat ze de examenprogramma's - alles afwegend - nu 'pittig aan de maat', maar 'in de tijd te doen' vindt (Netelenbos TK 1996b: 14).

<sup>306</sup> De Stuurgroep Profiel Tweede Fase is in augustus 1996 opgeheven en taken - en enkele stuurgroep-leden, zoals Visser 't Hooft en Wagemakers - zijn ondergebracht bij het Procesmanagement voortgezet onderwijs (PMVO), waarin ook het Procesmanagement Basisvorming is opgenomen. De staatssecretaris blijft politiek verantwoordelijk voor de werkzaamheden van deze instelling (TK 2008a: 50).

<sup>307</sup> De VSNU is niet optimistisch over de ontwikkelingskansen van CKV2 en heeft weinig verwachtingen van het noodzakelijke achterliggende theoretische kader (TK 1999a: 3). In het contact met de vakontwikkelgroep laat de VSNU, die nota bene vertegenwoordigers van technische universiteiten stuurt in

publiekelijke uitwisseling van standpunten via de pers - en door het strikte standpunt van Netelenbos dat CKV2 een verplicht profielkernvak moet blijven, krijgt ze - dankzij de standvastigheid van de woordvoerders van D66, VVD en CDA - de meerderheid achter zich (Beerman 1997: 12).<sup>308</sup> Zolang CKV2 en -3 nog niet naar genoegen zijn ontwikkeld, functioneert evenwel het huidige kunstvak, 'dat levert ook geen probleem op' (Netelenbos TK 1997c: 57).

Een ander punt van levendig overleg is de invoeringsdatum van de nieuwe tweede fase. Het CDA en D66 dienen zelfs een amendement in om die een jaar op te schuiven, zodat een zorgvuldige voorbereiding mogelijk blijft (Lambrechts & Van de Camp 1997: 2). Hoewel het amendement het niet haalt, wil de staatssecretaris de invoeringsdatum toch differentiëren. Scholen kunnen op 1 augustus 1998 of een jaar later met de vernieuwde tweede fase starten. Het gaat er haar niet om de Kamer ter wille te zijn, maar een gespreide invoering komt haar beter uit omdat ook de middelen voor deskundigheidsbevordering dan in tijd gespreid beschikbaar zijn (Netelenbos 1997b: 1). Wat dat betreft zijn er wel gelden voor CKV1 (cursusgeld en voor vervanging), die tot een 'bevoegdheid in den brede' moet leiden (Coppens 2001: 110), maar niet voor CKV2, omdat het PMVO ervan uitgaat 'dat dit vak zonder meer zal kunnen worden gegeven door elke leraar die een bevoegdheid bezit voor een van de samenstellende kunstvakken' (Netelenbos 1997: 15).<sup>309</sup> Het is een merkwaardige redenering, die mogelijk is ingegeven door het gemis van budget voor voldoende scholingsmiddelen. De nieuwe, multidisciplinaire, vaktheoretische benadering van CKV2 vraagt namelijk veel meer van de docent dan waarvoor hij als monodisciplinaire kunstvakdocent is opgeleid. Het is maar goed, vindt D66, dat de invoeringsdatum de keuze van de scholen is. Van hen wordt immers veel gevraagd, omdat het examendossier niet beleidsarm ingevoerd kan worden. De kans is groot dat leerlingen in een gigantische tijdnood komen als zij 'in een bepaalde periode met een overmaat aan werkstukken te maken krijgen' (Lambrechts TK 1997d: 5917). Dit staat haaks op dat wat PvdA-Kamerlid Dijkema stelt: 'Veel scholen zijn er al helemaal klaar voor' (Dierckx & 't Hart 1997).

Het NRC vraagt zich na de stemming in de Tweede Kamer af 'of de populariteit van het studiehuis inderdaad zal leiden tot veranderingen in de decennialang opgebouwde lesroutine'. Bo-

---

plaats van de humaniora, al snel weten tegen KKV-vakken te zijn. En toen nog niet eens omdat ze een filosofie-voorkeur hadden, dat kwam pas later, maar 'omdat die niet wetenschappelijk van aard waren. Het waren van die mannen die ongelooflijk vernederend zaten te doen. Heel erg, heel erg'. En dit ondanks onze toelichting 'over de wetenschappelijke disciplines en achtergronden' waarop het programma was geënt (Van Voorst van Beest, 11 oktober 2018). Als reactie betreurt de VVD de 'weinig standvastige' opstelling van de VSNU, 'waardoor CKV2 en filosofie tegen elkaar uitgespeeld dreigen te worden' (TK 1997b: 5).

<sup>308</sup> Ook de VSNU stemt met het profiel C&M in na toevoeging van wiskunde-A aan dit profiel en acht zo 'een goede aansluiting mogelijk naar sociaal-wetenschappelijke en gedragswetenschappelijke studierichtingen'. De VSNU stelt als voorwaarde dat de invulling van het nieuwe vak wiskunde-A 'door de betrokken faculteiten in VSNU-verband wordt gezien en daarover positief adviseren' (Netelenbos 1997a: 3).

<sup>309</sup> Over de bevoegdheid CKV2,3 heerst lange tijd onduidelijkheid. De kunsthistorici willen een aparte bevoegdheid voor CKV2 en in januari 1999 stellen de hoogleraren Wubbels en Verloop namens de Universitaire Lerarenopleidingen en het Landelijk Overleg Vakdidactici Kunstgeschiedenis in een brief aan staatssecretaris Adelmund dat docenten kunstgeschiedenis capabel en geschikt zijn om CKV2 te geven (IVLOS, brief kenmerk DB/U490). Op 20 februari 1999 kondigt Adelmund aan dat de onderwijsbevoegdheid voor CKV2 gekoppeld is aan die voor CKV3 en dat de bevoegdheid is voorbehouden aan docenten met een eerstegraads bevoegdheid in de kunstvakken (Coppens 2000: 84).

vendien zal blijken of de vernieuwde tweede fase er daadwerkelijk in slaagt zwakkere leerlingen tot hogere prestaties te brengen en tot een betere aansluiting met het hoger onderwijs (Luyendijk 1997). Rector G.C. Krijn van het Amsterdams Lyceum, reageert kribbig als hij zegt dat staatssecretaris Netelenbos 'het kennelijk belangrijker vindt de invoering van de tweede fase als wapenfeit op haar naam te hebben staan dan dat de invoering op een verantwoorde wijze plaatsvindt'. Om vervolgens te sneren dat de lerarenbonden 'in hun afweging tussen uitstel en geld kennelijk kozen voor geld'. Als voorbereidingschool weet hij dat haar argument dat 'zo'n 400 scholen staan te trappelen om de tweede fase nu in te voeren [--] gewoon een leugen' is (TK 1997d: 5936).<sup>310</sup>

Wat CKV1 betreft reageert de VLBV vertwijfeld dat 'er nog geen leerplan is, geen toetsontwerp en geen lesmateriaal', en daarvoor zouden uitgeverijen zorgen (Koppers & Teule 1996: 6). Tegelijkertijd merkt de NVTO op dat de stuurgroep 'weinig gelukkig blijkt met handhaving van de beeldende disciplines als aparte examenonderdelen. Hier en daar gaan zelfs geluiden op over integratie van alle kunstvakken' (NVTO 1996: 20).<sup>311</sup> Dat is voornamelijk 'slechts fictie van buitenstaanders die menen dat vormgevers, acteurs en musici zich van een gemeenschappelijk jargon bedienen' (NVTO 1996: 20). Wel is de verontwaardiging van de kunstvakverenigingen over de steeds wisselende positie van CKV2 - dan weer in, dan weer buiten, dan toch weer in het profiel C&M, vele malen groter (Schasfoort 1996: 46-47; Van den Akker 1996a: 18-19; Van den Akker 1996b: 5-9; Van den Akker 1996c: 8-9; Van den Akker 1997: 14-15; Beerman 1997: 10-12). Kamerleden worden steeds weer op een ander been gezet door de lobby van de VSNU voor filosofie in het C&M-profiel en de wankelmoedige houding wat dat betreft van de stuurgroep, terwijl er ook ambtelijk weinig steun is voor CKV2 als verplicht vak in dat profiel.<sup>312</sup>

### *Warmlopen voor de invoering van CKV1*

Door het wisselend gedrag van de Kamer is het niet vreemd dat er bij de invoering van de tweede fase, augustus 1998, nog geen methodes voor CKV2 gereed zijn. Voor CKV1 zijn die er dan trouwens ook niet, terwijl de Groep Educatieve Uitgeverijen (GEU) dit april 1997 wel toezegt in het overleg met onderwijspecialisten van de Kamerfracties (Van den Akker 1998b: 9). De vroege starters moeten het dan ook zonder methode doen. De methodes die eind 1998 uitkomen, blijken weinig of geen rekening te houden met de regionale (on)mogelijkheden om

---

<sup>310</sup> De verwijzing naar de afweging tussen geld of uitstel wordt gestaafd door het eindrapport van de Commissie Dijsselbloem. De Algemene Onderwijsbond (AOB) en ook de VSNU en de Vereniging van schoolleiders in het Voortgezet Onderwijs (VVO), die eerst uitstel bepleiten, hebben 'op het laatste moment, op de ochtend van het wetgevingsoverleg, laten weten' dat zij van standpunt zijn veranderd: 'invoering per 1 augustus 1998 is wel verantwoord, mits er f 50 miljoen extra tegenover staat' (TK 2008a: 53).

<sup>311</sup> De 'oude stijl' examens in tekenen, handenarbeid, textiele werkvormen (TeHaTex) én muziek bestaan sinds 1979 (mavo en havo) en 1987 (vwo). Ze zijn in de nieuwe Tweede Fase gebleven, naast de 'nieuwe stijl' examens in havo en vwo.

<sup>312</sup> 'Clan [Visser 't Hooft] werd [in de stuurgroep] zoveel vuur aan de schenen gelegd dat ze af en toe een beetje wankel raakte; wat filosofie betreft bijvoorbeeld' en 'Ik had [als voorzitter] voortdurend toestanden met Offerein [OCW-ambtenaar tweede fase]. Die zei 'ja' tegen Netelenbos en zodra we uit haar kamer op de gang waren zei hij wat anders, zoals 'ik denk niet dat het je gaat lukken, dat wordt niks', vandaar dat we hem bij elke vergadering uitnodigden en samen de notulen vaststelden, zodat hij zich aan die uitspraken moest houden en niet iets anders aan Netelenbos kon schrijven' (Van Voorst van Beest-Vermeer, 11 oktober 2018). Vergelijk openbaar gesprek commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen met drs. R.J. Offerein op 29 november 2007 (TK 2008b: 325-333).

culturele activiteiten te bezoeken.<sup>313</sup> De vele vragen en opdrachten houden voorts nauwelijks rekening met het beperkt aantal studielasturen. Bovendien: met de methode in de hand hoeft je de school niet eens uit en kan 'CKV1 in een ruimte zo groot als een telefooncel worden afgewikkeld!' (Van den Akker 1998b: 10).

Methodes moeten overigens niet te veel aangemoedigd worden; de kern is immers het leerlingenbezoek aan culturele activiteiten, het deelnemen aan excursies en het lezen van literatuur. Daarvoor moeten scholen veel meer samenwerken met culturele instellingen.<sup>314</sup>

Om ervaring met CKV1 op te doen zijn al in september 1996 twaalf 'netwerk'-scholen - een per provincie - begonnen aan een experimenteel project CKV1. Gekozen is voor scholen 'met een uitgebreid binnen- en buitenschools cultureel programma en met hoge kunstzinnige ambities en allure' en voor scholen 'met een wat meer behoudend cultureel karakter' (Damoiseaux 1997: 21-23).<sup>315</sup> In het schooljaar erna geven deze scholen hun ervaringen door aan andere scholen in hun regio, zodat een kennisnetwerk ontstaat dat opgedane kennis en ervaringen kan delen (Zonderland 1997: 27). Ook het *Bulletin Cultuur & School* publiceert erover en constateert dat het onderwijs de culturele instellingen nodig heeft voor 'ervaringsgericht kunstonderwijs', waarvoor leerlingen 'eerst stevig moeten kennismaken met de wereld van kunst en cultuur' (Bauwens 1998: 5-7). Beducht voor leerlinginvasies, bereiden culturele instellingen zich danig voor en studiedagen over CKV1 zijn er dan ook volop, zowel voor theaters en gezelschappen - door de VSCD en het Theaterfestival - als voor musea, via de Nederlandse Museumvereniging (NMV).<sup>316</sup> Het vertaalt zich in een forse drukte op de (CKV1-)markt van buitenschoolse instellingen zoals steunpunten van kunstzinnige vorming, musea, bibliotheken, buurthuizen, vrije academies en andere culturele instellingen, die met hun diensten en hun kunstenaar aanbod allemaal een graantje mee willen pikken. Het mondt zelfs uit in een heus gevecht tussen theatermakers en bemiddelende instellingen. Beide blokken vinden dat zij 'scholen het beste kunnen begeleiden bij de invulling van CKV1' en de makers pleiten er zelfs voor de subsidie direct aan scholen en culturele instellingen over te maken, omdat er geen bemiddeling nodig is. Het Nationaal Toneel daarover: 'Bemiddelende instanties kunnen worden opgedoekt. [--] Weg met die babbeltcultuur van beleidsorganisaties' (Vanhommerig 1998: 7). De VLVB is hierdoor, net als de andere kunstvakverenigingen, beducht voor wildgroei waarin CKV1 verwordt 'tot een marginaal vak waar iedereen die dat wil maar wat aan kan rotzooien' (Van den Akker 1998a: 14). De CKV1-scholing in de vorm van KPC-vakconferenties wordt zeer goed bezocht: 'docenten

<sup>313</sup> Deelnemers aan het overleg zoals schoolleiders, VSNU, vakorganisaties en andere deskundigen, waren voor een uitstel van minstens een jaar, maar de GEU zegt toe begin 1998 methodes te kunnen leveren voor alle vakken. Uitgevers willen zo snel mogelijk hun investering terugverdienen' (Van den Akker 1998b: 9).

<sup>314</sup> De CKV1-methodes begin 2000 zijn: *Boem Paukeslag* (Meulenhoff Educatief), *Première* (Wolters-Noordhof), *Metafoor* (Educatieve Uitgevers), *De Verbeelding* (EPN), *Palet* (Thieme) en *ZienderOgen Kunst* (Malmberg).

<sup>315</sup> Het landelijk netwerk CKV1 bracht twee publicaties uit: *Een ontdekkingsreis naar het vreemde* (1998) en *Een ansichtkaart uit het vreemde* (1999), met de ervaringen van de netwerkscholen met CKV1 (Vanhommerig 1999a: 3-4).

<sup>316</sup> De VSCD is de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties, de belangenvereniging van ruim 150 schouwburgen, concertgebouwen, vlakke vloertheaters en festivals in Nederland. De Nederlandse Museumvereniging (NMV), nu Museumvereniging (MV), wil het publiek belang van musea versterken ([www.vscd.nl/vscd/geschiedenis](http://www.vscd.nl/vscd/geschiedenis) en [www.museumvereniging.nl/over-ons](http://www.museumvereniging.nl/over-ons), beide geraadpleegd op 6 december 2018).

kunstvakken staan trappelend van ongeduld in de startblokken, maar weten nog niet precies welke kant ze op moeten lopen'. Veel docenten vragen zich af wat CKV1 en -2 hen brengen zal en er is 'twijfel en zelfs angst en wanhoop te bespeuren in de vragen die worden gesteld' (Van den Akker 1998a: 14). In vakbladen van VLBV, NVTO en VLS zijn voorafgaand aan de invoering en in de eerste uitvoeringsjaren tal van artikelen te vinden met organisatorische, vakinhoudelijke en deskundigheidsbevorderende issues over 'CKV1 en het studiehuisconcept'. Dit geldt evengoed voor de landelijke pers (Truijens 1998; Weeda & Oranje 1999), voor uitgaven van SLO en de landelijke pedagogische centra, waarvan KPC het cultuuronderwijs in portefeuille heeft. Bovendien is er op initiatief van het ministerie het Bulletin Cultuur & School dat informatie geeft en debat genereert over *Cultuur en School* en ook over CKV1. Het Bulletin redeneert daarbij veelal vanuit de positie van de culturele instellingen, 'om scholen meer gebruik te laten maken van hun culturele omgeving' (Bauwens 1998: 3).

#### 6.2.4 Verlichting na onrust en revolte

In 1998 beginnen 123 scholen met de herziene tweede fase havo en vwo. Die start wordt gemonitord door het PMVO en er zijn al snel problemen, ondanks het bericht dat de scholen in het algemeen enthousiast met de invoering bezig zijn. Het gaat om overladenheid van het programma, onvoldoende tijd en ruimte voor docenten om programma's vorm te geven, onduidelijkheden over aansluiting en doorstroming, ongeschikte gebouwen en te weinig inventaris én een gemis aan leermiddelen en methoden. Volgens staatssecretaris Adelmund, die Netelenbos in augustus 1998 opvolgt, zijn er ook nog geen examenprogramma's voor 'geschiedenis en maatschappijleer', voor lichamelijke opvoeding (vwo) en de 'vaste combinatie van deelvakken CKV2,3'. Wat deze laatste vakkencombinatie betreft is er ook nog geen nascholing geregeld en zijn leermiddelen nog in ontwikkeling (Adelmund 1998b: 1-4). Half oktober 1998 overlegt het PMVO in bijzijn van OCW-ambtenaren met de scholen die de meeste problemen rapporteerden.<sup>317</sup> Adelmund schrikt zo van de moeilijkheden dat ze ogenblikkelijk een reactie voorbereidt met voorstellen de examenprogramma's te verlichten; wel erg voorbarig amper anderhalve maand na invoering (TK 1999a: 2).<sup>318</sup> Deze maatregelen, ook nog eens in verschillende versies en willekeurig gefaseerd, zorgen voor een 'ware onrust' onder scholen en de Kamer vraagt zich af waarom de staatssecretaris niet wacht 'met maatregelen totdat er een serieuze evaluatie is geweest.' (Van de Camp TK 1999a: 5).

Een jaar later is de herziene tweede fase voor *alle* havo- en vwo-scholen een feit. Nog voor de finale invoering is de tweede fase echter opnieuw onderwerp in de Kamer. Het gaat weer om de 'overladenheid van het programma', over het ontbreken van methodes en de vrees van scholen dat meer leerlingen voor hun examen zullen zakken. Wat CKV1 betreft zet men vraagtekens bij de invoering van dit vak op 1 augustus 1999, 'gezien de late beschikbaarheid van lesmethodes' (Van Bommel TK 1999b: 4). Om de overladenheid van het programma in te perken, suggereert de Kamer in het algemeen deel en het vrije deel schoolvakken te schrappen of om de omvang ervan te verminderen. Adelmund antwoordt nu dat voor 'onderwijsvernieuwing

<sup>317</sup> Slechts 17 van de 123 scholen melden dringende problemen, waarvan het op dat moment de vraag is of het een aanloopprobleem was of een structureel probleem. Er is toen ook relativerend geopperd dat bij elke vernieuwing overladenheid een symptoom is (Van der Ploeg 1999: 9).

<sup>318</sup> Veel tijd kunnen de adviserende partijen niet gekregen hebben en veel tijd om de adviezen te bestuderen was er ook niet, omdat de notitie al op 23 november 1998 aan de Kamer wordt gestuurd, een dikke maand na het PMVO-overleg met de scholen (Adelmund 1998c).

evenwel tijd nodig is' en dat het onderwijswerkveld 'heeft gevraagd om een gewenningsperiode' (Adelmund TK 1999b: 7). Voor CKV1 zegt ze dat de zorg niet zozeer om het gemis aan methodes gaat als wel om voldoende middelen om aantrekkelijke programma's te kunnen bieden. Er zijn voorstellen om CKV-vouchers aan te bieden, die zijn dan ook 'bedoeld om een groot deel van de kosten te kunnen dekken' (Adelmund & Van der Ploeg 1998: 5; Adelmund TK 1999b: 8).

Het debat in de Kamer gaat opnieuw over curriculum en vakinhoud en weer verwarren regering, ambtenaren en Kamer hun rol met die van de onderwijsprofessionals. Anderhalve maand later, 23 november 1999, gaat het overleg nogmaals over dit onderwerp, omdat er nog eens tumult ontstaat over het examenprogramma. Aanleiding nu is de dreigende scholierenstaking tegen de overladenheid. De 'meeste directeuren en rectoren hebben zich intussen achter deze actie van de scholieren gesteld'. De Kamer vraagt Adelmund 'of zij bereid is de kritiek serieus te nemen en er iets mee te doen'. Dit ook omdat het PMVO het ene moment zegt dat er enkel sprake is van een overgangsprobleem en dan weer de problemen erkent en onderschrijft (Lambrechts TK 1999e: 25-1859, 1860). Adelmund ziet de voor begin december voorgenomen actie als een signaal, maar meer niet. Zij wil die pas serieus nemen 'als die voorzien is van een goede argumentatie' en die mist ze nog en ze heeft sinds augustus 1998 voldoende aanpassingen gedaan. De kritiek van de leerlingen nodigt haar 'niet uit tot nieuwe maatregelen' (Adelmund TK 1999e: 25-1860, 1861). Dit alles verhindert niet dat ruim vijftienduizend leerlingen op 6 december 1999 in Den Haag verhaal komen halen. Er is geen sprake van een politiek-ideologisch gevoed verzet tegen de door de regering vastgelegde onderwijsvisie, het gaat voornamelijk om de verzwaring van het studieprogramma, waardoor scholieren volgens het Landelijk Actie Komitee van Scholieren (LAKS) en het Tweede Fase Stakingscomité 'te hard moeten werken, tot soms zestig uur per week' (Reformatorisch Dagblad 1999a; 1999b).<sup>319</sup> Het comité vindt 'dat er te veel vakken worden gegeven die zinloos zijn voor je toekomst, zoals culturele en kunstzinnige vorming, of Frans en Duits voor leerlingen die een natuur- en techniekprofiel hebben gekozen'. Voor CKV1 moeten leerlingen 'een stevig werkstuk maken nadat ze eerst op eigen kosten naar de schouwburg zijn gegaan' (Huygen 1999: z.p.). Wat ironisch merkt Zunderdorp, voorzitter PMVO, op 'dat het studiehuis werkt. Scholieren komen geheel zelfstandig in actie. Dat vind ik heel positief' (de Volkskrant 1999).

Offerein van het ministerie van OCW, die ambtelijk verantwoordelijk is voor de vormgeving van de tweede fase wist als enige zowat wat er aan praktische opdrachten, examendossiers, handlingsdoelen, profielwerkstukken en zo in de tweede fase gevraagd werd. Hij was volgens Jimkes, in zijn gesprek met de Commissie Dijsselbloem, 'geen uitvoeringsdeskundige; dat was zijn ding niet' (Jimkes TK 2008b: 308). Offerein vertelt de commissie over dit onderwerp dat er 'vrij heftige discussies geweest [zijn] met de stuurgroep, met name over de overladenheid van het totaal van het programma'.<sup>320</sup> Dat zat dus inderdaad in de studiehuisachtige elementen, de

<sup>319</sup> Naast de landelijke demonstratie in Den Haag zijn er ook acties in Rotterdam, Amsterdam en Groningen. LAKS-voorzitter Lionel Schreiber is daar niet zo gelukkig mee. Hij had liever dat alle leerlingen in Den Haag bijeen waren gekomen om een eenduidige boodschap af te geven (Reformatorisch Dagblad 1999a; 1999b; Huygen 1999; de Volkskrant 1999).

<sup>320</sup> Grever schrijft in het NRC dat 'het huidige pedagogisch regime' geleid heeft 'tot een lawine aan algemene vaardigheden (werkstukken), niet te verwarren met vakinhoudelijke vaardigheden'. De overla-

veelheid van praktische opdrachten die aanvankelijk nota bene voor 60% zouden meetellen in het schoolexamencijfer' (TK 2008a: 55; Offerein TK 2008b: 325-333).

De Kamer overlegt enkele dagen na de demonstratie weer over de tweede fase. Nu om Adelmund's brief van 14 december te bespreken met daarin toch voorstellen om het examenprogramma te verlichten, ondanks haar meermalen geuite ferme uitspraken eerst onderzoek daarnaar af te wachten. Volgens de onderwijsinspectie, het PMVO en Codename Future blijken de problemen per school te verschillen en is er voornamelijk van piekbelasting sprake als leerlingen voor veel vakken tegelijkertijd praktijkopdrachten moeten inleveren. Het zijn dezelfde bezwaren als bij de start in 1998, vandaar de conclusie dat het ook nu om invoeringsproblemen gaat. Om het programma tijdelijk te vergemakkelijken beperkt Adelmund de praktijkopdrachten van alle vakken en, naast nog andere maatregelen, beperkt ze het CKV1-programma (Adelmund 1999: 3-4). 'Het lukraak schrappen van vakken is derhalve niet aan de orde', constateert de Kamer (Cornielje TK 1999f: 3). Wat opvalt zijn de 'vreemde tegenbewegingen' van HBO en WO. Die relativeren nu 'het belang van de profielen', vinden het studiehuis niet meer nodig en gaan 'steeds meer over tot schoolse systemen' (Mosterd TK 1999f: 3; Jimkes TK 2008b: 309). Het heeft te maken met de sterk aantrekkende economie, waardoor het bedrijfsleven zit te springen om hoogopgeleiden. Universiteiten en hogescholen klagen nu niet meer en willen zoveel mogelijk studenten in laten stromen (Prick 2006: 123; TK 2008b: 309).

En ook nu mijden politici de stoel van de onderwijsprofessional niet. Het gaat over schrappen, lichter maken of herpositioneren en ook over verschuiven zoals van ANW- waarvoor veel docenten zich omschoolden - van het verplichte naar het vrije deel. Kamerleden praten kritisch over vakinhouden en vragen zich af of 'bij CKV1, ANW en wiskunde de oorspronkelijke doelstellingen wel worden bereikt' (Mosterd TK 1999f: 4). Ze merken op dat 'de verplichting tot het schrijven van te veel verslagen bij de leerling een grote aversie tegen het vak kan aankweken' (Lambrechts TK 1999f: 4-5). En scholen kunnen op grond van hun autonomie ook zelf aanpassingen verrichten (Adelmund TK 1999e: 7). Dat betekent bijvoorbeeld voor CKV1 dat de schooldirectie de sectie CKV1 vraagt verlichting in het programma aan te brengen. Volgens de SLO-monitoring worden culturele activiteiten overigens nauwelijks geschrapt, het betreft vooral de verslaglegging ervan (De Bruijn, Dinsbach & Roos 2001: 19). Het eindverslag van het Tweede Fase Adviespunt is minder rooskleurig. Bijna de helft van de scholen beperkt het aantal culturele activiteiten; voor havo van zes naar vijf, en voor vwo van tien naar acht. Ook het aantal opdrachten is verminderd (kwart van de scholen) en het aantal verslagen. De meeste scholen zeggen dat ze 'de komende jaren weer toewerken naar het oorspronkelijke programma' (Tweede Fase Adviespunt 2001: 52).

Het onderwijs reageert na de Kerst gefrustreerd op deze verlichtingsmaatregelen, vooral ook omdat het vooraf niet om advies is gevraagd (Weeda 2000; De Boer 2000a). De maatregelen wijken bovendien af van de ambtelijke aanbevelingen en zijn niet in lijn met die van PMVO en Onderwijsinspectie. Naar horen zeggen heeft tweederde van de scholen volgens Adelmund het 'decemberpakket' echter direct ingevoerd (Adelmund EK 2000: 14-586).<sup>321</sup> Het lijkt intussen of regering en Kamer niet begrijpen wat hun ingrepen voor de lopende onderwijspraktijk be-

---

denheid van het geschiedenisprogramma wordt door haar aangekaart als reactie op het rapport van de commissie Historische en Maatschappelijke Vorming, waardoor volgens haar 'verstarring van het geschiedenisonderwijs dreigt' (Grever 2001).

<sup>321</sup> Adelmund citeert hier in een overleg met de Eerste Kamer (25 januari 2000) een onderwijsblad, zonder dat met name te noemen (EK Adelmund 2000: 14-586).

tekenen. Achteraf pas zegt de Kamer het van belang te vinden scholen rust en duidelijkheid te bieden, 'zodat zij weten waar zij aan toe zijn' en 'dat het beter was geweest om wat meer tijd te nemen voor dit proces, ondanks het aandringen op spoed' (TK 2000a: 2, 3, 11). Stellingwerf (RPF) typeert 'de wispelturigheid bij invoering van het studiehuis' als 'paniekvoetbal'. Hierdoor wekte de overheid de indruk 'dat zij haar eigen stelselherziening niet meer serieus nam' (TK 2000a: 4).<sup>322</sup>

### 6.3 Wederom beleidsdrukte rondom cultuuronderwijs

Weliswaar past minister Van der Hoeven in de periode 2004-2007 tussentijds de tweede fase aan, maar aan de positie van CKV1 verandert dat niet veel. Dit ondanks de suggestie van Kraneveldt (LPF) om CKV1 uit het gemeenschappelijk deel te schrappen ten gunste van ANW (TK 2004a: 5). De minister wil dit vak echter niet kwijt omdat er juist veel in is geïnvesteerd. In het beleidsprogramma *Cultuur en School* is er immers ook voor gekozen 'cultuur in het onderwijs te houden' (Van der Hoeven TK 2004a: 13). Wel wordt de naamgeving aangepast en heet CKV1 vanaf dat moment CKV.

Pas in 2011 is er weer sprake van enige beleidsdrukte rondom CKV en terwijl beide Profielcommissies in hun Eindadvies *Kennis, Kwaliteit en Keuze in de tweede fase* (2007) nog pleitten voor een breed en voor CKV1 meer verdiept vak cultuur en kunst in het gemeenschappelijk deel van de tweede fase (Veldhuis et al. 2007: 59-60), morrelt Van Bijsterveldt-Vliegthart aan het bestaansrecht ervan. Met het *Actieplan Beter presteren* (2011) wil deze minister de leerprestaties van leerlingen, 'in het bijzonder in de doorstroomrelevante vakken' verhogen. Ze denkt aan een eenvoudiger profielstructuur met meer regelruimte voor scholen en waarborgen voor doorstroming naar het hoger onderwijs. Om daarover gericht advies te krijgen zet ze meerdere onderzoeken uit naar de profielstructuur zoals bij de Onderwijsraad (2011b) en het beleidsadviesbureau Ecorys (Lubberman & Van de Vlasakker 2011).<sup>323</sup>

De Onderwijsraad adviseert het aantal profielen niet te verminderen. Het is 'onnodig en onwenselijk zonder inhoudelijke overweging van de bovenbouw havo-vwo' (Onderwijsraad 2011b: 11). In zijn conclusies wijst Ecorys erop dat CKV 'afgaand op de huidige vraag van leerlingen', net als ANW, kunstvakken, aardrijkskunde en geschiedenis, het risico loopt afgeschaft te worden. Schoolleiders is er echter 'veel aan gelegen de vakken overeind te houden' (Lubberman & Van de Vlasakker 2011: 53).

Mede op grond van de adviezen van Onderwijsraad (2011b) en Ecorys (Lubberman & Van de Vlasakker 2011) wijzigt de minister de profielstructuur in de tweede fase toch niet. Weliswaar zijn er verbeterpunten, 'maar vereenvoudiging van het bovenbouwprogramma door aanpas-

<sup>322</sup> OCW-ambtenaar Offerein meldt tijdens zijn verhoor door de parlementaire onderzoekscommissie dat de reactie van Adelmund ook hem overviel. De afgesproken lijn was 'eerst onderzoek doen en dan overleggen' met leraren en schoolleiders alvorens die maatregelen te nemen. Maar de ambtelijke leiding en de staatssecretaris wilden direct maatregelen nemen in die 'warrige stakingssituatie'. 'Mij werd niets gevraagd en ik was daar ook echt woedend over. Ik heb woedend het pand verlaten die dag' (Gespreksverslag Offerein, 29 november 2007. TK 2008b: 332).

<sup>323</sup> Het ministerie van OCW vraagt Ecorys te onderzoeken welke consequenties een eventuele vermindering van profielen in de bovenbouw van havo en vwo heeft voor leerlingen en scholen. Vragen die daarbij centraal staan zijn: 1) Veranderen de keuzes van de leerlingen? 2) Gaan scholen hun vakken-aanbod aanpassen? En 3) Heeft vermindering van profielen effect op de organiseerbaarheid van het onderwijs? (Lubbermans & Van de Vlasakker 2011: 5).

sing van de profielstructuur [--] is niet nodig, aangezien er al veel mogelijk is' (Van Bijsterveldt-Vliegthart 2012b: 1-2). De ruimte voor meer focus op de kernvakken, een betere organiseerbaarheid van de vakkenstructuur en voor het efficiënter maken van het werk wordt dan ook op een andere manier gezocht. De minister wil, aldus haar brief (maart 2012), ANW niet meer wettelijk voorschrijven en scholen CKV naar eigen inzicht - op een meer bij de school passende manier - vorm laten geven, zonder voorgeschreven eindtermen of specifiek daarvoor beschikbare middelen. Het is opmerkelijk dat ze zo'n ingreep 'een kwaliteitsverbetering van de culturele vorming' vindt opleveren (Van Bijsterveldt-Vliegthart 2012b: 4, 7).

Haar voorstel is om meerdere redenen paradoxaal omdat de minister in diezelfde maand het door haar gevraagde eindadvies van de *Verkenningcommissie Kunstvakken* ontvangt, die ze twee jaar daarvoor installeerde om na te denken over 'hoe de kunstvakken in het voortgezet onderwijs beter ingericht kunnen worden'.<sup>324</sup> En in plaats van zich over dit advies te beraden en met de commissie te spreken reageert ze als vanuit het niets 'met het voorstel om CKV juist af te schaffen' (Groenen & Hagenaars 2012). En ook dit gebeurt zonder overleg met kunstvakverenigingen of het Strategisch Beraad Kunstonderwijs, maar wel met 'bredere' landelijke onderwijsorganisaties. Die zijn het er mee eens dat 'culturele vorming een verplicht onderdeel moet blijven van de bovenbouw', maar dat de manier waarop dit uitgevoerd wordt kan variëren (Van Bijsterveldt-Vliegthart 2012b: 6).<sup>325</sup>

Met de schooleigen invulling van CKV is niet elke Kamerfractie gelukkig. Beertema (PVV) meent dat 'perverse prikkels weer een rol gaan spelen. De leraar achter zijn computer en de leerlingen kijken naar zelf meegebrachte films'. Hij pleit voor 'duidelijke kerndoelen voor dit prachtige vak' (Beertema TK 2012b: 5, 31). Van Dijk (SP) vindt dat de Kamer 'heel goed moet luisteren naar het voortgezet onderwijs, naar wat die scholen daar zelf van vinden'. Scholen mogen niet tot 'een soort afrekenmachine worden gereduceerd, waarbij het alleen nog maar om taal en rekenen gaat' (Van Dijk TK 2012b: 8). Elias (VVD) wil 'nadrukkelijk weten hoe volgens de minister vorm zal worden gegeven aan het vak CKV. [--] Geven de kerndoelen voldoende richting?' (Elias TK 2012b: 12). In haar reactie zegt de minister dat zij 'de culturele vorming die van CKV uitgaat ongelooflijk belangrijk' vindt. 'Ik vind het belangrijk dat het verplicht blijft maar ik wil wel uit het keurslijf van de activiteiten komen die soms tot heel aparte effecten leiden. Ik noem zonen die aan mij vragen: mam, mag ik [jouw gebruikte] kaartje van de Doelen? Heel veel kinderen vragen dat aan hun ouders' (Van Bijsterveldt-Vliegthart TK 2012b: 29); het is een voorbeeld van non-discursieve argumentatie.<sup>326</sup> De minister wil culturele vorming door de

<sup>324</sup> De Verkenningcommissie Kunstvakken krijgt april 2010 haar opdracht van minister Van Bijsterveldt-Vliegthart. Haar vraag is hoe de kunstvakken als examenvakken in de bovenbouw havo en vwo in de toekomst op eenduidige wijze verankerd kunnen worden. De commissie geeft desgevraagd ook aanbevelingen om tot een duurzame positionering van de kunstvakken in het voortgezet onderwijs te komen (Verkenningcommissie Kunstvakken 2012).

<sup>325</sup> De betrokken organisaties zijn de sectororganisaties VO-Raad, HBO-Raad en VSNU, de lerarenorganisaties AOb, CNV, BON en het platform van vakinhoudelijke verenigingen VVVO, de decanenorganisaties VVSL en NVS/NVL, de leerlingenorganisatie LAKS en de ouderorganisaties (Van Bijsterveldt-Vliegthart 2012b: 5).

<sup>326</sup> Volgens de minister vragen blijkbaar veel kinderen aan hun ouders om 'gebruikte kaartjes', zodat zij bij CKV kunnen laten zien dat ze dát concert of die voorstelling bezocht hebben. Er is geen onderzoek bekend met als vraag hoeveel jongeren kaartjes van ouders (of anderen) bij CKV inleveren om aan te

scholen zelf laten bepalen en tegelijkertijd wil ze ervoor 'kunnen zorgen dat de kerndoelen voldoende stevig zijn' (Van Bijsterveldt-Vliegenthart TK 2012b: 29).<sup>327</sup> Ondanks alle tegenwerkingen zet de minister haar zin door, en half september 2012 legt ze haar wetsvoorstel voor de veranderingen in bovenbouw havo-vwo ter consultatie voor (Van Bijsterveldt-Vliegenthart & Verhagen 2012).

### 6.3.1 Vraag naar herwaardering

Na de kabinetswisseling in 2012 - direct bij de start van het kabinet Rutte-II - vraagt Klaver (GL) zich af waarom CKV 'ingeruild wordt voor meer Engels, Nederlands en wiskunde' terwijl ook anderen, waaronder de liberale Teldersstichting, oproepen 'tot meer aandacht voor de vormende taak van het onderwijs' (Bussemaker & Dekker 2012: 32-10-161).<sup>328</sup> Het antwoord van de net aangetreden minister is, net als de vraag overigens, repeterend. Het in ontwikkeling zijnde wetsvoorstel beoogt CKV te vervangen 'door de verplichting in het curriculum voor alle leerlingen structureel en herkenbaar aandacht te besteden aan culturele en kunstzinnige vorming' (Bussemaker & Dekker 2012: 32-10-161). De Kamer is eind 2012 aarzelend over de veranderingen voor CKV. Ditzelfde geldt voor minister Bussemaker, die de Kamer toezegt nog eens goed naar het wetsvoorstel van haar ambtsvoorganger te kijken (Bussemaker TK 2012g: 3), omdat daarin voor CKV geen eindtermen opgenomen zijn (Van Bijsterveldt-Vliegenthart & Verhagen 2012; Bussemaker TK 2012g: 12). De publieke opinie is echter zo overweldigend vóór CKV dat de Kamer het vak wil continueren en de invulling niet aan de scholen zelf overlaat (Bergkamp D66; Monasch PvdA; Van Dijk SP; Dik-Faber CU TK 2013b). Dik-Faber (CU) verzucht: 'mijn mailbox zit overvol met berichten van leraren, leerlingen, culturele instellingen, de Raad voor Cultuur en vele anderen die zich grote zorgen maken over het afschaffen van CKV als examenvak bij havo en vwo' (Dik-Faber TK 2013b: 32).

Het regent ook brieven op het ministerie en bij Kamerleden, van branche- en vakverenigingen voor de kunstvakken, stichting CJP, FvOv, AVS, Raad voor Cultuur, LAKS, CKV-leraren, Kunsten '92, de VCPS en het KVDO. Schoolleiders, docenten en scholieren laten daarnaast ook van zich horen op social media platforms, evenals vele anderen. 'Als de minister een schooleigen invulling van CKV een kwaliteitsimpuls vindt, kunnen we dan niet beter alle verplichte vakken afschaffen? Dat geeft nog eens een kwaliteitsimpuls' (Hagenaars 2012a).<sup>329</sup> De Volkskrant kopt: 'Cultuuronderwijs sterft een stille dood' (Lindhout 2012). Enkele dagen later zegt scribent Truijens in diezelfde krant: 'Weg met dat pretvak. Rekenen, wiskunde, Nederlands en Engels, daar

---

tonen dat zij bij die bewuste activiteit geweest zouden zijn. Daar gaat het natuurlijk ook niet om, maar om leerervaringen die ze bij een werkelijk bezoek opdoen.

<sup>327</sup> Opmerkelijk is dat zowel Kamerleden als de minister het in het Kameroverleg op 15 maart 2012 hebben over 'kerndoelen' voor CKV, terwijl het examenprogramma geformuleerd is in eindtermen, net zoals voor alle vakken in de tweede fase voortgezet onderwijs. Het gebruik van deze onjuiste terminologie is na de zitting ook door de griffie niet eens aangepast!

<sup>328</sup> De Prof.mr. B. M. TeldersStichting is het onafhankelijke wetenschappelijk bureau voor liberalisme en VVD. Het doel is het op wetenschappelijk verantwoorde wijze onderzoeken van vraagstukken die van maatschappelijk belang zijn. In het bijzonder gaat het daarbij om de liberale visie op vraagstukken die van staatkundige, sociale, economische of juridische aard zijn ([www.teldersstichting.nl](http://www.teldersstichting.nl)).

<sup>329</sup> Cultuurnetwerk Nederland plaatst tussen 28 september en 2 november 2012 vier CKV-blogs (Hagenaars et al 2012: z.p.). In jaargang 11 van *Kunstzone* (2012) zijn er verschillende artikelen over met een oproep aan de consultatie mee te doen. De CJP-, VONKC- en VLS-sites kennen ook een fors CKV-dossier en dat geldt ook voor het Expertisecentrum Kunsttheorie.

gaat het om. [--] Wie CKV afschaft geeft een signaal: kunst nemen we niet serieus' (Truijens 2012). Het Strategisch Beraad Kunstonderwijs constateert dat het 'kennelijk niet nodig geacht wordt om, zoals in andere vakken, tot een begrenzing van het vak of tot daarvoor geldende eisen en eindtermen te komen', getuige de vrije ruimte die culturele vorming in het wetsvoorstel toebedeeld krijgt (Hagenaars 2012b). Die vrije ruimte staat lijnrecht tegenover het advies van de Onderwijsraad, die juist opmerkt dat door een te vrijblijvende omschrijving het leergebied kunst en cultuur niet of nauwelijks serieus genomen wordt (Onderwijsraad & Raad voor Cultuur 2012: 25-26).

Maatregelen in wetsvoorstel bovenbouw havo-vwo	% positief	Aantal	% negatief	Aantal
Algemene reactie op wetsvoorstel	0,1%	4	3,9%	152
Reacties op CKV	0,6%	23	85,6%	3.345
Reacties op ANW	0,6%	23	1,2%	47
Reacties op verplicht wiskunde havo C&M	0,9%	35	5,8%	227
Reacties op aanpassing vakbenaming Latijn en Grieks	0,2%	8	0,3%	12
Totaal % en aantal respondenten (niet te duiden 0,8%)	2,4%	94	96,8%	3.783

Figuur 52: Reacties op wetsvoorstel bovenbouw havo-vwo (Projectgroep Profielen 2013: 3)

Omdat het kabinet de mening van 'mensen, bedrijven en instellingen' wil horen over het *Wetsvoorstel bovenbouw havo-vwo* houdt het van eind september tot eind november 2012 een internetconsultatie over het onder meer afschaffen van de verplichte vakken ANW en CKV.<sup>330</sup> Een kleine 4.000 respondenten reageert hierop.<sup>331</sup> Dit grote aantal is te verklaren door de aandacht hiervoor in pers, weblogs, social media zoals facebook en LinkedIn, websites van kunstvakverenigingen, CJP, Cultuurnetwerk Nederland, het Strategisch Beraad Kunstonderwijs en andere betrokkenen.

De meeste respondenten (ca. 85%) reageren op het voornemen CKV af te schaffen. Er zijn veel reacties uit het voortgezet onderwijs (42%) - scholen, leerlingen en docenten - en de cultuursector (14%) (Projectgroep Profielen 2013: 3). In figuur 52 is te zien waar respondenten voor kiezen. De reacties variëren van 'het vak CKV is wellicht de enige verbetering die de Tweede Fase gebracht heeft' (Schijven 2012, 2 oktober) tot 'het is volkomen idioot dat een demissionair kabinet zo'n rigoureuze beslissing hierover durft te nemen. Door CKV als kernvak af te schaffen, ontstaat een aderlating voor de kenniseconomie. [--] Laat de regering zich eerst bezinnen op de grote waarde van kunst en cultuur. Juist nu in tijden van crisis!' (Kremer 2012, 28 september). De weinige instemmers zeggen 'Cultuuronderwijs prima! Maar dan zoals CKV bedoeld is!' (Van Berkel 2012, 2 oktober) tot 'ik ben verheugd dat het onderwijs weer wat no-nonsense wordt' (Keizer 2012, 7 november). Na de consultatieronde bieden de kunstvakverenigingen met andere onderwijsorganisaties de Tweede Kamer een petitie aan met het verzoek de minister te vragen samen met de petitionares 'rond de tafel te [gaan] zitten, om echte oplossingen te bedenken voor kwaliteitsverbetering en geen schijnmaatregelen zoals deze' (Van de Kamp et

<sup>330</sup> Het kabinet vindt internetconsultatie een nuttig instrument als aanvulling op de reeds bestaande consultatiepraktijk in het wetgevingsproces. Hierdoor krijgen meer mensen, bedrijven en instellingen informatie over wetgeving die in voorbereiding is en kunnen zij suggesties doen om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van deze voorstellen te verbeteren ([www.internetconsultatie.nl/veelgestelde vragen](http://www.internetconsultatie.nl/veelgestelde vragen), geraadpleegd op 16 januari 2012).

<sup>331</sup> De openbare reacties op het *Wetsvoorstel bovenbouw havo-vwo* (2012) zijn terug te vinden op ([www.internetconsultatie.nl/bovenbouwhavovwo/reacties](http://www.internetconsultatie.nl/bovenbouwhavovwo/reacties), geraadpleegd op 16 januari 2019).

al. 2012).<sup>332</sup> Het past naadloos bij wat leerlingen als reactie geven op het schoolvak CKV. Tijdens de algemene ledenvergadering van het LAKS spreekt de meerderheid zich immers uit voor het behoud van de vakken CKV en ANW. Scholieren vinden dat havo- en vwo-leerlingen breder moeten worden gevormd dan enkel met kernvakken, vandaar dat ze het belangrijk vinden 'dat ze deze vakken krijgen'. Ze zetten echter 'vraagtekens bij de manier waarop CKV en ANW op dit moment vaak georganiseerd worden' (LAKS 2012). Dat laat de internetconsultatie ook zien: 'ik vind CKV een totaal overbodig vak, omdat we daar (naar mijn mening) ook niks nuttigs of interessants doen. Begrijp me niet verkeerd: het is belangrijk om het een en ander aan cultuur te behandelen op school; maar CKV is gewoon een opvulling van de schooluren, en daar heeft niemand zin in (Van Emmerloot 2012, 8 november).<sup>333</sup>

Maar er zijn ook opmerkingen als 'door CKV ben ik naar musea geweest waar ik nooit kom, heb ik dingen gedaan die me normaal gesproken niet aanspreken en heb ik dingen opnieuw uitgevonden' (Den Uyl 2012, 18 november) en 'pas twee maanden heb ik CKV. En toch weet ik al zo veel meer dan ik in drie schooljaren heb geleerd bij andere vakken. Ik heb mezelf leren kennen'. Als het vak afgeschaft wordt 'zullen er veel en veel minder mensen musea en andere culturele activiteiten bezoeken, doordat ze het niet leren kennen op school' (Duyvendak 2012, 5 november).

Online-onderzoek van het *1V Jongerenpanel* begin 2013 laat dezelfde slotconclusie zien.<sup>334</sup> Zeven op de tien jongeren vinden 'de kennis die ze bij CKV hebben opgedaan niet waardevol. [--] Vooral over de invulling van de lessen zijn ze niet te spreken' (1V Jongerenpanel 2013). De cijfers zijn vergelijkbaar met eerdere meningen (in 2002) van leerlingen over het vak CKV1 (Ganzeboom et al. 2003: 41). Het onderzoek van het jongerenpanel sluit af met de conclusie dat 51% van degenen die CKV hebben of hadden, vindt dat dit afgeschaft moet worden. Maar uitgaande van alle (jongeren-)respondenten vindt 65% dat CKV behouden moet blijven (1V Jongerenpanel 2013: 6). In 2002 gaven leerlingen nog een iets ander beeld van CKV1: 'het minst nuttig voor hun algemene ontwikkeling' (Van Kuijk, Braam, Tiebosch & Van Kessel 2002).

Volgens de monitor *Cultuuronderwijs voortgezet onderwijs* (Kruiter et al. 2015) voelt driekwart (76%) van de docenten zich 'zeer vrij om een eigen invulling aan CKV/KCV te geven' en het overige kwart voelt zich 'enigszins vrij'. In de monitor 2017 wordt die vrijheid wat minder gevoeld (Kieft et al. 2017: 69). De CKV-docenten zien als belangrijkste aandachtspunten de 'aansluiting bij de interesses' en 'het ontwikkelingsniveau' van de leerlingen (Kruiter et al 2015: 37; Kieft et al. 2017: 69).

#### Uit onderzoek met oud-leerlingen met een aantoonbare interesse voor kunst en cultuur blijkt

<sup>332</sup> De petitie-aanbieders zijn: Vereniging Onderwijs en Cultuur (VONKC), Vereniging Leraren Schoolmuziek (VLS), Organisatie voor Dansprofessionals (NBDK), Expertisecentrum Vakdidactiek Kunsttheorie en de Universitaire Lerarenopleidingen in de Kunsttheorie, Beroepsvereniging voor docenten Theater en Drama (BDD), Netwerk kunstvakdocentenopleidingen, Beeldend, Dans, Theater, Muziek (KVDO) en Facebook-actie; Schreeuw om CKV (VONKC 2012).

<sup>333</sup> Deze uitspraken zijn terug te vinden in de openbare reacties op het Wetsvoorstel bovenbouw havo-vwo (2012) ([www.internetconsultatie.nl/bovenbouwhavovwo/reacties](http://www.internetconsultatie.nl/bovenbouwhavovwo/reacties), geraadpleegd op 18 januari 2019).

<sup>334</sup> Het 1V Jongerenpanel, onderdeel van tv-programma EenVandaag en Trouw, bestaat uit jongeren van 12 tot en met 24 jaar. Zij beantwoorden vragenlijsten op basis van een online-onderzoek. 977 leerlingen vulden de vragenlijst in, waarvan er 699 het vak CKV hebben of eerder gevolgd hebben (1V Jongerenpanel 2013: 1).

'dat zij onvoldoende op niveau uitgedaagd worden en dat leerdoelen en relevantie van opdrachten vaak niet voldoende duidelijk zijn gemaakt' (Van de Kamp & Van der Vlies 2013: 8).<sup>335</sup> Er blijken grote kwaliteitsverschillen tussen scholen en docenten: er is sprake van 'good practices', maar op sommige scholen wordt het vak te vrijblijvend ingevuld. Als leerlingen gemotiveerd worden komt dat door uitdagende opdrachten, het enthousiasme en de expertise van de docent, of de wijze van presenteren in de school (Rijkhoff, Van Rijt & Meindertsmas 2008: 6-7; Van de Kamp & Van der Vlies 2013: 8). Dat blijkt ook uit ander onderzoek, ontwerponderzoek in dit geval, waarin leerlingen voorafgaand aan de interventie vertellen dat 'zij zich vaak niet betrokken voelen bij de CKV-lesopdrachten. Ze hebben het gevoel niets relevant te leren en blijven kunst saai vinden'. (Nijkamp 2015: 3). Tijdens de interventie, bestaande uit vier CKV-lessen van elk vijftig minuten, is veel aandacht besteed aan de verschillen en interesses tussen leerlingen.<sup>336</sup> De onderzoeksvraag of 'kunstwaardering bevordert kan worden door uitdagende lessen CKV [--], een persoonlijke benadering (differentiatie) en bewustwording van de relevantie van kunst en cultuur' krijgt in de conclusie een bevestigend antwoord. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat zowel de leerlingreacties als de leerresultaten zeer significante verbeteringen laten zien (Nijkamp 2015: 31). Om een optimale opbrengst te realiseren gaat het om de pedagogische driehoek van leraar, leerling en lesinhoud (Imelman 2017: 29).

### 6.3.2 Zwaarwichtige veranderingen

Half juni 2013 besluit staatssecretaris Dekker, 'mede op basis van de reacties uit het veld op het wetsvoorstel', dat het afschaffen van het vak CKV 'als verplicht onderdeel van het eindexamen' onvoldoende bijdraagt aan het belang van goed cultuuronderwijs. Om de gewenste ruimte te creëren wil hij CKV minder vormvoorschriften opleggen (Dekker 2013: 1). De verplichting tot actieve deelname aan culturele activiteiten laat hij vallen en hij wenst een kwaliteitsimpuls, waar ook de leerlingen naar vragen. Hij geeft SLO om die reden de opdracht 'te onderzoeken op welke wijze het vak CKV kan worden aangepast om het te moderniseren' (Dekker 2013: 4). Bussemaker voegt daar in de Eerste Kamer aan toe dat CKV een 'zwaardere theoretische basis' krijgt en 'zwaar en zwaarwichtig mee moet tellen' (Bussemaker EK 2013: 1-6-56).

Terecht wordt ook nu vanuit een *polycentrische beleidssturing* gekozen voor een *participatieve* aanpak. Begin maart 2014 wordt een breed samengestelde *Vernieuwingscommissie CKV* geïnstalleerd (Bussemaker & Dekker 2014b: 7), die in de zomer 2014 al een eerste versie uitbrengt en in december van dat jaar het definitieve *Advies examenprogramma CKV havo/vwo* uit (Vernieuwingscommissie CKV 2014) publiceert.

Weliswaar krijgen scholen voldoende ruimte voor eigen invulling, maar het doel van dit nieuwe onderwijsprogramma is 'de kwaliteit van CKV te verhogen door een duidelijker stofomschrijving van domein B Kennis van kunst en cultuur'. Bovendien moet het programma 'leerlingen stimuleren tot een creatieve en onderzoekende houding' (SLO 2014b: 5). De conceptversie is - volgens afspraken met OCW en SLO - enkele keren voorgelegd aan het Strategisch Beraad

<sup>335</sup> Het betreft bachelor studenten kunstgeschiedenis en theaterwetenschap van de UvA, die door docenten van de UvA bevestigd zijn naar tekortkomingen in de lesinvulling van CKV (Van de Kamp & Van der Vlies 2013: 8).

<sup>336</sup> Leerlingen zijn ingedeeld in een van de vier culturele profielen - ontwikkeld door CJP, YoungWorks en Motivaction (2012): Geïnteresseerde Toeschouwer, Ondernemende Cultuurfan, Creatieve Entertainer of Honkvaste Cultuurrijder, zodat er beter op de specifieke kenmerken en behoeften van de doelgroep ingespeeld kon worden (Nijkamp 2015: 3).

Kunstonderwijs (Geerling 2014; Marsman & Taminiau 2014) en aan andere betrokkenen. Ten slotte is de Groep Educatieve Uitgeverijen (GEU) geraadpleegd, die meldt dat nieuw materiaal in het schooljaar 2017-2018 beschikbaar kan zijn (Vernieuwingscommissie CKV 2014: 36-37).<sup>337</sup> De reacties, voor zover relevant, zijn verwerkt in de eindversie van het advies. 'Gezien de zorgvuldige werkwijze van de commissie en het overwegend positieve onthaal van haar voorstellen' besluit staatssecretaris Dekker het advies voor een nieuw examenprogramma CKV integraal over te nemen. Hij bepaalt de datum van invoering op 1 augustus 2017, gezien de handreiking die SLO nog moet schrijven en het nieuw lesmateriaal dat moet worden ontwikkeld (Dekker 2015c: 2).

Het programma bestaat uit vier samenhangende domeinen: verkennen (A), verbreden (B), verdiepen (C) en verbinden (D). Dat laatste vraagt leerlingen verbanden te leggen tussen de in de drie andere domeinen opgedane ervaringen en inzichten over kunstzinnige processen, vergelijkbaar met wat bij CKV1 het geval was. Hij moet voorts kunnen vertellen 'wat daarvan de betekenis is voor zijn (verdere) kunstzinnige en culturele ontwikkeling' en dit toelichten in een gesprek, film, presentatie, (digitaal) dossier of een combinatie van deze vormen (Dekker 2016b: 3). Het verschil met het oude CKV-programma is het loslaten van de verplichte culturele activiteiten en de verbreding en verdieping van de aandacht voor kunst - ook buiten de 'comfort-zone' van de leerlingen. De studielast blijft 120 uur havo en 160 uur vwo (SLO 2016c).

Het merendeel van de docenten is tevreden met de handhaving van CKV als verplicht schoolvak in het algemeen deel van de bovenbouw. Vooral nog is er dan ook weinig kritiek op de beëindiging van het verplichte aantal culturele activiteiten (Ubbels 2013: 28-29). Ook in het docentenblad *Kunstzone* is daar niets over terug te vinden.<sup>338</sup> Dat de stichting CJP de scholen juist aanmoedigt culturele activiteiten te ondernemen en instellingen te bezoeken is niet zo vreemd. Als pleitbezorger en uitgever van de Cultuurkaart en CJP-pas heeft deze stichting er immers belang bij dat de samenwerking tussen scholen en cultuurinstellingen niet stagneert. Vandaar de CJP-stelling dat je 'zonder activiteiten in feite geen cultuuronderwijs hebt'. Je moet 'het ervaren, anders blijft alleen de theoretische kennis over' (Stoffers 2014: 14). Bij de presentatie van het nieuwe programma, begin 2016, blijken wel wat praktische problemen, zoals het vinden van lesmethodes en de beoordeling van de leerlingresultaten in een eindcijfer omdat dit vanaf de invoering van het nieuwe CKV meetelt bij het examen (Wienk 2016: 17; Marsman, Taminiau, Penning de Vries 2019: 5).

Het nieuwe examenprogramma CKV wordt na vaststelling door de staatssecretaris (2015) in 2016 door SLO uitgewerkt in een digitale *Handreiking schoolexamen CKV* voor havo en vwo.<sup>339</sup> Het is ingevoerd in het schooljaar 2017-2018. Uit een eerste evaluatie in 2019 blijkt onder meer dat 56% van de docenten het nieuwe CKV met meer plezier geven dan het oude programma

<sup>337</sup> De vernieuwingscommissie CKV bestaat uit A. Gerrits (voorzitter), B. van Heusden, D. Schönau, G. Beckmann, E. Heijnen, L. Molendijk, J. Beerten, F. den Uyl en J. Wolters. De commissie wordt ondersteund door SLO (Vernieuwingscommissie CKV 2014: 33). M-T van de Kamp nam vroegtijdig afscheid van de commissie (vgl. *Kunstzone* 2014: 51).

<sup>338</sup> In *Kunstzone* 2014 tot en met 2016 zijn twee artikelen aan het CKV-beleid gewijd (interview Walter Groenen, directeur CJP, 2014, nr. 2 en een informerend artikel van het LKCA, 2016, nr. 1). Er zijn wel tal van artikelen die de CKV-praktijk belichten.

<sup>339</sup> De digitale handreiking schoolexamen CKV is gerealiseerd in samenwerking met docenten en specialisten uit het brede veld van kunst- en cultuur (<http://handreikingschoolexamen.slo.nl/CKV>, geraadpleegd op 20 januari 2019).

en ook de leerlingen lijken positief over het programma (66%). Het motto van CKV 'kunst actief meemaken' is bij de meeste scholen (80%) goed waar te maken. Het merendeel (89%) organiseert excursies en activiteiten of laat leerlingen zelfstandig met verschillende kunstuitingen in contact te komen (Marsman et al.2019: 23, 31).

## 6.4 Sturingsinstrumenten voor CKV1/CKV

Je zou denken dat CKV1, net als de andere schoolvakken, na ontwikkeling en invoering enkel reguliere beleidsaandacht krijgt. Het onderwijsbeleid richt zich immers veel meer op algemene onderwijszaken - zoals stelsel, structuur, identiteit, visie en missie, kerndoelen en eindtermen, regelgeving en medezeggenschap - dan op specifieke schoolvakken, of het moet om taal of rekenen gaan.

Sturingsinstrumenten voor CKV1 Periode 1998-2000	Instrumenten			Voor wie?			Uitvoerder	Schatting van de kosten per jaar in euro
	Juridisch	Communicatief	Economisch	Scholen	Leraren	Leerlingen		
Wet voortgezet onderwijs	X			X			Staten-Generaal	-
Examenprogramma	X			X	X		Regering	-
Bonus 2% reguliere subsidie <sup>340</sup>	X					X	Cultuurinstellingen	≤ 9.1 miljoen p.j.
Bulletin Cultuur & School		X			X	X	Cultuurnetwerk	ca. 275.000 p.j.
Website Cultuurplein (v.a. 2004)		X			X	X	Cultuurnetwerk	ca. 330.000 p.j.
Festivals - vakbijeenkomsten		X		X	X	X	Diversen	onbekend
Bureau Erfgoed Actueel <sup>341</sup>		X	X	X	X	X	OC&W	0.55 miljoen p.j.
CJP-pas - 15.000 scholieren (1998)			X			X	CJP	ca. 0.12 miljoen
Cultuurvouchers (1999)			X	X		X	CJP	ca. 1.9 miljoen
Projectsubsidies cultuurinstellingen			X			X	Overheden	≥ 3 miljoen p.j.

Figuur 53: Overzicht juridische, communicatieve en economische sturingsinstrumenten realisering CKV1

De doelstellingen van CKV1, actief deelnemen aan culturele activiteiten én de ijver van het cultuurdirectoraat om culturele instellingen tot effectief samenwerken te bewegen, maken van CKV1 echter een beleidsrijk schoolvak. Er worden vanuit de overheid dan ook sturingsinstrumenten ontwikkeld om de deelname van alle havo- en vwo-leerlingen aan culturele activiteiten te vergroten. De eerste jaren trekken het onderwijs- en cultuurbeleid voor wat betreft CKV gezamenlijk op in het beleidsprogramma *Cultuur en School* én in de Cultuurnota *Pantser of Ruggengraat* (Netelenbos & Nuis 1996; Nuis 1996).<sup>342</sup>

<sup>340</sup> Uitgegaan is van een subsidiebedrag van € 649 miljoen voor de Kunsten (jaar 2001). 70% ervan ontwikkelde in 1999 educatieve projecten voor jongeren en scholieren. Voor die groep geldt een bonus van 2% (Van der Ploeg 2000: 42). Het in de tabel opgenomen bedrag is een grove schatting van het maximaal in te zetten bedrag als sturingsmiddel.

<sup>341</sup> Staatssecretaris Van der Laan is op 1 januari 2005 een subsidierelatie aangegaan met de nieuwe stichting Erfgoed Actueel. Het subsidiebedrag is bepaald op basis van ondernemingsplan en begroting, maar zal niet meer bedragen dan het totale budget dat voor de toenmalige departementale projectorganisatie beschikbaar is: ca. € 550.000,- (Van der Laan 2004: 4).

<sup>342</sup> Schoolbezoek aan culturele instellingen is niet nieuw. De notitie *Kunsteducatie in het voortgezet on-*

De beleidsinstrumenten die de rijksoverheid voor de stimulering van culturele activiteiten in het schoolvak CKV1 gebruikt zijn ook in dit geval juridisch, communicatief en economisch. Een aantal ervan is in figuur 53 terug te vinden. Ze zijn bedoeld om de school de pedagogisch en ideologisch getinte cultuurparticipatieve doelen ten volle na te laten streven en om de teruglopende culturele belangstelling van jongvolwassenen weer nieuw leven in te blazen (Knulst & Kraaykamp 1996: 165; Nuis 1996: 10; De Haan 1997: 114).

#### 6.4.1 Juridische en communicatieve sturingsinstrumenten

Dat de onderwijsstructuur, leergebieden en schoolvakken in wetgeving worden vastgelegd is vanzelfsprekend. Dat geldt ook voor CKV1 in (vmbo), havo en vwo, dat in de wet op het voortgezet onderwijs als vak in het algemeen deel van de tweede fase voortgezet onderwijs is opgenomen (WVO, art. 39.1.e en art. 40.1.d). Elk vak in de tweede fase kent een examenprogramma dat aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd en door de minister formeel in een wettelijke regeling wordt vastgesteld (College voor Toetsen en Examens 2016: 18). De onderwijswet- en -regelgeving is dus een juridisch sturingsinstrument voor alle leerlingen die CKV1 moeten volgen en naar behoren af moeten sluiten (Hausmans 1996: 35).

Een meer specifiek juridisch sturingsinstrument, en dan voor culturele instellingen, is de 3%-maatregel van staatssecretaris Van der Ploeg, die in de invoeringsjaren van CKV1 ten tonele verschijnt. Culturele instellingen die bekostigd worden via het Cultuurplan, moeten drie procent van hun subsidie besteden aan het bereiken van nieuwe publieksgroepen, zoals jongeren en culturele minderheden (Van der Ploeg 1999b: 14; TK Van der Ploeg 1999c: 6). Hij bedoelt hiermee ook jongeren die het vak CKV1 volgen en het is volgens hem een gemiste kans 'als de toenemende vraag van scholen en leerlingen naar op hen toegesneden culturele activiteiten van de kant van de gesubsidieerde sector niet alert beantwoord wordt'. De drie-procentnorm moet gesubsidieerde instellingen stimuleren 'zich te prepareren op de groeiende educatieve markt' (Van der Ploeg 1999c: 2).

Vanwege het te algemene karakter van deze maatregel moet de staatssecretaris onder druk van de Kamer van deze kortingsregeling afzien. Hij zet die om in een 3%-subsidievoorwaarde binnen het reguliere subsidiebedrag. Instellingen die in hun plannen volgens de Raad voor Cultuur aan deze 3%-norm voldoen worden nu extra beloond met 2%-bonus op hun subsidiebedrag (Van der Ploeg 1999c: 3; TK Van der Ploeg 1999c: 6; TK 2000b: 70).<sup>343</sup>

Om CKV1 te promoten en zowel scholen als instellingen te informeren over de vakontwikkeling, zet OC&W twee communicatievehikels in: het *Bulletin Cultuur & School* en de website *Cultuurplein*. Het tweemaandelijks Bulletin wordt onmiddellijk bij de start van het beleidsprogramma uitgebracht om alle betrokkenen op de hoogte te houden en 'de samenwerking tussen onderwijs en culturele instellingen te bevorderen' (Ter Veer 1998: 5). *Cultuurplein* is in opdracht van

---

*derwijs; op weg naar een nieuw perspectief* (1993) geeft scholen al een steuntje in de rug om kunstvakken inhoudelijk te vernieuwen of beter te positioneren. Het *Platform Kunsteducatie*, in 1994 voor vier jaar ingesteld, ondersteunt dit (Netelenbos & Nuis 1996: 17).

<sup>343</sup> Als een culturele instelling na het positief advies van de Raad voor Cultuur extra geld (2%) krijgt voor een breder publieksbereik 'kan de accountant in het kader van de jaarrekening vragen hoe het zit als zij het niet heeft gehaald. Er is dan nog geen sprake van een sanctie; er komt dan een gesprek. Daarin kan blijken dat er een reden is waarom het niet is gehaald'. Als blijkt dat die aanvraag willens en wetens is ingediend en de instelling er met de pet naar gooit, zal terugvordering toch pas plaatsvinden als dit 'is voorgelegd aan de Raad voor cultuur' (TK Van der Ploeg 1999c: 7).

OC&W door Cultuurnetwerk Nederland ontwikkeld en begin 2004 door staatssecretaris Van der Laan gelanceerd. Het is een digitale bron voor docenten in de kunstvakken en in erfgoedonderwijs, die door Cultuurnetwerk, Kennisnet, SLO en het departementale projectbureau Erfgoed Actueel onderhouden wordt (Van der Linden 2004: 2-3). Beide besteden flink aandacht aan CKV1, zeker in de beginperiode. Staatssecretaris Adelmund zegt in het Bulletin, bij de start van de Tweede Fase, CKV1 een goed middel te vinden om 'leerlingen die van huis uit weinig vertrouwd zijn met kunst en cultuur daar toch mee in aanraking [te laten] komen'. En, 'het is juist de bedoeling om in een vak als CKV ook meer van de jongerencultuur aan bod te laten komen' (De Roos 1998: 3).

Provinciale en gemeentelijke culturele en ondersteunende instellingen organiseren vanaf schooljaar 1998-1999 regelmatig regiomanifestaties, festivals en uitmarkten om vraag- en aanbod van culturele activiteiten voor CKV1 en KCV te verbeteren (Padmos 1999: 15; Vanhommerig 1999b: 5; Vanhommerig 2001: 14-16). Weliswaar gebeurt dat vaak onder de brede noemer *Cultuur en School*, maar in deze fase zijn de CKV1-docenten en de tweede-fase-leerlingen meestal de doelgroep.

#### 6.4.2 Economische sturingsinstrumenten - CKV-vouchers

Al in 1998 constateren de staatssecretarissen Van der Ploeg en Adelmund, dat het vak CKV1 bijzondere kosten met zich meebrengt zoals voor toegangsbewijzen en vervoer. Deze extra kosten drukken dan doorgaans op het ouderfonds. Scholen proberen daarnaast ook korting te bedingen bij de instellingen. Het is maar de vraag of die korting blijven geven als alle scholen in 1999 met dit vak starten. Financiële belemmeringen 'moeten dan ook op de een of andere manier worden weggenomen' (Adelmund & Van der Ploeg 1998: 2). Het ministerie van OC&W anticipeert daar al vroeg op en overweegt economische sturingsinstrumenten in de vorm van aanvullende subsidies om scholieren meer mogelijkheden te bieden culturele activiteiten te bezoeken.

Onderzoek in 1995 (Nagel & Ganzeboom) naar het gebruik van het Cultureel Jongeren Paspoort (CJP) laat zien dat jongeren met een CJP gemiddeld drie keer meer aan culturele activiteiten deelnemen dan jongeren die niet over zo'n pas beschikken.<sup>344</sup> Weliswaar kopen voornamelijk jongeren die al erg in cultuur geïnteresseerd zijn zo'n pas. Maar als 'alle mogelijke factoren die deze interesse mede bepalen' uitgesloten worden, 'nemen CJP-houders toch tenminste twee keer zo vaak deel aan culturele activiteiten als niet-CJP-houders' (Nagel & Ganzeboom 1995: 14). Het is genoeg reden voor het ministerie om 15.000 scholieren in acht middelgrote gemeenten als experiment een CJP te geven waarmee ze goedkoper naar het theater, het museum of de film kunnen. Dat ze nog geen CJP hadden, terwijl dat zoveel kortingen biedt, komt volgens OC&W omdat 'veel jongeren nu eenmaal niets met cultuur hebben, laat staan met kunst'. Het experiment moet aantonen dat er met een CJP een duidelijke 'toename [komt] van het bezoek aan musea en de podiumkunsten' (Melis 1998: 25). Na evaluatieonderzoek (Ganzeboom & Nagel 1999) blijkt de proef een positieve uitkomst te hebben. Leerlingen met een CJP bezoeken 'ongeveer 20% vaker een culturele instelling [--] dan de controlegroep die

<sup>344</sup> Het Cultureel Jongeren Paspoort (CJP) komt zeer frequent voor 'onder jongeren met cultureel actieve en hoogopgeleide ouders, hoger opgeleide jongeren, studerende en jongeren in de steden, in die volgorde. Kleinere oververtegenwoordiging wordt aangetroffen voor vrouwen, uitwonenden, autochtonen, jongeren in de hogere leeftijdsgroepen, uitwonende jongeren die weinig verdienen en thuiswonende jongeren van goed verdienende ouders' (Nagel & Ganzeboom 1995: 10).

niet over een CJP beschikt' (Ganzeboom, Haanstra, Van Hoorn, Nagel & Vingerhoets 2001: 10). Het ministerie voert dan ook in 1999 de CKV-vouchers in.

### *Invoering en besteding CKV-vouchers*

Om leerlingen - individueel of in groepsverband - meer kansen te bieden culturele activiteiten te bezoeken komt de regering met voorstellen 'voor een systeem van vouchers of knipkaarten', daarbij rekening houdend met de keuzevrijheid van leerlingen (Adelmund TK 1998: 7). Het is een reactie op het signaal van het PMVO bij het aantreden van Kok-I voor dit, door het voortgezet onderwijs 'breed onderschreven knelpunt bij de ontwikkeling van CKV' (Van Bommel 1999: 30).<sup>345</sup> Een voorlopige schatting wijst uit dat een bedrag voor vervoer en toegang nodig is 'van gemiddeld 80 gulden per leerling'. Bovendien moeten culturele instellingen meer aandacht besteden aan de vraagzijde dan dat zij nadruk leggen op 'de [zelf bepaalde] ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardig aanbod'. Het ministerie versterkt deze eis door het merendeel van het budget vanuit de directie voortgezet onderwijs aan de cultuurconsument te geven: school of leerling (Adelmund & Van der Ploeg 1998: 2).

Na omstandige discussie in beide Kamers valt het besluit de vouchers via de school direct aan de leerlingen zelf te geven, gecombineerd met het CJP waardoor 'je korting op korting koppelt'. 'Daarmee duw je de kunst niet door de strot van de kinderen, want zij zullen in overleg met hun docent zelf invloed uitoefenen op de vraag waar zij naar toe willen gaan. Het is een voorbeeld van de verschuiving van aanbod- naar vraagfinanciering' (Van der Ploeg EK 1999: 22-906). Bovendien krijgen culturele instellingen zo ook de mogelijkheid de door de school verlangde activiteiten voor CKV-leerlingen te organiseren.<sup>346</sup> De uitvoering van de vouchers - deels toch ook bekostigd vanuit de cultuurbegroting - wordt aanbesteed bij de stichting CJP, omdat die het vertrouwen van het culturele veld geniet en door de dan vanzelfsprekende combinatie met de CJP-kaart. Natuurlijk speelt ook de positieve uitkomst van de CJP-proef bij die keuze een rol (Adelmund & Van der Ploeg 1999a: 2-3).

Schooljaar 1999-2000 kunnen de scholen voor het eerst de bonnenboekjes met een waarde van vijftig gulden per leerling bij de stichting CJP aanvragen, samen met een CJP/CKV-pas (TK 1999d: 95).<sup>347</sup> Het loopt niet direct storm, zoals uit de eerste cijfers blijkt. Begin 2000 blijkt nog maar 36 procent van de bonnen te zijn ingewisseld. 'Leerlingen en docenten zijn weliswaar goed op de hoogte van het bestaan van de vouchers, maar de mogelijkheden bij de inwisselpunten zijn niet altijd even duidelijk' (Twaalfhoven 2000: 6). Zo zijn vouchers niet geldig in het

<sup>345</sup> De gezamenlijke directies van het 'SLO-netwerk CKV1' stuurden voorjaar 1998 het PMVO een brief met hun zorgen over het ontbreken van enige financiële regelgeving voor entreegelden en vervoerskosten (Van Bommel 1999: 30).

<sup>346</sup> De staatssecretarissen noemen drie opties voor verstrekking van CKV1-gelden: a) gelden rechtstreeks aan scholen toekennen via een subsidieregeling. Iedere school ontvangt dan per CKV1-leerling een vast bedrag; b) aansluiten bij bestaande bonnen in de cultuursector. Leerlingen of scholen ontvangen bij de start van CKV1 een mapje met een selectie van deze bonnen; en c) invoeren van vouchers voor leerlingen op landelijk niveau. Vouchers kunnen zowel individueel als collectief worden ingezet voor het aanbod van cultuurinstellingen (Adelmund & Van der Ploeg 1999b: 3).

<sup>347</sup> Voor het vierde leerjaar havo/vwo (circa 85.000 leerlingen) bedragen de kosten voor de CJP/CKV-pas fl. 4,2 miljoen. De kosten voor de verstrekking van deze pas zijn per pas in 1999 fl. 2,97 exclusief btw en vanaf 2000 fl. 2,27 exclusief btw (TK 1999d: 95). Vanaf 2002, bij de invoering van de euro, wordt de waarde van de vouchers € 22,50. Leerlingen die Latijn in hun vakkenpakket kiezen krijgen deze vouchers ook voor hun KCV-activiteiten.

weekend en lang niet al het aanbod is met vouchers toegankelijk. 'Vooral leerlingen vinden dit verwarrend en raken ontmoedigd' (Twaalfhoven 2000: 6). Na een jaar blijken scholen wat meer vouchers af te nemen, maar leerlingen geven die bij lange na niet allemaal uit, ofschoon wel aan films, 'die in het geheel niet tot een verslag voor CKV1 leiden' (Tweede Fase Adviespunt 2001: 53).<sup>348</sup>

Dat zowel als leerlingen als culturele instellingen in hun vraag en aanbod nog aan de bezoeken moeten wennen, blijkt uit tal van reacties in dagbladen en vaktijdschriften. Zoals in het NRC: 'Soms zwerft er wel eens een groepje jongeren rond, dat door hun leraar culturele en kunstzinnige vorming (CKV) naar het theater is gestuurd. Doorgaans is dat de eerste en laatste keer dat ze een schouwburg van binnen zien. Als ze er niet door de suppoost worden uitgejaagd, doet de voorstelling dat wel' (Schmitz 2001). Schouwburgen en concertzalen verwijten leerlingen nogal eens dat ze slecht voorbereid binnen komen en zich niet aan de gedragscodes houden, andersom vinden leerlingen het cultureel aanbod weinig boeiend en niet voor hen gemaakt. Instellingen constateren dat 'massaal georganiseerd en verplicht theaterbezoek niet zo'n gelukkige keuze' is. Zij zien liever dat 'leerlingen de vouchers gebruiken door met kleine geïnteresseerde groepjes naar het theater te komen' (Twaalfhoven 2000: 7). Want, verzucht een leraar, moet iedereen van CKV1 maar 'genadeloos naar de concertzaal of het poppodium worden gedicteerd?' [-] Het leven is te kort voor ongewenste culturele activiteiten. En daar zijn er helaas ook veel van. Kunst moet soms helemaal niet' (Ter Steege 2001: 9).

Deelname & besteding CKV-vouchers	Deelname			Besteding	
	havo	vwo	Totaal <sup>349</sup>	Volgens OCW	Volgens CJP
1999-2000 CKV-vouchers			70%	51%	
2000-2001 CKV-vouchers	75,4%	74,2%	74,8% (70%)	61%	
2001-2002 CKV-vouchers	78,9 %	80,1%	79,4% (73%)	62%	60,6%
2002-2003 CKV-vouchers	82%	83,0%	85%	64% (67%)	64,9%
2003-2004 CKV-vouchers	83%	83,2%		72%	65,4%
2004-2005 CKV-vouchers			76% (72%)	76% (77%)	66,4%
2005-2006 CKV-vouchers			79%	79%	67,8%
2006-2007 CKV-vouchers			80%	77% (80%)	70,2%
2007-2008 CKV-vouchers			80%	80%	68,1%

Figuur 54: Overzicht deelname en besteding cultuurvouchers tussen schooljaar 1999-2000 en 2007-2008

De Kamer houdt de besteding van de CKV-bonnen nauwgezet in de gaten en vraagt het ministerie er periodiek over te rapporteren. Het schooljaar 1999-2000 laat, volgens OC&W, uiteindelijk een deelname zien van 70% van de betrokken leerlingen, die samen 51% van de uitgezette waarde - totaal 4,2 miljoen gulden - verzilveren. De besteding loopt per provincie nogal uiteen en duidelijk is dat de vouchers niet enkel in de randstad worden besteed. De staatssecretarissen concluderen uit deze eerste cijfers dat het instrument redelijk aanslaat maar meer sturing vraagt, onder meer door goede voorbeelden via het *Bulletin* te verspreiden en door er

<sup>348</sup> Leerlingen kunnen CKV-vouchers niet bij alle culturele instellingen inleveren, daartoe moeten die als Cultuurkaartacceptanten 'gecertificeerd' en technisch en organisatorisch voldoende geëquipeerd zijn om de elektronische betalingen te kunnen afhandelen (Algemene Rekenkamer 2011: 13).

<sup>349</sup> Het ministerie van OCW noemt in zijn verantwoordingsoverzichten verschillende keren andere percentages (tussen haakjes erachter geplaatst).

actiever met culturele instellingen en scholen over te communiceren (Adelmund & Van der Ploeg 2001: 1-3).<sup>350</sup>

Het ministerie streeft niet expliciet naar een 100%-besteding van de vouchers, althans zo blijkt uit de in OCW-begrotingen opgenomen streefcijfers. Een woordenwisseling tijdens een Kamerdebat tussen staatssecretaris Van der Laan en Kamerlid Kraneveldt (LPF) onderstreept dit. De laatste vraagt zich verbaasd af waarom Van der Laan 70%-besteding van het budget genoeg vindt. 'Zou dat niet gewoon 100% moeten zijn? Ik vind dat u ernaar moet streven om 100% van die vouchers verzilverd te krijgen' (Kraneveldt TK 2003b: 28). De staatssecretaris zegt hierop met het CJP er alles aan te doen om ver boven de 70% te komen, maar jongeren kunnen we 'niet dwingen om met die vouchers naar een culturele activiteit te gaan' (Van der Laan TK 2003b: 28). Enkele jaren later is het streefcijfer voor besteding op 75% van het aantal vouchers gesteld en wordt als maximaal haalbaar uitgegaan van 80% (TK 2006b: 152).<sup>351</sup>

In figuur 54 zijn in procenten deelnamecijfers van havo- en vwo-leerlingen opgenomen, én de percentagegewijze gerealiseerde besteding van de uitgezette vouchers volgens OCW en de stichting CJP.<sup>352</sup> De besteding - in de OCW-cijfers - laat een stijgende lijn zien van 51% in 1999-2000 tot 80% in het schooljaar 2007-2008, conform de streefcijfers van het ministerie. De werkelijke voucherbesteding (CJP) door havo en vwo lopen op van ca. 60% naar ca. 70%, een verschil van 10% met de OCW-cijfers. De cijfers van het CJP (laatste kolom) zijn door deze stichting beschikbaar gesteld (Sintenie & Rynja 2005; Rynja & Overbeeke 2005; persoonlijke communicatie J. Sintenie, e-mail 10 januari 2019), de andere cijfers zijn afkomstig uit de jaarverslagen en slotwetten van het ministerie van OCW tussen 2002 en 2008, en uit begrotingen van dit ministerie en Kamerverslagen.

Uit deze bronnen blijkt geen zelfde wijze van rapporteren en sommige rubrieken in bovenstaande tabel zijn leeg omdat de cijfers nergens terug te vinden zijn. Ze moeten overigens meer als indicatief dan als absoluut worden beschouwd, omdat het ministerie in zijn verantwoordingsoverzichten verschillende keren andere percentages noemt (tussen haakjes erachter geplaatst).<sup>353</sup> Dat het ministerie rapportagecijfers verschillend en afwijkend hanteert, merkt ook de Rekenkamer op in haar onderzoek *Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs* (2011). Het antwoord van het ministerie hierop is dat dit samenhangt met de *voorlopige* resultaten die CJP aanlevert en die het ministerie vervolgens overneemt 'voor het departementale jaarverslag' (Algemene Rekenkamer 2011: 21).

<sup>350</sup> Later wordt het meer gebruikelijk de vouchers CKV-bonnen of cultuurvouchers te gaan noemen en weer laten Cultuurkaarten, hoewel deze benamingen - ook door het ministerie en de beide Kamers - door elkaar gebruikt worden.

<sup>351</sup> Voor het te bereiken bestedingsstreefcijfer - verzilveringspercentage - wordt tot 2011 door het ministerie van OCW uitgegaan van het budget dat besteedbaar is op basis van het aantal geactiveerde leerlingen, in plaats van het totaal van het aantal aangemelde leerlingen (Algemene Rekenkamer 2011: 4). Dat levert positievere uitkomsten dan wanneer vanuit het totale aantal leerlingen in de tweede fase gerekend wordt.

<sup>352</sup> De stichting CJP leverde mij na mijn verzoek - en daarvoor mijn dank - per ommegaande de cijfers van de besteding van CKV-vouchers in havo en vwo in de schooljaren 2001-2002 tot en met 2007-2008 (persoonlijke communicatie J. Sintenie, e-mail 10 januari 2019).

<sup>353</sup> In het Jaarverslag 2005 bijvoorbeeld noemt het ministerie van OCW voor de besteding van CKV-bonnen een percentage van 72%, terwijl in het Jaarverslag 2009 in een tabel met een meerjarenoverzicht een percentage van 76% voor het schooljaar 2004-2005 is opgenomen (Ministerie van OCW 2006: 18; Ministerie van OCW 2010: 177).

### 6.4.3 Gebruik van CKV-vouchers en effecten van CKV1

Staatssecretaris Netelenbos stelt al bij aanvang van het vak CKV1: 'hoe jonger de kennismaking met cultuur, hoe steviger het fundament voor later'. De vraag is daarna hoe je contact legt 'met een lastig te bereiken generatie? Bij een verkeerde aanpak kun je juist aversie opwekken'. 'Daarom gaan we ook bij docenten en schoolleiders te rade. Zij weten immers goed wat jongeren raakt'. Eén enkele slechte ervaring 'en ze willen in geen jaren meer een theater in' (Ter Veer 1998: 5). Culturele instellingen vragen zich bijgevolg ernstig af hoe om te gaan met deze nieuwe doelgroep, omdat 'het gros van hen nog nooit een culturele instelling van binnen heeft gezien' (Severijnen 2000: 13). Het is dan uniek 'dat een deel van het onderwijsprogramma zich nadrukkelijk buiten de schoolmuren afspeelt' (Van der Hoeven & Van der Laan 2004: 8).

Voor hun culturele activiteiten zijn scholen sterk afhankelijk van het aanbod in eigen plaats of regio. Gaandeweg ontwikkelt een deel van de instellingen een speciaal aanbod voor CKV1, waar met de afnemende scholen vooraf over wordt overlegd. Soms spelen steunfunctie-instellingen of speciaal daartoe ingerichte overlegplatforms een rol, steeds vaker zijn het centra voor de kunsten die de bemiddelende en begeleidende taken op zich nemen (CBS, De Kunstconnectie & VKV 2003: 13). De vouchers kunnen overigens enkel bij door CJP geaccepteerde inwisselpunten worden ingeleverd hetgeen de keuze beperkt, zeker in de beginjaren van de voucheruitgave.

Criteria voor een keuze van culturele activiteiten maken docenten en scholen en die verschillen per school dan ook. Vanuit vakdoelstellingen geredeneerd is er 'het ideaal van een meerjarig, grotendeels door de individuele leerling bepaald programma van culturele bezoeken'. Omgekeerd is er de rauwe praktijk van 'een puur pragmatische invulling van overwegend groepsbezoeken, geconcentreerd in de tijd en zo nodig met behulp van video en cd in plaats van echte voorstellingen en optredens' (Ganzeboom et al. 2003: 11).

De eerste OCW-rapportage over het gebruik van CKV-vouchers dateert van maart 2001. Eerder lukt niet 'omdat deze bonnen [tot 2001] nog door de culturele instellingen ter verzilvering opgestuurd konden worden' (Adelmund & Van der Ploeg 2001: 1). Uit de rapportage blijkt het bezoek aan bioscopen en filmhuizen veruit het populairst te zijn. 'Ruim een kwart van de uitgezette voucherwaarde komt daar terecht'. Het 'marktaandeel van de filmhuizen [is dan ook] veel groter dan normaal onder jongeren, waarmee een sterke inhaalslag wordt gemaakt richting jonger publiek'. Opvallend is voorts 'het vrijwel ontbreken van de pop-sector, waar kansen blijven liggen: enkele individuele podia weten wel een behoorlijk bedrag op te halen. Hetzelfde geldt voor de kunstuitleen, waar een klein percentage eigenlijk geheel door één instelling wordt geïncasseerd' (Adelmund & Van der Ploeg 2001: 2).

Enkele jaren na invoering van CKV1 verschijnt de eindrapportage van het *CKV1-Volgproject* (Ganzeboom et al. 2003).<sup>354</sup> Het is een uitgebreid onderzoek dat 'de belangrijke aspecten van invoering' beschrijft, de 'meningen van betrokkenen' in kaart brengt en de 'effecten van CKV1 op cultuurdeelname' nagaat. Een meerderheid van de docenten is positief over het 'ervaringsgerichte' en wat minder over het 'kennisgerichte' CKV1-onderwijs. Er is dan ook relatief meer

<sup>354</sup> Het *CKV1-Volgproject* is in opdracht van het ministerie van OCW en Cultuurnetwerk Nederland uitgevoerd door de Universiteit Utrecht (Ganzeboom, Damen, Haanstra & Nagel). Het kent twee tussenrapportages (*Momentopname 2000* en *Momentopname 2001*) en de eindrapportage *Momentopnames CKV1. Eindrapport CKV1-Volgtraject*. Alle drie de rapporten zijn uitgebracht in de reeks *Cultuur+Educatie* van Cultuurnetwerk Nederland.

aandacht voor thema's met verschillende cultuuruitingen en voor de eigen mening van leerlingen, 'vergeleken met de aandacht voor uitleg van belangrijke begrippen of voor een chronologisch overzicht' of een 'canon' (Ganzeboom et al. 2003: 14; Damen 2010: 44). Leerlingen kunnen meestal kiezen uit een breed aanbod van activiteiten, het komt sporadisch voor dat louter en alleen de school de culturele activiteiten bepaalt. In de meeste gevallen gaat het om een mix van keuzes van leerlingen en door de school bepaalde activiteiten. De opvattingen van docenten over de soort culturele activiteiten die leerlingen mogen bezoeken, lopen nogal uiteen. Iedereen is het erover eens dat 'het bij de podiumkunsten om live-optredens hoort te gaan'. En 'leerlingen moeten soms bezoeken aan bepaalde populaire culturele activiteiten compenseren met minder toegankelijk geachte activiteiten' (Ganzeboom et al. 2003: 12, 14-15). Zowel docenten als leerlingen kampen in de eerste CKV1-jaren met invoeringsproblemen, maar gaandeweg wordt het vak minder theoretisch en ervaringsgerichter. Docenten maken het dan ook interessanter en vragen voor de verslaglegging vooral praktische of 'productieve' activiteiten (Ganzeboom et al. 2003). Voor CKV-jongeren geldt 'dat er eigenlijk twee soorten cultuur' zijn. Een serieuze en veelal saaie cultuur die meer voor ouderen is en waar zij 'kunst & cultuur' in eerste instantie mee associëren. Anderzijds een veelsoortige cultuur, die ze zelf niet snel als zodanig zullen bestempelen. Tegenover deze vorm van cultuur staan zij een stuk positiever en ze zeggen die meer als 'hun smaak' te beleven (Vogelaar 2005: 61).

### *Beleideffecten CKV1*

Bij de vraag naar de beleideffecten van CKV1 is het van belang eerst te kijken naar het examenprogramma en daarna in hoeverre dat is gerealiseerd. Het CKV1-programma is geformuleerd in termen die meetbaar zijn, zoals de actieve deelname aan een aantal culturele activiteiten die van algemeen erkende kwaliteit moeten zijn, gespreid over verschillende kunstdisciplines.<sup>355</sup> De examenkandidaat dient voorts blijk te geven van kennis van kunst en cultuur en moet daarvoor aan een aantal criteria voldoen. Tevens moet hij aantonen dat hij praktische activiteiten ondernomen heeft en een kunstdossier heeft aangelegd, 'waarin hij in woord, beeld en/of geluid' verslag doet van wat hij gedaan heeft en waarop hij kan reflecteren (Hausmans 1996: 36-37).<sup>356</sup>

Het onderliggende zogezegd wat elitair getint doel van CKV1, gaat echter veel verder dan de hier kort samengevatte eindtermen. Volgens de Stuurgroep Profiel Tweede Fase - en het landelijk cultuur- en onderwijsbeleid beaamt dit keer op keer - gaat het om wat 'een (meer dan) algemeen ontwikkelde Nederlander' hoort te weten van literatuur, kunst en cultuur, leidend 'tot blijvende deelname aan en belangstelling voor het culturele leven'. 'Idealiter vormt het vak de opmaat voor een langdurige en brede culturele interesse bij de leerlingen' (Stuurgroep Profiel Tweede Fase 1994b: 117; Nuis 1995: 15; Nuis 1996: 9; Ter Veer 1998: 5; Adelmund & Van der Ploeg 1999b: 14). Het *CKV1-Volgproject* laat zien dat er wel korte termijneffecten op cul-

<sup>355</sup> Wat 'algemeen erkende kwaliteit' inhoudt is onduidelijk en het wordt dan ook breed geïnterpreteerd. In het begin van de CKV1-schoolpraktijk zijn naast 'hoge kunst' ook veel vormen van populaire cultuur toegestaan, 'mits de leerlingen op een zinvolle manier op de activiteiten reflecteren en zich niet tot populaire cultuur beperken'. Leraren willen leerlingen 'kennis laten maken met het onbekende, zodat ze later voor zichzelf een beredeneerde keuze kunnen maken uit een breed scala van cultuurvormen'. Wat opvalt is dat 'de meeste leerlingen niet eens op het idee komen om populaire cultuur bij CKV1 te betrekken'. Leraren gebruiken een ruimer cultuurbegrip dan leerlingen (Van den Haak 1999: 1).

<sup>356</sup> Het examenprogramma wvo kijkt op twee punten af van dat van het havo: het aantal te bezoeken culturele activiteiten is hoger én de complexiteit van deze activiteiten is groter.

tuurdeelname zijn aangetoond, maar geen middellange termijneffecten; dat wil zeggen in de periode van een tot vier jaar na het afsluiten van het vak. Mogelijk heeft dit te maken met de brede range aan kunstdisciplines in de traditionele en populaire cultuur, waarvan er bij de schoolbezoeken maar een enkele per discipline aan bod komt en waar de leerling dan - voornamelijk receptief en niet actief - aan deelneemt.<sup>357</sup>

Het vak CKV1 leidt dientengevolge niet direct 'tot een positievere houding tegenover kunst en cultuur' en dat verandert de eerste jaren na school ook niet. 'Pas vanaf het derde jaar na afronding van CKV1 zijn er voorzichtige aanwijzingen dat (oud-)leerlingen die het vak hebben gevolgd kunst en cultuur iets meer waarderen' (Ganzeboom et al. 2003: 57). Dat wil echter niet zeggen dat ze - actief of receptief - dan in die periode meer culturele activiteiten ondernemen. Deze resultaten corresponderen met eerder onderzoek bijvoorbeeld naar de effecten van examens in een kunstvak (Nagel et al. 1996b) of naar beeldende kunstlessen en muzieklessen (Ranshuysen & Ganzeboom 1993), waaruit blijkt dat een 'verhoogde culturele participatie' enkel te zien is 'bij dezelfde discipline als die van de lessen'.<sup>358</sup>

Met andere woorden: beeldende kunst- en muziekclusterlessen of het volgen van het examen-vak beeldend of muziek heeft respectievelijk wel invloed op het latere museum- of concertbezoek, maar niet op een sterkere deelname aan andere kunstdisciplines (Ranshuysen & Ganzeboom 1993; Nagel et al. 1996b).

Verboord onderzoekt in die tijd de invloed van 'literaire socialisatie door de ouders en [-] de school, door middel van literatuuronderwijs' (Verboord 2003: 46). Het blijkt dat activiteiten (voorlezen, praten over boeken, meenemen naar bibliotheek, meenemen naar boekhandel, boek geven als cadeau, boek kopen voor kind) van zowel ouders als docent 'een sterke impact hebben op de leesfrequentie, ook wanneer verschillen in opleidingsniveau en geslacht in acht worden genomen. De invloed van de literaire socialisatie door de ouders lijkt zelfs iets kleiner dan die door de docent'. De ook in dit onderzoek naar voren komende feitelijke teruggang in lezen kan de ouders niet aangerekend worden en ook niet de school, want 'docenten houden in hun lessen steeds meer rekening met de smaak van de leerling wat een positief gevolg heeft voor de leesfrequentie' (Verboord 2003a: 63; Verboord 2003b: 35). Verboord concludeert dat zowel ouders als docenten met hun activiteiten 'een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de leesbevordering op lange termijn (Verboord 2003a: 62). Zijn onderzoeksresultaten tonen aan dat 'mensen later meer boeken lezen in de vrije tijd', als het 'literatuuronderwijs dat ze volgden meer leerlinggericht was' (Verboord 2003b: 35).

**Dan blijft nog de vraag of deze 'effecten' op een grotere deelname aan één kunstdiscipline niet**

<sup>357</sup> Tot de culturele activiteiten die worden omschreven als 'traditioneel', hoger en soms ook serieus behoren toneel en cabaret, klassieke concerten, ballet- en dansvoorstellingen en musea en/of tentoonstellingen. Culturele activiteiten die als 'populair' worden aangeduid zijn popmuziek, jazz, musical; film; evenement met dj of vj, dance-party en jongerenmanifestatie. Het gaat hierbij niet om een theoretische indeling, maar deze twee clusters van culturele activiteiten komen voort uit een statistische analyse (factoranalyse). 'Het valt op dat klassieke concerten nauwelijks delen in de vergrote cultuurparticipatie van de betrokken jongeren' (Ganzeboom et al. 2003: 18).

<sup>358</sup> In *Kunstkijkuren en Muziekclusterlessen* (Ranshuysen & Ganzeboom 1993) is de onderzoeksgroep tussen 18 en 40 jaar, een veel langere termijn dus dan bij het *CKV1-Volgproject*. Bij *Effecten van kunst-educatie in het voortgezet onderwijs* (1996) zijn er vooral effecten vlak na afsluiting van het examen en daarna nemen ze af (Nagel 2004). Bij het *CKV1-Volgproject* zijn leerlingen een of twee jaar van school en hebben effecten nauwelijks de kans gehad uit te kristalliseren (Ganzeboom et al. 2003: 58).

eerder voortkomen uit selectie, omdat die verhoogde deelname al eerder te zien was bij leerlingen, voordat die aan kijk- of luisterlessen deelnamen of een kunstvak als examenvak volgden (Nagel & Ganzeboom 2008: 86). Een sterkere cultuurdeelname wordt volgens verschillende sociologen immers voornamelijk mogelijk door 'culturele reproductie' in een langdurig proces van 'culturele socialisatie in het gezin van herkomst' (Bourdieu 1973; Van Eijck 1996: 235; Ganzeboom 1989; De Graaf & De Graaf 2003; Nagel 2004; Nagel & Ganzeboom 2008: 86; Damen 2010: 20). Wat leerlingen in het voortgezet onderwijs betreft zijn invloeden van het ouderlijk milieu, 'uitgedrukt als variantiecomponenten [--] ongeveer drie keer zo sterk' als die van de school.<sup>359</sup> Vergeleken met ander onderwijs echter is er in en vooral ná het voortgezet onderwijs wel sprake van een verhoging van cultuurdeelname - weliswaar met veel minder effect dan dat van het ouderlijk milieu - 'afhankelijk van het genoten onderwijs' (Nagel & Ganzeboom 2008: 86).<sup>360</sup>

Meer of minder deelname aan culturele activiteiten blijkt ook afhankelijk van kennis, vaardigheden en ervaring waarover men beschikt om complexere vormen van informatie te verwerken.<sup>361</sup> Kunstzinnige informatie is vaak complex en ambigu en de beschouwer moet een eigen 'antwoord' vinden om betekenis en waardering aan het kunstwerk te kunnen geven (Ganzeboom 1989: 46-51; Haanstra & Damen 2003: 21-22). Dit laatste geldt ook voor literatuuronderwijs, waarbij de mate van literaire expertise de leesfrequentie positief beïnvloedt (Verboord 2003b: 35). Hiervan uitgaand zal een 'klein vak' als CKV1 met een versnipperde aandacht voor kunstdisciplines en literatuur de cultuurdeelname niet blijvend stimuleren. Dat geldt wel voor leerlingen die al jong van huis uit 'cultureel getraind zijn' en 'feitelijk aan kunst en cultuur deelnemen' (Ganzeboom 1989: 50).

Ook Damen constateert in haar promotieonderzoek naar *Cultuurdeelname en CKV* (2010) dat na afsluiting van het vak er geen aantoonbaar effect is van CKV1 'op de traditionele cultuurdeelname en houding van leerlingen'. Leerlingen zijn na CKV1 'even cultureel actief als hun leeftijdgenoten die het vak niet gevolgd hebben'. Dit betreft in dezelfde mate leerlingen uit cultureel actieve en inactieve gezinnen. Het vak 'versterkt noch verzwakt de sociale ongelijkheden in cultuurdeelname' (Damen 2010: 20).

---

<sup>359</sup> Variantieanalyse is een begrip uit de statistiek, vaak aangeduid als ANOVA (ANalysis Of VAriance). Het is een toetsingsprocedure om na te gaan of de populatiegemiddelden van meer dan twee groepen van elkaar verschillen. De term verwijst naar de analyse van de totale variantie van de gemeten grootte in twee delen, de variantie binnen de groepen (binnenvariantie) en de variantie tussen de groepen (tussenvariantie) die met elkaar vergeleken worden (<https://hulpbijonderzoek.nl/online-woordenboek/anova>, geraadpleegd op 25 november 2019).

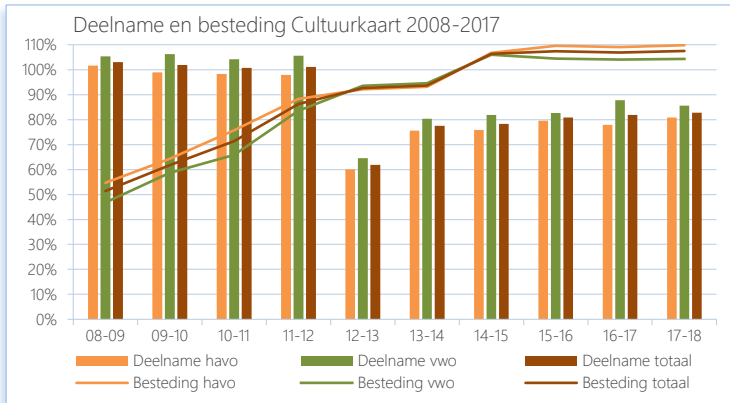
<sup>360</sup> In deze analyse van Nagel & Ganzeboom uit 2008 is niet onderzocht of er sprake is van een verhoging van actieve en receptieve cultuurdeelname nadat leerlingen een examenvak in een van de kunstvakken gevolgd hebben. In 1996 deden zij dat wel en daaruit leidden ze af dat oud-leerlingen die hebben deelgenomen aan het eindexamenprogramma van een beeldend vak of muziek zo'n tien tot twintig jaar later meer participeren in receptieve en productieve vormen van cultuur binnen de discipline van het gevolgde vak dan oud-leerlingen zonder zo'n vak in hun examenpakket. (Nagel et al. 1996b).

<sup>361</sup> In de beginjaren van CKV1 moeten de culturele activiteiten volgens de eindtermen aan de eis van 'erkende kwaliteit' voldoen. In het onderzoek van Damen (2010) is dat begrip opgevat als 'complexiteit'. Het concept complexiteit is afgeleid van de *informatieverwerkingstheorie* van Ganzeboom (1984), die stelt dat het door de cultuurparticipant gewenste niveau van complexiteit van een culturele activiteit stijgt naarmate de culturele competentie van die participant hoger is (Damen 2010: 16, 118).

## 6.4.4 Van vouchers naar Cultuurkaart

De Cultuurkaart - als opvolger van de CKV-vouchers - wordt in het schooljaar 2008-2009 geïntroduceerd en bestaat 'uit een culturele creditcard en een CJP kortingspas voor alle scholieren. [...] Dat wil zeggen dat alle ruim 900.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs deze kaart kunnen krijgen', inclusief de CKV-leerlingen (Plasterk 2009a: 44). In de OCW-jaarverslagen wordt vanaf dat moment voor dit onderwerp geen onderscheid meer gemaakt tussen leerlingen uit onder- en bovenbouw. Daarmee geven deze bronnen geen inzicht meer in gebruik en besteding van deze kaart door CKV-leerlingen. Stichting CJP heeft deze CKV-cijfers voor havo en vwo echter wel, en deze zijn in figuur 55 verwerkt.

Het VSBfonds geeft CKV-leerlingen in de periode 2008-2009 tot 2010-2011 een extraatje van 10 euro bovenop het tegoed van hun Cultuurkaart.<sup>362</sup> Het fonds daagt met zijn investering van € 2,2 miljoen cultuurinstellingen uit 'zich meer in jongeren te verdiepen én jongeren te stimuleren om nieuwe culturele activiteiten te ontdekken en zo hun smaak te vormen' (Plasterk 2009b: 2). Het is de economische crisis en haar naweeën die het VSBfonds doet besluiten zijn donatie na drie jaar stop te zetten (TK 2011a: 3).<sup>363</sup>



Figuur 55: Overzicht van deelname en besteding Cultuurkaart tussen schooljaar 2008-2009 en 2017-2018

De cijfers in bovenstaande tabel vragen een toelichting, ook al omdat deelname en besteding van de uitgezette Cultuurkaarten soms meer dan 100% bedraagt. Het berekeningsuitgangspunt is CKV-deelname in klas 4 (havo) en klas 5 (vwo). Als het door de scholen aan stichting CJP doorgegeven aantal deelnemende CKV-leerlingen gedeeld wordt door het door het CBS (CBS StatLine 2019) genoemde aantal havo-4 en vwo-5 leerlingen is de uitkomst enkele keren hoger dan 100%. De aanname is dat scholen CKV ook in andere klassen geven, zoals in havo-5 en in vwo-4 en of vwo-6.

Opvallend is dat de deelnamecijfers min of meer constant zijn in de eerste vier jaar van de Cultuurkaart (2008-2012) om daarna in schooljaar 2012-2013 in te zakken en vervolgens weer te stijgen. Ook de besteding van de uitgezette Cultuurkaarten stijgt gedurende de schooljaren

<sup>362</sup> Het extra tientje per leerling van het VSBfonds is in de tabel verwerkt (jaren 2008-2009 / 2010-2011).

<sup>363</sup> Het VSBfonds zou voor twee jaar deelnemen. Van iedere Cultuurkaart werd echter eerst het OCW-tegoed opgemaakt, waardoor er relatief veel VSB-tegoed overbleef. Hierdoor was er voldoende financiële ruimte om de afspraak van het VSBfonds met het ministerie van OCW met één jaar te verlengen (TK 2011a: 3).

tot boven de 100%. De verklaring van CJP hiervoor is dat Cultuurkaart-tegoeden van andere klassen ook voor de CKV-klassen zijn gebruikt. Het Cultuurkaart-tegoed wordt initieel per klas toegekend, maar de school mag de verdeling over de klassen zelf bepalen. Bij een transactie geeft de school door aan CJP voor welke klassen het tegoed gebruikt is (Plasterk 2008; persoonlijke communicatie J. Sintenie, e-mail 10 januari 2019).

De grote terugloop in scholendeelname in 2012-2013 is te wijten aan het beleid van het kabinet Rutte-I dat zijn bijdrage aan de Cultuurkaart stopt vanwege cultuurbezuinigingen. Dit gedoogkabinet vindt dat instellingen meer aandacht voor de verdien capaciteit van cultuur moeten hebben (Opstelten 2010b).<sup>364</sup> De oppositie verwijt de regering vervolgens in het Kamerdebat hierover 'de hele rijksbegroting doorgelood [te hebben] om te kijken waar nog wat te halen valt dat raakt aan kunst en cultuur'. De Cultuurkaart is de dupe van deze 'platte bezuiniging' (Klijnsma TK 2010c: 4). Klijnsma (PvdA) noemt als argumenten voor het behoud ervan dat een jongere als geen ander 'mee moet kunnen doen in het ontdekken van kunst en cultuur'. Zij vindt voorts de Cultuurkaart 'een prima instrument om via het onderwijs jongeren te interesseren voor kunst'. De Liefde (VVD) zegt dat de VVD als regeringspartij niet tegen de Cultuurkaart is, maar tegen de rijksbijdrage daarvoor. 'Als CJP in staat is om langs andere wegen middelen te genereren, kan het werk wat ons betreft worden gecontinueerd'; 'en in de lumpsum van de scholen zitten ook middelen voor CKV' (De Liefde TK 2010c: 13, 14). Van Dijk (SP) vraagt zich af hoe deze regering 'de Cultuurkaart [kan] wegbezuinigen', terwijl ze tegelijkertijd veel nadruk legt op de toegankelijkheid van kunst en cultuur voor jongeren (Van Dijk TK 2010c: 18).

Staatssecretaris Zijlstra onderschrijft tijdens het wetgevingsoverleg in de Kamer het belang van cultuurparticipatie en -educatie, en ook van het vak CKV. Maar scholen krijgen al via de lumpsum geld voor buitenschoolse activiteiten (Zijlstra TK 2010c: 47). Het bespaarde geld, ruim 13,5 miljoen euro, wil hij besteden aan subsidies voor individuele culturele instellingen, wellicht om daar de gaten te dichten na zijn forse bezuinigingen. Omdat de kaart pas per 1 september 2012 wordt opgeheven, is hij 'bereid te bezien in hoeverre die Cultuurkaart een invulling kan krijgen zonder dat daar een rijkssubsidie tegenover staat' (Zijlstra TK 2010c: 47).<sup>365</sup> Evenals de Kamer wil ook de Raad voor Cultuur de Cultuurkaart behouden, zo blijkt uit zijn *Advies Bezuiniging Cultuur 2013-2016. Noodgedwongen keuzen* (2011). Hij vindt het onbegrijpelijk dat 'het kabinet een zeer effectief instrument als de cultuurkaart met een pennenstreek heeft afgeschaft' (Raad voor Cultuur 2011: 4, 15).

Half juni 2011 rapporteert Zijlstra over de voortgang van de Cultuurkaart en constateert dat 'er binnen de cultuursector een groot draagvlak is voor cultuureducatie'. Hij stelt vast 'dat er kansen liggen voor een constructie waarbij een investering van scholen in het tegoed op de Cultuurkaart wordt gematcht met een bijdrage uit een fonds dat door verschillende partijen wordt gevuld' (Zijlstra 2011a: 44). In het daaropvolgend Kamerdebat willen enkele fracties in plaats van 13,5 miljoen vanaf 2012 via een bijpas-regeling 4,5 miljoen ter beschikking stellen, als aan-

<sup>364</sup> In het debat over de regeringsverklaring (27 oktober 2010) is door D66, PvdA, Groen Links en SP een motie ingediend om de voorgenomen bezuinigingen van de regering Rutte-I op cultuur, en expliciet ook de Cultuurkaart, op te schorten en nader te onderzoeken. De motie vraagt kwaliteit leidend te laten zijn voor toekomstige beleidskeuzes (TK 2010a: 14-72).

<sup>365</sup> Op 13 december 2010 is de motie van 27 oktober 2010 gevolgd door een motie van de PvdA, SP, D66 en Groen Links over het behoud van de Cultuurkaart zelf, ingediend tijdens het wetgevingsoverleg (TK 2010d). De motie is op 16 december verworpen (TK 2010e: 36-27).

vulling op 'nieuw aangeboorde giften van private partijen' (TK 2011a).<sup>366</sup> Zijlstra negeert dit en midden november stuurt hij het CJP-plan voor een doorstart van de Cultuurkaart naar de Kamer (Zijlstra 2011b). Nog diezelfde maand deelt hij de Kamer mee dat het kabinet positief tegenover het CJP-plan staat (TK 2011e: 39). Naast een inbreng van private en commerciële partijen en bijdragen van scholen gaat het in dat plan om de btw-vrijstelling voor Cultuurkaart-activiteiten van culturele instellingen. Het ministerie van Financiën wil daar wel aan meewerken, maar 'precedentvorming' moet worden voorkomen, aldus Zijlstra in de Kamer enkele maanden later (Zijlstra TK 2012a: 51-3-16).<sup>367</sup> Begin juni 2012 - het kabinet Rutte-I is dan gevallen - schrijft de demissionaire staatssecretaris in te stemmen met de doorstart van de Cultuurkaart door 'de intellectuele eigendomsrechten op de Cultuurkaart over te dragen aan CJP en een breed convenant Cultuurkaart mede te ondertekenen'. De algemene btw-vrijstelling gaat echter niet door, omdat inmiddels het btw-tarief op podiumkunsten is verlaagd. Wel wil Financiën btw-vrijstelling verlenen bij 'besloten voorstellingen voor leerlingen' (Zijlstra 2012a: 1). Voor het schooljaar 2012-2013 brengt het CJP nagenoeg voldoende middelen bij elkaar om 'de Cultuurkaart levensvatbaar te houden' (Jadnanansing TK 2012c: 8).<sup>368</sup> Om de begroting sluitend te maken wordt aanvullend € 0,6 miljoen aan CJP beschikbaar gesteld, mede 'om dit culturele ondernemerschap te honoreren' (Klijnsma & Van der Werf TK 2012d).<sup>369</sup>

Dat met het kabinet Rutte-II scholen weer meer gebruik maken van de Cultuurkaart heeft zeker te maken met het regeerakkoord waarin is opgenomen 'dat de Cultuurkaart CJP voor jongeren behouden blijft' (Rutte & Samson 2012: 19). Minister Bussemaker, ambtsopvolger van Zijlstra, kiest in haar beleidsbrief *Cultuur beweegt* (2013) voor een structurele financiering van de Cultuurkaart voor tenminste tien jaar, beginnend in 2013-2014.<sup>370</sup> Het gaat om een bedrag van € 4,9 miljoen per jaar, waardoor per leerling 'een basisbedrag van minimaal € 5,- beschikbaar' is (Bussemaker 2013a: 10). Al met al blijft er toch een forse bezuiniging van 64% (€ 8,6 miljoen) per jaar vergeleken met de situatie voor Zijlstra's ingreep. Dan is het licht te begrijpen dat de CKV-bestedingscijfers na 2013 voor havo én vwo de 100% overschrijden, omdat scholen meer Cultuurkaart-tegoeden van andere klassen voor de CKV-klassen inzetten (zie figuur 55).

<sup>366</sup> Deze motie (nr. 6 (32 820) is ingediend door Klijnsma (PvdA), Van Dijk (SP), Van der Ham (D66) en Peters (GL) (TK 2011b: 54). Op 30 juni 2011 is die verworpen: PvdA, SP, D66, GL, PvdD en CU stemden voor (TK 2011c: 100-14-47). Een paar maanden later dienen dezelfde fracties opnieuw een motie in om de Cultuurkaart te behouden. Nu in het kader van het wetgevingsoverleg over de OCW-begroting 2012 (TK 2011d) en ook nu wordt die verworpen.

<sup>367</sup> De motie Biskop (CDA) om 'belemmeringen voor een private doorstart van de Cultuurkaart' weg te doen nemen 'en scholen voor voortgezet onderwijs te stimuleren hun huidige bijdrage aan de Cultuurkaart te continueren bij een eventuele doorstart' is op 29-11-2011 door een Kamermeerderheid aangenomen, met de PVV-fractie tegen (TK 2011f: 29-9-17).

<sup>368</sup> De Cultuurkaart 2012-2013 is gefinancierd met eenmalige bijdragen, waaronder die van private partijen en fondsen en van CJP zelf, dat hierdoor op zijn vermogen inteert (TK 2013a: 43). Scholen betalen € 10,- kaartwaarde per kaart + € 2,- administratiekosten. De kaartwaarde is € 15,- en de kaart is tevens CJP kortingspas. De aanvullende € 5,- kaartwaarde komt van diverse partijen (TK 2012f: 4). De logistieke kosten worden gedekt uit private bijdragen, een bijdrage van deelnemende culturele instellingen en een beperkte bijdrage van deelnemende scholen (TK 2013d: 90).

<sup>369</sup> Om de uitvoeringskosten van € 0,6 miljoen te dekken wordt voor 2013 het budget voor het cultuurprogramma van het Ruslandjaar gehalveerd (Van Bijsterveldt-Vliegenthart 2012c: 77; TK 2012c: 8,9).

<sup>370</sup> Scholen doen aan de Cultuurkaart mee op vrijwillige basis en leveren een bijdrage van € 10,- per leerling. Scholen die deze middelen investeren hoeven geen vergoeding meer te betalen voor de Cultuurkaart zelf (Bussemaker 2013a: 10).

Haar behoud van de Cultuurkaart verleidt Bussemaker tot een haast dogmatische retoriek als zij in de Kamer zegt dat 'wij jonge generaties kennis [moeten] laten maken met cultuur en moeten laten ontdekken wat cultuur vermag'. Om te vervolgen met 'het is dan van groot belang dat de cultuurwereld voor hen toegankelijk is'.<sup>371</sup>

## 6.4 Conclusies

Het beleidsinitiatief halverwege de jaren tachtig om in het voortgezet onderwijs tot een vernieuwde tweede fase te komen lijkt vooral gestoeld op de wensen van het hoger onderwijs en op de behoefte tot kostenbesparingen. Bewindslieden zeggen dat er in het voortgezet onderwijs sprake is van inefficiënte leerwegen waardoor een flink aantal leerlingen enkel via omwegen het havo- of vwo-diploma kan behalen. Bovendien kan op kosten bespaard worden als leerlingen niet via vrije keuzevakkenpakketten, maar voorgesorteerde profielen naar het vervolgonderwijs doorstromen. Zo is in theorie immers sprake van een meer efficiënte en doelgerichte voorbereiding van zowel jongens als meisjes op vervolgstudies of arbeidsmarkt en vroegtijdige uitval kan voorkomen worden. Dat het in die beginjaren in eerste instantie om bezuinigingen draait en om betere kwalificaties voor het functioneren op de arbeidsmarkt houdt direct verband met de laagconjunctuur tijdens de kabinetten Lubbers. Het gaat immers om een krimpende economie, negatieve EMU-saldi, een steeds hoger wordende staatsschuld en de vraag naar weliswaar minder, maar beter gekwalificeerd personeel.

Gaandeweg de jaren negentig wordt bij de herziening van de tweede fase op beleidsniveau ook gekozen voor een *nieuwbakken pedagogisch-didactische aanpak* met het 'nieuwe leren' en het 'studiehuis', en daarmee voor een veranderende positie van de docent. Dit heeft zeker te maken met de eisen die maatschappij en politiek aan de te kwalificeren 'nieuwe' werknemer stellen.<sup>372</sup> Die moet immers in staat zijn tot zelfstandig en zelfverantwoordelijk leren, inventiviteit, innoverende kracht, creativiteit en het vermogen in een veelheid van situaties te kunnen handelen. Blijkbaar voldoet het adagium van kennisoverdracht en het 'autoritaire' frontale lesgeven niet meer om maatschappelijk noodzakelijke elementaire kennis over te dragen en vaardigheden te doen verwerven. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt niet dat deze doelen juist door het 'nieuwe leren' en het 'studiehuis' gerealiseerd worden. De verminderde ureninzet en de verlichte taakstelling leiden echter wel tot bezuinigingen. De docent als vakdeskundige in *de pedagogische driehoek* 'docent-vakinhoud-leerling' is door deze tweede-fase-voorstellen immers gemarginaliseerd (Blok, Oostdam & Peetsma 2006; Oostdam, Peetsma, Derriks & Van Gelderen 2006; Oostdam, Peetsma & Blok 2007).

Stilaan is ook hier een omslag gaande van het onderwijzen van de pure 'fundamenten van het vak' naar het aanleren van kennis omwille van het gebruik van die kennis in diverse contexten; de 'vakspecifieke geletterdheid' (Van Boxtel, Pilot & Van de Ven 2011).

Met als opdracht de tweede fase beargumenteerde vorm te geven opteert de Stuurgroep Profiel

<sup>371</sup> De dekking voor de Cultuurkaart is voornamelijk gevonden in eerder gereserveerde frictiemiddelen voor onvoorziene gevolgen van de cultuurbezuinigingen. Daar blijkt na alle beroepszaken nog een substantieel saldo (€ 37,9 miljoen) beschikbaar (Bussemaker TK 2013c: 14, 15; TK 2013d: 90).

<sup>372</sup> De herziene tweede fase leidt tot een nieuw functiewaarderingssysteem en gecombineerd met de lumpsumfinanciering zorgt dat er op sommige scholen voor dat niet langer uitsluitend schaal-12 leraren worden aangesteld in de bovenbouw. In het studiehuis is bovendien ook goedkoper onderwijspersoneel ingezet - met een lagere schaal of onbevoegd - dat vaak met grotere groepen werkt. De uren die leerlingen daarin doorbrengen tellen als onderwijstijd (TK 2008a: 136, 140).

Tweede Fase VO niet enkel voor kwalificerende, maar ook voor socialiserende en persoonsvormende doelstellingen. Ze kiest voor zowel alfa, bèta- als gamma-elementen in het onderwijsaanbod. Een benadering die het hoger onderwijs naar voren bracht door naast een scienceachtig vak te pleiten voor een cultureel-maatschappelijke component, vanwege de denkdisciplines die bij deze vakken horen. Leerlingen van havo en vwo kenden natuurlijk al de mogelijkheid een kunstexamenvak te kiezen, maar dat deed lang niet iedereen. Het is dit '*Bildungs*'-ideaal (Henrichs 1997) van een evenwichtige, algemene ontplooiing door het onderwijsaanbod dat de grondslag vormt voor de keuze van het vak culturele en kunstzinnige vorming (CKV1) in het algemeen verplicht deel van de tweede fase. De beleidsdoelen ervan zijn immers persoonsvormend en burgerschapsvormend: het vak moet voldoende kennis en inzichten bieden om kritisch het culturele katern van een kwaliteitskrant te kunnen lezen én tegelijkertijd de basis leggen voor een blijvende belangstelling voor en deelname aan de wereld van kunst en cultuur.

Of leerlingen daartoe meer geïnteresseerd en beter in staat zijn na afsluiting van CKV is, voor zover ik weet, nooit onderzocht. Onderzoek wijst wel uit dat CKV er niet of nauwelijks aan bijdraagt dat leerlingen na hun schooltijd meer aan cultuur deel gaan nemen; het tweede CKV-doel. Dat is niet zo verwonderlijk, omdat leerlingen dit vak pas in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs krijgen, er maar een gering aantal studielasturen mee gemoeid is en de aandacht over de veelheid aan kunstvormen verdeeld is.

Binnen de kaders van het 'nieuwe leren' en uitgaand van doelstellingen, didactiek en vakinhoud verschuift de rol van de CKV-docent. Die kiest voor een leerstof- en of leerlinggerichte aanpak en geeft klassikaal les met veel aandacht voor individuele begeleiding van leerlingen. Met zijn kennisopdrachten en individuele bezoeken aan kunst en cultuur past CKV dan ook heel goed in ideeën over studiehuis en het constructivistisch leren. Dat docenten CKV1 verschillend invullen en ook in mógen vullen, heeft naast de toenemende autonomie van het onderwijs te maken met het 'open' karakter van het examenprogramma. Het blijft een spanningsveld tussen het 'wat', de eindtermen die de overheid bepaalt en het 'hoe', de uitwerking en pedagogisch-didactische aanpak van de school. Die groeiende autonomie is het gevolg van de steeds meer postvattende neoliberale ideologie waarin ook de school als marktpartij en vanuit marktwerking wordt gezien. Deze richt zich met wervende slogans en alternatieve didactische opvattingen op het binnenhalen van de consument, de leerling. Dat dit gevolgen heeft voor de positie en rol van de docent, die vanuit dit *performativiteitsdiscours* benaderd wordt als efficiënt en effectief producent van de door de school gewenste onderwijsoutput, moge duidelijk zijn. Deze rationeel-rechtljnige redenering staat echter *haaks op het beleid van het cultuurdepartement*, dat culturele instellingen subsidievoorwaarden stelt en extra gelden vrijmaakt om de cultuurdeelname, als een van de doelen van CKV, te ondersteunen. Hoewel er in de onderwijs-lumpsum middelen opgenomen zijn voor culturele activiteiten krijgen leerlingen al bij de start van CKV (1999) CKV-vouchers en een CJP om de toegang voor cultuurbezoeken makkelijker te kunnen betalen. Vanaf 2008 voert de regering zelfs een Cultuurkaart in voor alle leerlingen van het voortgezet onderwijs, zodat iedereen de mogelijkheid krijgt meer aan culturele activiteiten deel te nemen. Even dreigt deze kaart door het streng bezuinigende kabinet Rutte-I te verdwijnen, maar overlevingsstrategieën van CJP en het continue aandringen van de oppositie, zorgen vanaf Rutte-II opnieuw voor een door de overheid gesubsidieerd sturingsinstrument, de CJP Cultuurkaart.

De door Wallage (1991) en later ook door Dekker (2014) aangewende *polycentrische vorm van beleidssturing* biedt van meet af aan *participatief* mogelijkheden tot vakinhoudelijke discussies in stuurgroep, vakontwikkelgroep, vakverenigingen én het parlement over de inhoud van dit cultuurvak. Het is vervolgens opmerkelijk dat na deze participatieve voorbereiding door onderwijsdeskundigen en na het overleg hierover met ambtenaren en bewindslieden politieke actoren tijdens de Kamerberaadslagingen op de stoel van die onderwijsprofessionals gaan zitten. Staande de vergadering groeperen ze vakken of deelvakken in het algemeen of profieldeel anders, schrappen, verlichten, verzwaren, herpositioneren en verschuiven. Met deze *rolopvatting* begeeft de politiek zich te weinig op haar pad van kwaliteitsbewaking en treedt ze in de vrijheid van scholen. Het komt paradoxaal genoeg voort uit het lobbywerk van diezelfde deskundigen om alsnog hun zin te krijgen, omdat ze dat in stuurgroep of bij minister en ambtenaren niet kregen. Bovendien speelt ook het publieke sentiment een rol dat tot uitdrukking komt in felle, extraparlamentaire protesten tegen de overladenheid van het examenprogramma en tegen 'zinloze' vakken als CKV1.

Dit verandert niet na de Commissie Dijsselbloem (2008) met haar uitspraken wiens verantwoordelijkheid het 'wat' en het 'hoe' is, want desondanks wordt in het Kameroverleg over het wetsvoorstel in 2012 om onder andere het verplichte vak CKV te schrappen, uitvoerig gesproken over het 'hoe'; over de gewenste didactiek en de inhoud van dit vak. Die Kameraandacht leidt overigens wel, na druk van onderwijs- en cultuurprofessionals en een overweldigend positieve uitslag van de internetconsultatie, tot behoud en uiteindelijk zelfs tot een vernieuwd CKV-programma, dat in 2017 in havo en vwo start.

## 7 Slotbeschouwing

In de Tweede Kamer is al lang kritiek op de overladenheid van het onderwijsprogramma van de nieuwe tweede fase. Op 9 juni 1999 meldt Adelmund de Tweede Kamer dat het onderwijsveld een gewenningsperiode vraagt en terughoudend is over aanpassingen van dat programma. Ondanks sterk aandringen van de Kamer wijzigt ze dan ook niets, omdat dit ook volgens haar onnodig is (Adelmund TK 1999b: 7). Later dat jaar - 23 november - attendeert de Kamer haar opnieuw op de overladenheid van het programma. Opnieuw zegt zij geen maatregelen 'ten aanzien van de overladenheid' te nemen (Adelmund TK 1999e: 25-1861). Pas toen duizenden leerlingen staakten en het op het Binnenhof uit de hand liep besloot ze, zonder enig overleg met direct betrokken ambtenaren en het onderwijswerkveld, tot een uitvoerig pakket aan verlichtende maatregelen, waaronder een vergemakkelijking van het CKV-programma voor havo en vwo (Adelmund 1999: 3,4). Ze overvalt er vlak voor de kerstvakantie de scholen mee en dat zorgt voor nieuwe protesten (TK 2000a: 7). Schoolleiders eisen duidelijkheid, waarna ze op een deel van haar maatregelen terug moet komen (Adelmund 2000a). Het is een voorbeeld van politieke macht van bovenaf; scholen staan met de rug tegen de muur en dienen de opdracht uit te voeren.

In deze studie heb ik de sterke en zwakke punten van het cultuuronderwijsbeleid van regering en parlement tijdens de kabinetten Den Uyl tot Rutte-III onderzocht. De centrale vraag daarbij was: *vanuit welke veranderende politieke, maatschappelijke en professionele opvattingen is tijdens de kabinetten Den Uyl tot Rutte-III het beleid voor cultuuronderwijs in het basis- en voortgezet onderwijs vormgegeven, welke vormen van beleidssturing zijn daarbij aangewend en hoe kunnen beleid en sturing verklaard worden?*

Het theoretisch kader dat aan mijn onderzoek ten grondslag lag, fungeert ook in deze slotbeschouwing als leidraad om tot enkele samenvattende conclusies te komen. De *opdracht aan het onderwijs* vanuit het onderwijs- én cultuurbeleid wordt nu als eerste belicht, gevolgd door *inhoud en strekking van het cultuuronderwijsbeleid*. Daarin is aandacht voor beleidsvisies en ideologieën voor bestel en systeem van het funderend onderwijs die leidend zijn voor de functies en doelstellingen van dit onderwijs, en van cultuuronderwijs als onderdeel daarvan. Het verband tussen onderwijsbeleid en financieel-economisch beleid - als eerste exogene variabele - volgt daarna, terwijl de samenhang tussen cultuuronderwijs en cultuurbeleid - als tweede exogene variabele - op meerdere plaatsen in deze slotbeschouwing terugkomt. Al met al blijkt het cultuuronderwijs de beleidsverwachtingen niet waar te kunnen maken. Om die *onmacht te doorbreken* bespreek ik positiewisselingen in beleidssturing, doelstellingen, draagvlak, leraar en leeropbrengsten met afsluitend aanbevelingen en voorstellen voor nader onderzoek. De reflectie op mijn onderzoek vormt het eindpunt van deze slotbeschouwing.

### 7.1 De opdracht aan het cultuuronderwijs

Tot de invoering van de kerndoelen in primair en voortgezet onderwijs bepaalden school, leerkracht en vakdocent voornamelijk zelf de onderwijsinhoud van de kunstvakken. Ze gebruikten daartoe methodes en werden langzaam ondersteund door gemeentelijk of provinciaal bekostigde intermediaire instellingen. Met de wettelijke vaststelling van kerndoelen (in 1993) is het *de opdracht van de rijksoverheid* aan de school om aan het eind van basis- en onderbouw voortgezet onderwijs vast omschreven doelstellingen te realiseren of die tenminste na te stre-

ven. En leerlingen die in de bovenbouw een eindexamen in een van de kunstvakken kiezen dienen te voldoen aan in de examenprogramma's opgenomen eindtermen.

Wat in mijn onderzoek als eerste opvalt is *de toenemende beleidsaandacht* die cultuuronderwijs de laatste decennia geniet, voor zowel de kunstvakken als het daaraan gerelateerde cultureel erfgoed. Die is vele malen groter dan in de beleidsperiode voorafgaand aan de regering Den Uyl het geval is. Die groei is niet alleen waarneembaar in gedachteswisselingen van ambtenaren en in formeel overleg van bewindslieden en Kamerleden, die op wetgevingsnota's, beleidsadviezen en andere documenten reageren. Deze is ook te zien aan de toegenomen behoefte om door wetgeving, voorlichting en additionele geldstromen de kwaliteit van het cultuuronderwijs te bevorderen. Bovendien is de toegenomen aandacht af te lezen aan het aantal onderzoekspublicaties, evaluaties en monitorstudies, dat veelal in opdracht van diezelfde overheden en van uitvoerende landelijke of provinciaal werkende intermediaire instellingen is verricht.

### Vanuit het cultuurbeleid

In de beleidsafspraken in regeerakkoorden, regeringsverklaringen, troonredes en miljoenennota's van Den Uyl tot Rutte-III is aanwijsbaar aandacht voor cultuuronderwijs. Weliswaar in bescheiden mate, maar het is niettemin bijzonder omdat andere schoolvakken die aandacht daar niet krijgen. Het is bovendien opmerkelijk dat de rijksoverheid, ondanks haar streven naar toenemende deregulering en autonomie van het onderwijs, het cultuuronderwijs ontziet en *inzet op een steviger positie ervan in het schoolcurriculum*.

Het is het gevolg van het *cultuurbeleid* dat de culturele loopbaan van kinderen en jongeren nadrukkelijk ondersteunt. Vanaf het eind van de zeventiger jaren zie je dit al terug in de bijzondere aandacht voor *muziekonderwijs* in de basisschool, omdat dit aanhoudend zwak blijft door gebrek aan kennis, vaardigheden, ervaring en durf van de groepsleerkracht. Later geldt dit *de hele breedte van cultuuronderwijs* in meerjarige beleidsprogramma's zoals de *Stimuleringsregeling* (1991-1998), *Cultuur en School* (1996-2012) en *Cultuureducatie met Kwaliteit* (2013-heden).<sup>373</sup> Als dan gekeken wordt naar de muzikale en beeldende kennis en vaardigheden blijkt uit een recente peiling van de onderwijsinspectie (2015-2016) dat die in de loop der jaren niet zijn verbeterd, ondanks deze extra inspanningen.

Voor wat *dit cultuurbeleid* betreft is in het beleid van de laatste vijftien kabinetten geen directe relatie te leggen tussen opvattingen over een breed of smal cultuurbegrip en links-progressieve, sociaaldemocratische, christendemocratische, sociaalliberale of neoliberale overtuigingen. Waar het kabinet Den Uyl in zijn cultuurbeleid uitgaat van 'wonen, werken, denken, zich uiten, zich ontspannen' is Kok-I voornamelijk gericht op de kunsten zelf. De links-progressief Van Doorn (PPR) gebruikt het cultuurbegrip in brede zin evenals de sociaalliberaal Nuis (D66) en liberaal Zijlstra (VVD). Bussemaker (PvdA) pakt dit begrip ook breed op als ze zegt dat cultuur 'de samenleving raakt en in beweging brengt [en] op sociale en liberale principes' is gestoeld (2013). De christendemocraat Brinkman (CDA) noemt kunst en 'de artistieke en daaraan verwante culturele expressie' (1985a) als het domein van cultuur, en ook de sociaaldemocraat d'Ancona (PvdA) en sociaalliberale Van der Ploeg (PvdA), Van der Laan (D66) en Plasterk (PvdA) kiezen in hun beleid voor het 'enge' cultuurbegrip.

<sup>373</sup> Die inzet komt er, terwijl scholen al 'over extra formatie beschikken voor het geven van vakonderwijs in de vakken zintuiglijke en lichamelijke oefening, tekenen, muziek, handvaardigheid en Fries', De meeste uren gaan naar lichamelijke oefening (TK 1985: 24). De vergoedingsbijdragen voor vakonderwijs zijn per 31 december 2004 vervallen (Compensatieregeling vakonderwijs basisonderwijs 1993).

## Vanuit het onderwijsbeleid

Het *onderwijsbeleid* laat zich gedurende de onderzoeksperiode niet onbetuigd en versterkt op een aantal punten ook de positie van cultuuronderwijs. Het verplicht voor alle onderbouwleerlingen tot 2006 de minimum-urentabel voor de kunstvakken, hoewel voor andere vakken al vanaf 1993 slechts adviestabellen gelden. Het komt vermoedelijk voort uit het *Bildungs*-streven om leerlingen naast rationele, wetenschappelijke kennis en morele ontwikkeling ook te confronteren met vormen van kunst en cultuur, om daar als *burger in de staat* later aan deel te kunnen nemen. Die steviger regie geldt ook de extra middelen vanuit het onderwijsbeleid voor het basisonderwijs via de Regeling *Versterking cultuureducatie in het primair onderwijs* (2004), die vanaf 2009 in de *Prestatiebox* opgenomen zijn.

De laagconjunctuur en de wens naar meer competente en hoger geschoolde werknemers dwingt de regering begin jaren negentig tot meer bruikbare en efficiënte leerwegen en een betere aansluiting van de tweede fase met onderbouw en vervolgonderwijs. Het leidt tot vier profielen, waaruit leerlingen een keuze kunnen maken. Om aan maatschappelijke eisen van *constructief leren* te voldoen voert de regering ook het 'studiehuis' in, dat tot een andere pedagogisch-didactische aanpak leidt en daarmee tot een positiewisseling van docent en leerling. Het betekent een omslag van het onderwijzen van 'de fundamenten van het vak' naar het aanleren van kennis omwille van het gebruik van die kennis in diverse contexten; de 'vakspecifieke geletterdheid'. De introductie van CKV in het vmbo en CKV1 als verplicht examenvak voor alle leerlingen in het algemeen deel van de tweede fase getuigt daar ook van, evenals die van CKV2,3 als (verplichte) examenvakken in het profiel C&M.

Als de twee interim-kabinetten Van Agt-III en Balkenende-III buiten beschouwing blijven, zijn het voornamelijk PvdA-politici die in zeven van de dertien kabinetten hun politieke invloed op cultuuronderwijs uitoefenen. Dat gebeurt dan hetzij vanuit onderwijsbeleid - vijf kabinetten, hetzij vanuit cultuurbeleid - eveneens vijf kabinetten - inclusief de drie kabinetten waarin zij zowel het funderend onderwijs- als cultuurbeleid in handen hebben (bijlage 02). Recht toe recht aan redenerend zou je zeggen dat niet alleen de regeertijd, maar evenzogoed de politieke kleur telt met zijn ideologische uitgangspunten voor onderwijs- en cultuurbeleid.

## 7.2 Inhoud en strekking cultuuronderwijsbeleid

### 7.2.1 Beleidsbenaderingen en ideologieën

In deze studie zijn de beleidsopvattingen onderzocht van regering en parlement over cultuuronderwijs, evenals die van adviesraden, onderwijsprofessionals, scholieren, vakjournalisten en andere actoren. Ze zijn vaak in lijn met elkaar, maar staan in dit bestel evenzogoed tegenover elkaar door opposerende politieke ideologieën en botsende onderwijsvisies. In dit complexe systeem zijn veel partijen bij de aansturing betrokken, hoewel het sturend vermogen van elke partij op zich betrekkelijk klein is.

Met de denkbeelden van Van Kemenade kiest het kabinet Den Uyl voor een constructieve onderwijspolitiek vanuit een rationalistisch beleidsperspectief en een coherente sociaaldemocratische visie op onderwijs en samenleving. Het is een vorm van verticale overheidssturing gebaseerd op de maakbaarheid van de samenleving. Door felle en demagogische tegenstand vanuit liberale en confessionele hoek kon Van Kemenade zijn plannen echter niet waarmaken. Dat lukt de meer neoliberale kabinetten Lubbers en Kok-I wel met hun voorstellen voor basisschool,

basisvorming, tweede fase en pabo. Bovendien geven zij schoolbesturen allengs meer autonomie, die dat inzetten voor pedagogisch-didactische onderwijsprofilering, ondernemerschap en marktwerking. De aanpak van Rutte-II en -III om met curriculum.nu het onderwijsstelsel een nieuwe inhoud te geven, laat een mix zien van een sociaal-constructivistische systeembenadering met een interactieve beleidsvoering. Het beleid komt dan tot stand 'in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren, die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn'. Het zijn, kort samengevat, verticale en horizontale systeembenaderingen waarin actoren - binnen de beperkte bewegingsruimte voor elk van de partijen - samen de maatschappelijke werkelijkheid definiëren en vandaaruit het onderwijs vorm willen geven. Dat de eerste verantwoordelijkheid voor dit stelsel wettelijk bij de rijksoverheid ligt stelt niemand ter discussie; wel *het gemis* van die overheid *aan een overkoepelende en samenhangende beleidsvisie* op zowel bestel als stelsel.<sup>374</sup>

Relevante *beleidsargumenten voor cultuuronderwijs* zijn voornamelijk gebaseerd op politiek-ideologische perspectieven en causaal-normatieve veronderstellingen, zonder dat doelstellingen expliciet gemaakt worden. Zo hoort het onderwijs volgens het links-progressieve sociaal-democratische kabinet Den Uyl (1973) ruim aandacht te schenken aan de ontwikkeling van expressie en musische vorming zodat er 'grottere kansen' zijn voor de creativiteitsontplooiing, die samen met de ontwikkeling van kennis en vaardigheden tot 'het vermogen [leidt] democratisch besef tot gelding te brengen'. De sociaalliberale regering Kok-I gaat er bij de inlijving van Cultuur in het ministerie van O&W vanuit dat cultuur een heel nauwe relatie heeft met onderwijs, opleiding en opvoeding en een sterk appel doet op creatief vermogen (1994). Vervolgens constateert het centrumlinkse kabinet Balkenende-IV dat cultuuronderwijs 'jongeren in contact [behoort te brengen] met onderliggende waarden in de samenleving, [met] historische lijnen en kunst leert waarderen en beoordelen' (2007). De regering Rutte-II wil met cultuuronderwijs de creativiteit van jongeren stimuleren en zo innoverend vermogen ontwikkelen, 'om onze economie te versterken' (2012). Daarin komen immers denk- en handelingsvaardigheden aan bod, gekoppeld aan onderzoekend, ondernemend en probleemoplossend lerend gedrag. Ook de kabinetten Den Uyl en Kok gebruiken het begrip 'creativiteit' en leggen een direct verband met de kunstvakken, hoewel die de directe link met innovatie en vermeend economisch nut uitdrukkelijk niet leggen.<sup>375</sup> Dezelfde vaardigheden worden soms om andere redenen het stimuleren waard gevonden. Of er daadwerkelijk van een causale relatie sprake is tussen cultuuronderwijs, de bevordering van creativiteit en het directe belang daarvan voor een innoverende economie, zoals bewindslieden de laatste jaren naar voren brengen, is (nog) *niet empirisch vastgesteld*.

## 7.2.2 Beleids- en handelingstheorieën; sturing en sturingsinstrumenten

Tussen 1973 en 2017 blijkt ondubbelzinnig sprake van *veranderende politieke en maatschappelijke denkbeelden* over het funderend onderwijs en in het verlengde daarvan over cultuuronderwijs. Het *onderwijsbeleid* van Den Uyl en dat van Rutte-II is vrijwel polair; Van Kemenade noemt 'het recht op de individuele ontplooiing *en de noodzaak van een maatschappelijke voorbereiding*' (1973: 7), terwijl voor Dekker het onderwijs de 'basis [legt] voor een succesvolle loop-

<sup>374</sup> Door het ambigue beleid van elkaar opvolgende regeringen is het lang niet altijd mogelijk om het funderend onderwijsbeleid direct aan één of meerdere maatschappijvisies of ideologieën te koppelen.

<sup>375</sup> Van der Ploeg (kabinet Kok-II) stelt dat met cultuuronderwijs 'een tegenwicht geboden wordt voor de economisering, verzakelijking en commercialisering van de samenleving' (Van der Ploeg 1999b: 26).

baan' van 'jonge volwassenen die actief *bijdragen aan samenleving en economie*' (2014: 1-2). Aan dit verschil in beleidsopvattingen liggen uiteenlopende maatschappijvisies ten grondslag, zoals die van de sociaaldemocratie van Den Uyl, de christendemocratische opvattingen van Van Agt en Balkenende en het neoliberalisme van Rutte. De PvdA stelt 'volksverheffing' centraal met het recht op 'een fatsoenlijk bestaan' dat 'volwaardige participatie in de maatschappij mogelijk maakt' (Bos & Koole 2005).<sup>376</sup> Het CDA wil 'dat mensen zich in gespreide verantwoordelijkheid als goed rentmeester gedragen' en zich actief inzetten voor 'de medemens en samenleving' (CDA 1993; Balkenende 2005). En de neoliberale VVD stelt dat je je best moet doen 'om je eigen leven tot een succes te maken' (VVD 2008; Rutte 2013). Voor beleidsvoorbereiding en -uitvoering wordt in het verlengde ervan gebruik gemaakt van een variëteit aan beleidssturing en bestuursstijlen.

Vanuit *het onderwijsbeleid* blijkt dat sociaaldemocraten, christendemocraten en neoliberalen in akkoord en verklaring zowel politiek-normatieve als politiek-causale beleidstheorieën hanteleren, met voornamelijk discursieve argumenten om hun voorgenoemen onderwijsbeleid te staven. Ondanks deze stijlvereenkomsten verschillen de onderliggende *normen en waarden*, naar gelang de aard van de politieke overtuiging.

Bewindslieden willen met *cultuurbeleid* cultuurpolitieke beleidsvisies realiseren en gebruiken daarvoor wetgeving, beeldvorming en incentives, zoals meerjarige beleidsprogramma's, vouchers en de cultuurkaart. Ze handelen daarbij vanuit padafhankelijke beleidstheorieën om *de samenwerking tussen school en het culturele werkveld* te beargumenteren. Eén ervan is van *vakinhoudelijke aard*, bedoeld om het gemis in de school aan vakinhoud te compenseren en andersom culturele instellingen te leren pedagogisch-didactisch te handelen. Een andere beleidstheorie is *faciliterend*, scholen kunnen zo makkelijker gebruik maken van voorzieningen waarover de school niet en cultuurinstellingen wel beschikken. Het cultuurbeleid moedigt die samenwerking ook aan om leerlingen *met kunst en cultuur vertrouwd* te maken, zoals het onderwijsbeleid dit trouwens ook in kerndoelen en eindtermen vastlegt. Het zou leerlingen stimuleren in hun vrije tijd, nu of straks, *zelf ook actief met kunst en cultuur bezig* te zijn of daar als bezoeker aan deel te nemen. Onderzoek wijst echter uit dat dit vooral afhankelijk is van kennis en vaardigheden om complexere vormen van informatie te verwerken. Om die competenties te verwerven is meer tijd en aandacht nodig - zoals in en door het gezin of na schooltijd - dan het in de school verplichte cultuuronderwijs bieden kan.

De door onderwijs- en cultuurbeleid ingezette sturingsmiddelen *om cultuuronderwijsbeleid te realiseren* zijn juridisch, economisch en communicatief van aard. Sturingsinstrumenten worden vanuit een klassieke of interactieve bestuursstijl afwisselend gebiedend, stimulerend en of verleidend ingezet.

### 7.2.3 Functies en doelen in onderwijs- én cultuurbeleid

Het overheidsbeleid dicht het onderwijs meerdere functies toe. Volgens Ritzen en Wallage bereidt het onderwijs mensen voor 'op hun maatschappelijk functioneren [--] te onderscheiden

---

<sup>376</sup> Politieke visies zijn steeds aan verandering onderhevig. De PvdA is opgericht met ruimte voor het socialistisch gedachtegoed én liberale ideeën. Eind '60 werd de PvdA 'aktiepartij' met Nieuw Links als links-progressief verschijnsel. Tijdens Kok- I en -II laat de PvdA steeds meer neoliberale tendensen zien, zoekend naar evenwicht tussen liberale markteconomie en verzorgingsstaat. Dat zie je ook in het sociaalliberaal handelen van PvdA'ers als Van der Ploeg, Plasterk en Bussemaker.

naar kennisoverdracht, individuele ontplooiing, sociale- en staatkundige vorming, socialisatie (overdracht waarden en normen), cultuuroverdracht en beroepsvoorbereiding'. De overheid onderscheidt kortom kwalificerende, socialiserende, persoonsvormende en selecterende functies, hoewel het onderwijs- en cultuurbeleid daarin elk *verschillende accenten* leggen. Binnen die functies gaat het om *in én buiten de kunst* gelegen doelstellingen. Beleidsmakers noemen de ontwikkeling van creativiteit, maar ook om 'deel uit te maken' van tradities en praktijken van sociale, culturele en politieke kringen in de samenleving, het verwerven van communicatieve vaardigheden en het zich bewust worden van culturele diversiteit. Het zijn opbrengsten van een leerproces die niet uniek zijn voor cultuuronderwijs, maar die volgens de overheid juist door dit onderwijs kunnen worden verkregen.

### Vanuit het onderwijsbeleid

De opdracht van de rijksoverheid voor cultuuronderwijs ligt besloten in de *kerndoelen* voor het primair en voortgezet onderwijs, die in de tachtiger jaren ontwikkeld zijn na consultatieve trajecten met onderwijsondersteunende instellingen, het onderwijswerkveld en lerarenopleidingen.<sup>377</sup> In eerste instantie als eindtermen bedoeld, geven ze weer wat leerlingen aan het eind van hun opleiding moeten kennen en kunnen. Ze zijn als streefdoelen geformuleerd, zodat scholen ruimte behouden voor de eigen invulling. Hoewel leraren pleiten voor zo concreet mogelijke doelstellingen, zijn schoolbesturen en ook de meerderheid van de Kamer het daarmee oneens, vanwege de té grote sturende werking. Dat verdraagt zich volgens overwegend confessionele onderwijsbonden en Kamerfracties niet met de vrijheid van onderwijs.

In de kerndoelen van basisschool en onderbouw voortgezet onderwijs staat voor *cultuuronderwijs* allereerst de vakinhoud centraal en hoewel daar eerder ook aandacht voor was, is die, naast het zelf beoefenen van kunst, vanaf 2005 sterker op receptie en reflectie gericht. Het accent ligt daarmee op kennismaking met kunstzinnige en culturele producten en kennisverwerving van culturele diversiteit, zowel 'op school als via regelmatige interactie met de (buiten)wereld'. Met deze doelen wordt bovendien de ontwikkeling van creativiteit nagestreefd door 'een beroep te doen op de natuurlijke nieuwsgierigheid', 'vormen van ontdekkend onderwijs' en 'reflectie op eigen handelen en leren'. Daarnaast is er sprake van vakoverstijgend werken, met onderwerpen 'die samenhangen met die uit andere leergebieden'. Ook de eindtermen zijn steeds globaler geformuleerd 'om docenten en scholen en dus uiteindelijk de leerling meer keuzevrijheid te bieden bij de invulling van het examenprogramma'.

Dat vakoverstijgend werken tot gespannen verhoudingen leidt met de eigenheid van de afzonderlijke kunstvakken laat zich raden. De globaler wordende formulering van kerndoelen en eindtermen werkt die spanning ook in de hand, omdat de invulling van de vakinhoud zo aan school en leerkracht zelf overgelaten wordt. Als gevolg daarvan mist cultuuronderwijs een systematische longitudinale, concentrische opbouw van kennis, vaardigheden en inzichten. Het is een uitkomst van de door neoliberale regeringen geforceerde deregulering en onderwijsautonomie; maar ook van de voortdurend terugkerende discussie over de vrijheid van onderwijs, gevoed vanuit confessionele zijde. Met als resultaat een op het performativiteitsregime gebaseerde en op marktwerking geënte concurrerende school.

---

<sup>377</sup> De inhoud en vorm van de kerndoelen - in eerste instantie eindtermen genoemd - van primair en onderbouw voortgezet onderwijs sluiten niet op elkaar aan. Dit komt ook omdat bewindslieden daarvoor steeds aparte commissies installeerden, die geen afspraken met elkaar hierover maakten.

## Vanuit het cultuurbeleid

Het is opmerkelijk dat het *cultuurbeleid als exogene variabele*, zowel vanuit de brede als enge opvatting van cultuur, veel meer functies aan cultuuronderwijs toedicht dan het onderwijsbeleid doet, *zonder dat dit echter consequenties heeft* voor het onderwijssysteem of voor kern-doelen of eindtermen.

Cultuuronderwijs, met als doel *te kwalificeren* en gericht op een (cultureel) beroep, zien we voornamelijk terug in Kok-I en Rutte-II. Cultuuronderwijs is onmisbaar om naar culturele vervolgopleidingen door te kunnen stromen of aan het werk te kunnen in kunst- en cultuurgereleerde beroepen. Dat cultuuronderwijs met vak- en leergebiedoverstijgende competenties evenzeer voor de reguliere arbeidsmarkt kwalificerend kan zijn, vinden we terug in cultuurbeleidsnota's van de kabinetten Rutte-I en -II, geënt op ideeën van de WRR (2013) over creativiteit en probleemoplossend vermogen, van belang voor een innoverende economie (2013). Daarvóór sprak geen cultuurbeleidsplan of cultuurnota hierover.

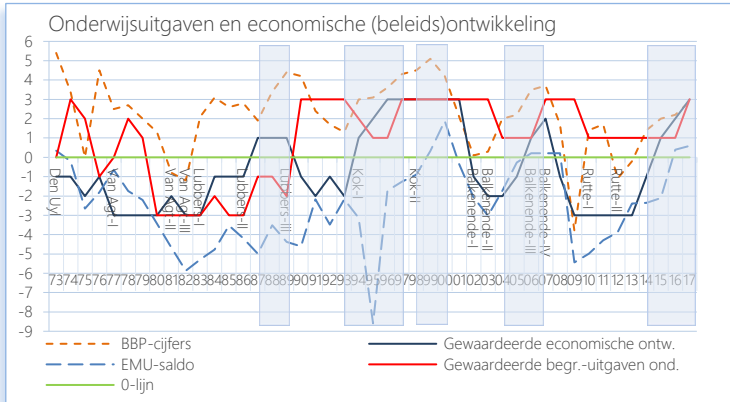
Wat de *socialiserende functie* betreft, noemen alle cultuurbeleidsplannen ook de burgerschapsvormende functie van cultuuronderwijs. Die is nodig om als individu zowel van een gemeenschap deel uit te kunnen maken als 'om daar een actieve bijdrage aan te kunnen leveren'. Cultuuronderwijs zou zich ook goed lenen 'voor het bevorderen van de interesse van autochtone en allochtone bevolkingsgroepen voor elkaars culturele achtergronden' (Kok-I). Daarnaast draagt het volgens Kok-II bij aan het besef dat leerlingen 'in een multiculturele samenleving' leven (Kok-II). Het belang van cultuuronderwijs voor *de persoonsvorming* en de bevordering van cultuurparticipatie, de actieve, receptieve en reflectieve deelname aan kunst en cultuur, wordt door vele kabinetten genoemd. Men spreekt dan over de ontwikkeling van kunstzinnige vermogens door een creatieve, onderzoekende houding (Den Uyl, Lubbers-I, Kok-I en Kok-II).

De *samenwerking tussen culturele instellingen en het onderwijs* wordt in de gehele beleidsperiode gestimuleerd. Er is wat dat betreft grote eensgezindheid tussen socialist, christendemocraat en liberaal en het zijn vooral Kok-I en -II, Balkenende-II en Rutte-I en -II die er actief beleid op voeren. Dat is opmerkelijk omdat regeringen voor geen enkel ander vak of leergebied beleidsmatig zo consistent inzetten op samenwerking met partijen buiten het onderwijs. Niet alleen in woord maar ook in daad, zoals door het ter beschikking stellen van stimuleringsgelden voor instelling en school, terwijl cultuurinstellingen die niet samen willen werken zelfs premies mis dreigen te lopen of op hun subsidie gekort worden. Om die samenwerking tussen culturele instellingen en scholen een inbedding te geven is na enkele experimenten en jaren overleg eind jaren tachtig uiteindelijk een *samenhangend infrastructureel stelsel* voor kunstzinnige vorming overeengekomen. Dit bestaat uit scholingsinstellingen, intermediaire organisaties en cultuurinstellingen die onder regie van Rijk, provincies en gemeenten binnen- en buitenschools werk voor cultuuronderwijs verrichten. Het resultaat ervan is dat culturele instellingen, zoals erfgoedinstellingen en musea, gaandeweg een steeds sterkere relatie met zowel het basis- als voortgezet onderwijs kregen. Het bezoek aan authentieke kunstproducten en erfgoedobjecten werd een welkom onderdeel van de kunst- en geschiedenisles.

Hoewel dit stelsel nog steeds uitgangspunt van beleid is, wordt het vanwege de tendens naar deregulering, privatisering en marktwerking van overheidstaken van binnenuit aangetast. Lang niet overal zijn er nog provinciaal werkende en bekostigde producerende, distribuerende of ondersteunende instellingen voor cultuuronderwijs. Bovendien zijn lokaal veel muziekscholen, creativiteitscentra en centra voor de kunsten afgeslankt, wegbezuinigd of geprivatiseerd.

## 7.2.4 Financieel-economisch beleid

Het cultuuronderwijs maakt ongeveer 10% uit van het curriculum van de basisschool en 6,5% van dat van het voortgezet onderwijs; dat geldt grosso modo ook voor het budgetdeel van het funderend onderwijs. De vraag is dan gewettigd wat de invloed is van de economische ontwikkelingen en het economisch beleid, als exogene variabele, op het (cultuur)onderwijsbeleid.



Figuur 56: Economische beleidsontwikkeling, onderwijsuitgaven en extra aandacht cultuuronderwijs

Uit figuur 56 blijkt *een sterk positieve correlatie* tussen de economische groei - op basis van EMU-saldi, BBP en de gewaardeerde economische ontwikkeling - en de gewaardeerde uitgaven voor het funderend onderwijs. Een verhevigde inzet in een groeiende economie is terug te zien aan de grafieklijnen in de verticaal staande, lichtblauwe tijdsblokken van de regeringen Lubbers-III, Kok-I en -II, Balkenende-III en Rutte-II (op de y-as staan in procentpunten de BBP-cijfers en het EMU-saldo, maar ook de waardering van +3 tot -3 van de economische ontwikkeling en de voorziene onderwijsuitgaven). De correlatieberekening laat zien dat de correlatiecoëfficiënt van de onderwijsuitgaven vergeleken met de economische stand van zaken, toeneemt van 0,455 met de economische situatie een jaar eerder, via 0,595 met de economie van twee jaar eerder, tot 0,644 met de economie van drie jaar eerder. Dat is het maximale verband dat te vinden is; na 4 jaar neemt de correlatie af tot 0,549. De conclusie is dat er een sterk verband is tussen de economische ontwikkeling en de uitgaven voor onderwijsbeleid met een na-ijl effect van één tot vier jaar.

De economische correlatie *tussen cultuurbeleid en cultuuronderwijsdoelstellingen* is niet af te leiden uit de impulsprogramma's voor cultuuronderwijs in het primair onderwijs. De extra middelen ervoor groeien niettemin 'explosief' in 2004 en deze trend loopt tot schooljaar 2017-2018 door, ondanks de economische recessie tussen 2001 en 2003 én tussen 2007 en 2010. Het geringe volume van ruim 100 miljoen euro per jaar voor basisschool én voortgezet onderwijs is echter te weinig om de correlatie vast te kunnen stellen.

Vanaf schooljaar 1991 is er met meerjarige beleidsprogramma's steeds meer extra geld beschikbaar voor cultuuronderwijs in het basisonderwijs, hoewel dit gematched bedrag van een kleine 100 miljoen euro schril afsteekt tegen de reguliere rijksuitgaven voor het funderend onderwijs van € 18,2 miljard (2017). Als we de besteding ervan nauwkeuriger bezien, blijkt na een stormachtige groei het aantal bezoeken van scholen aan cultuurinstellingen en het aantal ac-

tiviteiten van instellingen in de school na 2013 flink terug te lopen. Dit geldt voornamelijk het bezoek aan podiumkunsten; in mindere mate handelt het om bezoek aan museale kunst- en historische collecties. Wat culturele activiteiten in de school aangaat is de terugloop minder groot, hoewel concerten, dansvoorstellingen en schrijvers in de klas ook minder hoge ogen gooien. Het heeft vermoedelijk te maken met de veranderde beleidsdoelstellingen van *Cultuureducatie met kwaliteit*, waardoor instellingen vaker samen met scholen aan de ontwikkeling van leerlijnen en de deskundigheidsbevordering van de leerkracht werken. Die verhoogde dienstverlening gaat dan ten koste van de middelen voor culturele activiteiten. Weliswaar versterkt deze docent- en leerplangerichte aanpak de kwaliteit van het bezoek, maar het staat de directe kunstconfrontatie van de leerling in de weg.

### 7.3 Het doorbreken van de onmacht

Noch het overheidsbeleid, noch het funderend onderwijs blijken bij machte te voldoen aan de door diezelfde overheid gestelde onderwijsopdracht. Die is van Den Uyl tot Rutte-III wisselend en steeds vanuit het directoraat Onderwijs én dat van Cultuur geformuleerd. Weliswaar zijn de monitorresultaten in beleidsverslagen positief geformuleerd, maar de feitelijke opbrengsten zijn niet bemoedigend.

Zo zijn de monitorstudies decennialang weinig hoopgevend over *de deskundigheid van de leerkracht*. En er is weinig animo om dat te verbeteren. Slechts een derde van de scholen wil tijd én budget aan deskundigheidsbevordering besteden, terwijl dit als een van de speerpunten in het impulsprogramma Cultuureducatie met Kwaliteit is opgenomen. Als het om *draagvlak voor cultuuronderwijs* gaat, blijkt dit groter bij scholen die aan impulsprogramma's deelnemen dan bij andere scholen. Gemiddeld zegt vier vijfde van de respondenten dat er in hun school draagvlak is voor dit onderwijs (2019). Ook in de *samenwerking met culturele instellingen* zijn aan impulsprogramma's deelnemende scholen het meest zelfstandig. Zij werken met cultuurinstellingen samen aan de vormgeving van het cultuurprogramma, terwijl andere scholen meestal kant-en-klare producten afnemen. Deze uitkomsten zijn vermoedelijk positief beïnvloed omdat scholen die voor een impulsprogramma kozen waarschijnlijk al positiever over cultuuronderwijs dachten en er al meer aandacht aan besteedden. Het beeld dat scholen over *de leeropbrengsten van leerlingen* geven is divers. De culturele ontwikkeling, want dat is de term die monitors daarvoor gebruiken, neemt af voor verbeeldingskracht en originaliteit; de toepassing van culturele kennis en vaardigheden verbetert (2019). Wat er mee bedoeld wordt is onduidelijk, omdat de begrippen niet geoperationaliseerd zijn.

Het peilingsonderzoek kunstzinnige oriëntatie van de Inspectie (2017) is een stuk negatiever over *de leeropbrengsten*. Hier vraagt men *niet*, zoals in de monitorstudies, naar de mening van leerkrachten of schoolleiding. In dit onderzoek zijn *de resultaten van de opdrachten* die kinderen uitvoerden voor muziek, beeldende vorming, dans en drama beoordeeld en voor muziek en beeldende vorming vergeleken met die van twintig jaar eerder. Tegelijkertijd is het creatieve proces, dat eigen is aan het kunstvak, geoperationaliseerd en empirisch onderzocht. Het is 'geen op zichzelf staande (meta)vaardigheid, maar kan enkel betekenisvol worden ingezet binnen een vakspecifiek domein of binnen vakoverstijgende (samenhangende) lessen of projecten, waarbinnen de creatieve vaardigheden een rol spelen' (Cito 2016: 7). Het blijkt dan dat zowel voor muziek als voor tekenen de leeropbrengsten minder zijn dan die van 1996 en 1997. En toen was men daar al niet tevreden mee.

Mogelijke oorzaken zijn de globalere beschrijving van kerndoelen vergeleken met de negentiger jaren en het beperkte en niet systematische gebruik van lesmethodes.<sup>378</sup> Bovendien is er nu meer aandacht voor taal en rekenen, terwijl de tijd en aandacht voor cultuuronderwijs in de lerarenopleidingen, de pabo's, sterk is verminderd.<sup>379</sup>

Ook in het voortgezet onderwijs worden monitorstudies naar cultuuronderwijs uitgevoerd (vanaf 2006). Dat is ongewoon omdat er naast taal en rekenen (wiskunde) geen andere leergebieden zijn waarnaar de rijksoverheid in dit onderwijs meerjarige monitorstudies laat verrichten. Voor de elkaar opvolgende evaluatiejaren worden steeds dezelfde indicatoren gebruikt om de stand van het cultuuronderwijs in het voortgezet onderwijs te meten en met elkaar te vergelijken (verankeringsmaat). Gekeken wordt naar criteria als: een vastgelegde visie, een samenhangend programma, de aanwezigheid van een cultuurcoördinator, breed draagvlak, samenwerking tussen school en culturele instellingen, deskundigheid van docenten, kwaliteit van de accommodatie, financiën en het al of niet houden van evaluaties. De inhoud en kwaliteit van de kunstvaklessen is echter niet bestudeerd.

Cultuuronderwijs in het voortgezet onderwijs blijkt al jaren in ontwikkeling; het is een centraal thema in de onderwijsvernieuwing en een aantal scholen heeft dit als onderwijsprofiel gekozen (cultuurprofiel scholen). Een vergelijking tussen 2006 en 2017 van de verankeringsmaat laat zien dat cultuuronderwijs steeds meer in de school verankerd is. Tegelijkertijd wordt zichtbaar dat het vooral nog bij driekwart van de scholen schort aan samenhang in het onderwijsprogramma, vier vijfde kent geen breed draagvlak in de school en driekwart heeft geen gepaste accommodaties voor dans en drama. Ongeveer een derde van de scholen vindt de docent niet deskundig genoeg om cultuuronderwijs te verzorgen. Samenwerking met cultuurinstellingen blijft vaak beperkt tot afname van het beschikbare aanbod. In 2017 voldoet 6% van de scholen (achterblijvers) aan nul of één van de negen indicatoren, terwijl een kwart aan zes of meer indicatoren voldoet (koplopers).

Deze uitkomsten klinken een stuk positiever dan bij het primair onderwijs het geval is. Het heeft ermee te maken dat de kunstlessen bijna allemaal verzorgd worden door bevoegde vakdocenten, terwijl volgens de Inspectie (2018) maar een kwart van de basisscholen over een vakleerkracht in een van de kunstvakken beschikt. De monitors laten ook zien dat cultuuronderwijs in het voortgezet onderwijs een meer vaste plek heeft gekregen. Dat is niet zo vreemd omdat kunstvakken deel uitmaken van het onderwijscurriculum, examens kennen en in het lesrooster met naam en vakdocent opgenomen zijn. Het neemt niet weg dat ook daar zeker nog ruimte is voor verbetering. Vanuit het beleid gezien geldt dat voor de totstandkoming van en samenhang in het onderwijsprogramma én voor het belang van cultuuronderwijs voor buiten de kunst gelegen doelstellingen, zoals het *Bildungs*-streven en de verwerving van 21<sup>ste</sup>-eeuwse vaardigheden. Bovendien gaat het om de deskundigheid van de leraar en de positie van de

---

<sup>378</sup> Het probleem bij methodisch handelen in de kunstvakken is dat leerkrachten lesvoorbeelden in zulke methodes meestal naar eigen inzicht kras kras door elkaar gebruiken. De leerplanontwikkeling zou een nieuwe balans moeten vinden tussen voldoende richtinggevend en voldoende vrijheid voor scholen en leerkrachten (Haanstra 2018: 67-76).

<sup>379</sup> Een aantal basisscholen kent de laatste jaren dan ook een vakleerkracht met uren voor muziek (8,3%), gevolgd door een vakdocent voor beeldend (7,6%), drama (3,8%), dans (2,3%) en ten slotte cultureel erfgoed (1,5%). De som van deze percentages is minder dan 25%. In dit percentage zijn echter ook de niet aan één vak toegekende data verwerkt (Inspectie van het Onderwijs 2018: 43). Het lijkt erop dat het aandeel van de vakleerkracht in het primair onderwijs groeit (Van Essen et al. 2019: 7).

kunsvakken in de school, omdat nog lang niet alle scholen (alle) kunsvakken als examenvak aanbieden.

Dit leidt tot de vraag wat er voor het cultuuronderwijs veranderen kan zodat de school de opdracht van de overheid naar behoren uit kan voeren en de *huidige onmacht van beleid en uitvoering doorbroken wordt*. Welke positiewisselingen zijn daarvoor nodig in *beleidssturing* en *doelstellingen* van de rijksoverheid, in het *draagvlak* in samenleving en school, in *deskundigheid* van de leraar, als belangrijkste actor in het uitvoeringsproces, en in *leeropbrengsten* van de leerling.

In het vervolg wordt kort op elk van deze componenten ingegaan vanuit de noodzaak tot een positiewisseling. Het gaat vanuit het cultuuronderwijsbeleid gezien om 'ongetemde problemen', vandaar dat ik bij mijn aanbevelingen aan het eind van de paragraaf met de inzet van vak kennis en ervaringen van onderwijsprofessionals redeneer vanuit een horizontale bestuursfilosofie met interactieve beleidssturing.

### 7.3.1 Positiewisseling beleidssturing

Uit mijn onderzoek blijkt dat er van Den Uyl tot Rutte-III steeds meer vanuit een polycentrische sturing vorm wordt gegeven aan het onderwijsbeleid, en daarmee ook aan cultuuronderwijs. Waar Van Kemenade met zijn sociaaldemocratische visie op onderwijs en samenleving in zijn voorstellen (1975-1977) kiest voor een centrale overheidssturing buigt dat allengs om naar meer horizontale bestuursconcepten, gevoed door het neoliberale principe van deregulering en autonomie en het christendemocratische subsidiariteitsbeginsel. De tweede-fase-herziening (1991-1997), ingezet door Wallage met 'wegbereiders', stuurgroep en vakontwikkelgroepen - ook voor culturele en kunstzinnige vorming - laat al een meer participatieve beleidsaanpak zien met samenwerkende bestuurlijk-, ambtelijk- en onderwijsbetrokkenen als leidende actoren. Dit interactieve herzieningstraject is echter afgerond met een bestuurlijke wetgevingsroute waarin het klassieke sturingsconcept weer leidend werd. Kamerleden gaan dan op de stoel van de onderwijsprofessional zitten, waardoor er voor die expertise geen plaats meer is.

Dekker en zijn opvolger Slob geven in het curriculum.nu-traject (2016-heden) het voortouw aan leraren, schoolleiders, ouders, leerlingen en andere onderwijsactoren om - aangezet en ondersteund door Coördinatiegroep en ambtelijk bureau - vorm te geven aan de verbetering van het curriculum van het gehele funderend onderwijs.<sup>380</sup> Feitelijk is het de Tweede Kamer die na discutabele adviezen van Onderwijs2032 een consultatieve route vaarwel zegt en een participatieve, samenwerkende aanpak afdwingt om de vakexperts zelf, de leraren *met hun professionele opvattingen*, met de inhoudelijke vormgeving van curriculum.nu te belasten. Zij steunt daarbij op standpunten van de Onderwijscoöperatie en de regiegroep Onderwijs2032 en creëert zo tegelijk meer draagvlak voor veranderingen. Als scholen en leraren zelf met veranderingsvoorstellen aan de slag gaan groeit dat draagvlak immers en wil de leraar het onderwijsprogramma echt meester worden. Zo'n *participatief sturingstraject* is in het geval van 'grote' onderwijsveranderingen de best gekozen aanpak om *binnen vooraf door het parlement vastgestelde beleidskaders* tot een betekenisgevend, maatschappelijk relevant en toekomstgericht onderwijscurriculum te komen; ook voor cultuuronderwijs. Dat wil zeggen, als het parlement zijn

<sup>380</sup> De coördinatiegroep bestaat uit CNV Onderwijs, PO-Raad, VO-Raad, AOb, de Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS), Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv), Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) en Ouders & Onderwijs.

controlerende rol serieus neemt en de vernieuwingsvoorstellen van onderwijsprofessionals enkel toetst aan die kaders. Bij wetgevingsoverleg over de tweede fase (1996) trapte de Kamer in de valkuil van het klassieke sturingsmechanisme met vragen naar vakinhoudelijke aanpassingen én steeds wisselende keuzes voor de positie van CKV2: dan weer in, dan weer buiten, dan toch weer in het profiel Cultuur & Maatschappij.

Terwijl het directoraat Onderwijs de grote veranderingen steeds meer vanuit een horizontale besturingsfilosofie aanpakt, *lijkt dit voor het cultuurbeleid nog ver weg*. Daar is bij de beleidsvorming steeds sprake van een *klassiek sturingsconcept* met een gepingpong tussen de registrerende minister, de directie Cultuur, de Raad voor Cultuur als wettelijk adviesorgaan én het parlement. Interne pressiegroepen zoals kunst- en cultuurinstellingen en hun brancheorganisaties rest niets anders dan het op allerhande buitenparlementaire manieren trachten invloed uit te oefenen om beleid en uitvoering meer naar hun hand te zetten. En zo werkt het ook bij de bureaucratisch-politieke totstandkoming van en de besluitvorming over het cultuurbeleidsplan dat opvolgende bewindslieden - sinds staatssecretaris Van der Laan (2005) - aan het begin van een kabinetsperiode uitbrengen. Voor de meerjarige impulsprogramma's cultuuronderwijs *is het niet anders*; ook die worden bureaucratisch vanuit een klassieke, verticale besturingsfilosofie voorbereid. Bewindspersoon en ambtenaren, aangestuurd vanuit de cultuurdirectie, bedenken een programma uitgaand van een beleidstheorie over mankerend cultuuronderwijs. Het ministerie consulteert intern en extern deskundigen, vraagt advies aan de Raad voor Cultuur en Onderwijsraad, overlegt met andere overheden over inhoud en matching en debatteert met het parlement over wet- en regelgeving. Vervolgens voert de cultuurdirectie (OCW) met provincies (IPO) en gemeenten (VNG) het beleidsprogramma uit. Na stichting van het Fonds voor Cultuurparticipatie als zelfstandig bestuursorgaan (2009) krijgt dit voortaan de opdracht de regelingen verder vorm te geven, via de Staatscourant te publiceren en uit te voeren. Merkwaardig genoeg zijn het vervolgens hoofdzakelijk cultuurinstellingen die uitgenodigd worden voorstellen in te dienen om de kwaliteit van het cultuuronderwijs in de school te verhogen, terwijl de bijdrage van cultuurinstellingen op curriculum en ontwikkeling van de leerling tot op heden niet inzichtelijk kan worden gemaakt (Konings 2017: 64).

### 7.3.2 Positiewisseling beleidsdoelstellingen

De drie generaties kerndoelen zijn steeds in opdracht van de overheid door SLO met inzet van externe deskundigen tot stand gekomen. Parallel hieraan zijn ze ambtelijk geredigeerd en door Cito op uitvoerbaarheid geadviseerd. Na een eerste bestuurlijk fiat heeft de Onderwijsraad ze becommentarieerd. Daarna zijn ze via de ministerraad doorgeleid naar de Kamer, na overleg bijgesteld en bij Algemene Maatregel van Bestuur door de regering vastgesteld; het is een voorbeeld van klassieke beleidssturing. Tijdens het vormgevingstraject liet het cultuuronderwijswerkveld zich weliswaar nadrukkelijk horen, maar er werd niet naar geluisterd. Daarentegen is de vormgeving van het examenprogramma van meet af aan (1991) vanuit een polycentrisch sturingsconcept aangepakt met inzet van brede deskundigheid, maar de macht van de klassieke, legalistische ambtenaar bleef overigens veelzeggend. Met curriculum.nu lijkt deze filosofie verlaten en is de participatieve bestuursstijl leidend om tot een curriculair samenhangend geheel van kerndoelen en examenprogramma's voor het funderend onderwijs te komen. Het cultuurbeleid noemt in specifieke regelingen en meerjarige impulsprogramma's legio cultuuronderwijsdoelen, die niet in kerndoelen of eindtermen opgenomen zijn. Leerkrachten en

vakdocenten mogen tevreden zijn met die aandacht voor doelstellingen en sturingsinstrumenten om cultuuronderwijs te verzorgen. Het maakt de inhoud van dit onderwijs echter onduidelijk en verwarrend, omdat deze onderwijsdoelen veel meer het karakter hebben van wensen dan van door leren te bewerkstelligen gedragsveranderingen. Het zijn globale streefdoelen, zonder aanduiding van te realiseren beheersingsniveaus, terwijl ook de vakinhoudelijke aansluiting tussen kerndoelen primair onderwijs met die van de onderbouw voortgezet onderwijs en de eindtermen van de tweede fase ontbreekt. De onderwijs- en cultuurdirectie formuleren zo, soms samenwerkend maar ook strijdend met elkaar én met andere directies, opdrachten voor het funderend onderwijs die te algemeen zijn om ze te kunnen toetsen of evalueren (Auditdienst 2015: 7, 13).

De Kamer vroeg de minister in 2015 *een referentiekader* 'met een ambitieuze visie op de inhoudelijke doelen' van cultuuronderwijs (TK 2015e: 4); dit mondde na een interactief advies-traject uit in niet meer dan een 'nuttige handreiking'. De facto is er echter al een referentiekader met leerlijnen voor vier kunstzinnige vakdisciplines én cultureel erfgoed, gekoppeld aan 21<sup>ste</sup>-eeuwse vaardigheden (Leerplankader SLO 2017). Om cultuuronderwijs de positie te geven die regering en parlement klaarblijkelijk nastreven om dit onderwijs meer zinvol en betekenisvol te doen zijn, is een wettelijk voorschrijvend referentiekader dienstig. Curriculum.nu kan daaraan bijdragen met zijn 'grote opdrachten' en 'bouwstenen'. Ze moeten dan wel concreet toegelicht en methodisch in beheersingsniveaus uitgewerkt worden, zoals *Cultuur in de Spiegel* (2014) deed en het SLO dit met het *Leerplankader kunstzinnige oriëntatie* nog steeds doet.

### 7.3.3 Positiewisseling draagvlak

De grote nadruk op taal en rekenen en de invoering van opbrengstgericht onderwijs met meetbare doelen en resultaten, leiden ertoe dat de onderwijstijd voor het meer waardengedreven cultuuronderwijs de laatste jaren is afgenomen. In 1996 wordt in de bovenbouw van de basisschool gemiddeld 2 uur en 45 minuten per week aan muziek en beeldende vorming besteed, terwijl dat volgens de Onderwijsinspectie in 2016 voor *vier of meer kunstvakken* gemiddeld nog iets meer dan 2 uur is.

Wanneer alle beleidsuitspraken, doelstellingen en krachtsinspanningen van opeenvolgende kabinetten bekeken worden, lijkt cultuuronderwijs een belangrijk leergebied in het funderend onderwijs. En hoewel monitorstudies zeggen dat er veel draagvlak is voor cultuuronderwijs *is de werkelijkheid nogal anders*. Veel partijen in het basisonderwijs, van bestuur, schoolleider, team tot groepsleerkracht en ouder, gaven en geven cultuuronderwijs nog steeds een tamelijk marginale plek in het curriculum van de school. Daarvan getuigen het dalend aantal wekelijkse lessen - of lesminuten - voor de onderliggende kunstvakken, de matige deskundigheid van de leerkracht, het magere gebruik van methodes, de geringe inbedding van culturele activiteiten in het schoolleerplan waardoor die vaak beperkt blijven tot 'snoepje van de week', de beperkte belangstelling voor deskundigheidsbevordering van de leerkracht en de summiere aandacht voor cultuuronderwijs in de lerarenopleiding voor de basisschool. Het is voor het voortgezet onderwijs niet veel anders, hoewel het daar vooral de inzet en kwaliteit van de vakdocenten is en de aanwezigheid van eindexamens in de kunstvakken die de stemming positief kunnen doen kantelen.<sup>381</sup>

<sup>381</sup> Uit de *Monitor cultuuronderwijs voortgezet onderwijs 2015 en 2017* blijkt dat er bij 57% van de directies

Aanvankelijk doen steeds meer leerlingen examen in een kunstvak, maar dit aantal loopt na de herziening van de tweede fase in 2007 sterk terug. Jongens kozen al minder vaak een kunstvak, maar het zijn vooral meisjes die niet meer voor Cultuur & Maatschappij besluiten, door de OCW-lobby voor 'techniek' én omdat ze van de andere profielen meer toekomstmogelijkheden verwachten.<sup>382</sup> Het kunstvak is als examenvak in de vrije ruimte nog wel populair, maar ook dat wordt flink minder. Het heeft zeker te maken met de weinig consistente curriculaire samenhang, het gemis aan specifieke doelstellingen en de wisselende vakdeskundigheid van waaruit kunstvakken van basisschool tot tweede fase gegeven worden. Omdat er in basisschool en onderbouw steeds meer aandacht voor receptie en reflectie is, schrikt de grote nadruk op de productieve kant van het kunstexamenvak leerlingen ook af.

Bij het doorzetten van deze trend, en de jongste cijfers bevestigen dit, wordt het belang van het vak CKV in de tweede fase groter, omdat daarmee alle leerlingen bereikt worden. Het gaat om kennis van kunst en cultuur en het bezoek aan en de reflectie op een diversiteit aan culturele activiteiten. Met de Cultuurkaart blijft de rijksoverheid docenten en leerlingen aanmoedigen van het aanbod van culturele instellingen gebruik te maken. Het laat zien hoezeer het cultuurdeel van het departement aan cultuurparticipatie hecht.

#### 7.3.4 Positiewisseling leraar

De afgelopen vijftig jaar is er wat het cultuuronderwijs betreft voor leerkracht en vakdocent veel veranderd. Aanvankelijk heeft het rijksbeleid door de professionele nadruk op de expressietheorie in de kunsten, vooral oog voor de emotionele ontplooiing en vorming in zogenaamde 'expressievakken' (Van Kemenade & Van Doorn). Eind jaren tachtig verlegt het cultuurdirectoraat het accent naar de intrinsieke waarde van de kunsten (Brinkman & d'Ancona) met aandacht voor productie, receptie en reflectie, waarvan ook de eerste twee generaties kerndoelen getuigen (Wallage & Netelenbos). Later verbreedt het onderwijsbeleid die met vak- en leergebiedoverstijgende doelen, terwijl het tegelijkertijd kunstintrinsieke doelen in de derde generatie afzwakt (Van der Hoeven).<sup>383</sup> Parallel aan die vager en breder wordende onderwijsdoelen zet het cultuurdirectoraat met impulsprogramma's en de inbreng van cultuurinstellingen juist weer in op kunstconfrontaties en de culturele ontwikkeling van leerlingen (Zijlstra en Bussemaker).

Om in curriculum en les meer gebruik te maken van receptie van en reflectie op authentieke kunst- en erfgoedproducten, maar ook om de specifieke vakdeskundigheid van de leerkracht in de school aan te vullen, stimuleert het cultuurbeleid de samenwerking met culturele instellingen. Groepsleerkrachten en ook vakdocenten kiezen daarom voor de rol van *interne cultuurcoördinator om - direct of in culturele netwerken met instellingen - samenwerkingsafspraken*

en 22% van de andere docenten in grote mate draagvlak is voor cultuuronderwijs. Die laatsten nemen de kunstvakken ook niet altijd even serieus (Kruiter et al. 2015: 55; Kieft et al. 2017: 60).

<sup>382</sup> Het investeringsfonds om meisjes meer voor bètavakken te interesseren (Bussemaker 2013) lukt de laatste jaren wel. Een eerdere campagne met de slogan *Kies exact*, tussen 1987 en 1989, had niet het gewenste effect omdat ouders, decanen en docenten meisjes te weinig stimuleerden af te wijken van een rolbevestigende vakkenkeuze (Reformatorisch Dagblad 1990: 3). De reacties op deze campagne waren niet mals, zoals van de voorzitter van de VLS. Die zou beledigend zijn voor andere vakken in het onderwijs, 'alsof niet exact zou betekenen zwevend of misschien wel zweverig' (Klos 1987: 21).

<sup>383</sup> Met die vak- en leergebiedoverstijgende doelen worden voornamelijk 21<sup>ste</sup>-eeuwse vaardigheden bedoeld zoals creativiteit, kritisch denken, probleemoplosvaardigheden, communiceren, samenwerken, digitale geletterdheid, sociale en culturele vaardigheden en zelfregulering (Thijs et al 2014).

te kunnen maken. Daarnaast stimuleert de cultuurdirectie dat instellingen samen met groepsleerkrachten een schoolcurriculum ontwikkelen en aandacht besteden aan deskundigheidsbevordering zodat de leerkracht dat curriculum per groep en kunstvak vervolgens uit kan voeren. Dat vergt niet alleen een andere rol en deskundigheid van medewerkers van cultuurinstellingen, ook die van de basisschoolleerkracht verandert daardoor.

Voor de kunstvakdocenten geldt dat 'de sterk ambachtelijke en hoogwaardige, maar 'smalle' beroepspraktijk' de laatste decennia is omgevormd naar vakdidactische 'vormgevers van kunst en cultuur met de gave van multidisciplinariteit'. Zij beschikken daarbij over 'samenwerkingscompetenties en responsiviteit naar een turbulente, wereldwijd georiënteerde jeugd- en mediacultuur' (Commissie Dijkgraaf 2010: 23). Bovendien neigt de positie en rol van de leraar langzamerhand van kennisoverdrager naar coach en studiebegeleider, onder meer door het veel grotere gebruik van digitale media en een veranderde kijk op pedagogisch en methodisch handelen.

Leerkracht én vakdocent moeten aan wettelijk vastgestelde doelen vorm en inhoud geven, terwijl die veranderen zonder dat zij daar rechtstreeks invloed op uit kunnen oefenen. Weliswaar worden ze ondersteund door elkaar soms verguizende vakdidactische uitwerkingen, geënt op filosofisch-ideologisch getinte of meer pragmatisch georiënteerde wetenschappelijke didactieken, maar die vragen tegelijkertijd om passende scholing.<sup>384</sup> De vraag is echter of dit werkt, omdat leraren in de praktijk 'gewoon doorgaan met hun oude manier van lesgeven' (Dekkers & Evrengun 2002). Het is dan niet vreemd dat elkaar opvolgende monitorstudies en peilingsonderzoeken een weinig rooskleurig beeld schetsen van de deskundigheid van de groepsleerkracht. Volgens respondenten zijn er maar weinig collega's die voor cultuuronderwijs het predicaat 'in grote mate deskundig' verdienen. Dit gebrek aan deskundigheid geldt bijna voor het gehele cultuuronderwijs (2019). Het vertrouwen van de leerkracht om de kunstvakken te geven is dan ook laag. Een vijfde van hen heeft in grote mate vertrouwen in zijn vaardigheden voor het geven van tekenen en handvaardigheid, voor alle andere kunstvakken en ook voor erfgoed is dit beduidend minder, laat staan als het over mediakunst en film gaat (2019).<sup>385</sup> Het valt dan op dat op de helft van de scholen geen tijd én geld beschikbaar gesteld is voor deskundigheidsbevordering van de groepsleerkracht (Van Essen 2019: 51).

Vakdocenten beschikken over (meer dan) voldoende vakkennis en pedagogisch-didactische vaardigheden om hun lessen te verzorgen. De theoretische kennis, het interdisciplinaire werken en onderzoeksvaardigheden komen wat minder goed uit de verf (Van Meerkerk & Frankenhuis 2013). Vandaar dat de schoolleiding op een derde van de scholen vindt dat docenten niet of in 'enige mate' deskundig genoeg zijn om vakoverstijgend cultuuronderwijs vorm te geven. Over deskundigheidsbevordering in formele zin worden in meer of mindere mate afspraken

<sup>384</sup> Tegenover elkaar staande vakdidactieken voor beeldend onderwijs zijn bijvoorbeeld de vrije-expressietheorie, de dialectische didactiek en de visuele communicatie (vergelijk Damen et al 2002: 84-85). En voor muziek stelt Evert Bisschop Boele (2014) 'de ontwikkeling van creativiteit' als doelstelling van het muziekonderwijs ter discussie. Naar zijn mening is de dominante visie in muziekeducatie niet zozeer creativiteit, als wel 'het ambachtelijk en expressief ten gehore brengen van muzikale kunstwerken' (Bisschop Boele 2013: 101).

<sup>385</sup> Het is de vraag of zoveel leerkrachten werkelijk 'in grote mate deskundig' zijn of dat ze zich - via Instagram of Pinterest - voldoende thuis voelen in het vak beeldende vorming om dat met plezier te (durven) geven, ondanks een gebrek aan vakkennis en didactiek (Van Tuinen 2020; Inspectie van het Onderwijs 2017a).

gemaakt. Er is vaak geen structureel nascholingsplan en met name de vakinhoudelijke nascholing wordt in de regel ad hoc ingevuld (Kieft 2017).

### 7.3.5 Positiewisseling leeropbrengsten

Volgens de beleidsbrief (2016) van de neoliberale regering Rutte-II maken leerlingen bij cultuuronderwijs kennis met kunstvormen, leren hierop te reflecteren en dragen er vanuit hun eigen verbeelding aan bij. Cultuuronderwijs leert leerlingen op 'een creatieve manier met problemen en uitdagingen om te gaan' en 'inzichten uit verschillende kennisdomeinen met elkaar te verbinden'. De brief koppelt vervolgens 'creativiteit in het curriculum' aan 'flexibele werknemers', die 'vindingrijke oplossingen' verzinnen voor vraagstukken om onze innoverende kenniseconomie te versterken. Uit onderzoek naar leeropbrengsten van kerndoelen en eindtermen voor de kunstvakken blijken deze brede, vakoverstijgende uitkomsten evenwel niet (2019). Ondanks het feit dat leerlingen steeds meer te maken krijgen met een groter wordende diversiteit aan mono-, multi- en interdisciplinaire cultuuronderwijsbenaderingen en daaruit voortkomende lesactiviteiten. Het gebrek aan resultaten is mogelijk het gevolg van almaar globaler geformuleerde kerndoelen, naast het gebrek aan kennis, vaardigheden en durf van de docent om de praktijk van de kunstles te geven én de geringe longitudinale vakinhoudelijke samenhang. In de bovenbouw bestaan bovendien al ruim twintig jaar twee naast elkaar staande systemen, dankzij de weifelende Adelmund die destijds geen keus wilde maken. Bedoeld worden het examen 'oude stijl' met vaktheorie en de praktijk van één kunstdiscipline én 'nieuwe stijl' met een breed multi- en interdisciplinair cultuurtheoretisch deel én een monodisciplinair theoretisch-praktisch deel.

Monitorstudies gaan niet in op wat basisschoolleerlingen volgens de kerndoelen in de kunstvakken kunnen leren, maar bespreken veeleer een algemeen kwaliteitsniveau van 'plezier in het vak', 'verbeeldingskracht', 'positiever zelfbeeld' en 'beter omgaan met verschillende culturen', geënt op de mening van de namens het team responderende leerkracht of schoolleider. Deze studies vragen respondenten ook de culturele ontwikkeling van leerlingen te beoordelen op grond van de groei van competenties en de inzet van fasen van het cyclisch creatieve proces. Het zijn weliswaar belangrijke karakteristieken, maar ze kunnen formeel slechts impliciet met de kerndoelen in verband gebracht worden. Scholen met meer aandacht voor en samenhang in cultuuronderwijs, waarvan de groepsleerkracht zegt beter in staat te zijn leerlingen in hun culturele ontwikkeling te begeleiden, zijn positiever over de culturele ontwikkeling van hun leerlingen dan scholen die dat niet doen (Nooij 2018: 68). Deze uitkomst zal niemand verbazen.

Als er op de kerndoelen en de directe leeropbrengsten van de kunstvakken ingegaan wordt, zoals Cito (1996; 1997) en de Inspectie (2015) dat empirisch deden door leerlingen met kennis- en praktijkopdrachten zélf aan het werk te zetten en de resultaten te onderzoeken, dan blijken de prestaties van de leerlingen ten opzichte van circa twintig jaar geleden te zijn gedaald. Dat is naast veranderde doelstellingen, zeker ook te wijten aan de - door het overheidsbeleid gewilde - autonomie van het onderwijs, waarin de school veel ruimte krijgt voor eigen accenten, passend bij eigen wensen en behoeften, die steeds meer vermengd worden met markt- en concurrentiedenken.

Ook in de onderbouw voortgezet onderwijs noemen scholen in monitorstudies allerlei vakgerichte en vakoverstijgende doelen, waarvan het vaak lastig is om daar de leeropbrengsten van te bepalen. Het handelt dan om 'leerlingen in aanraking brengen met kunst en cultuur', het

'stimuleren van de persoonlijke ontwikkeling', het vergroten van 'kennis en vaardigheden op het gebied van kunst en cultuur' tot het ontwikkelen van '21<sup>ste</sup>-eeuwse vaardigheden'. Bedoelt men dan creativiteitsprogramma's in de kunstvaklessen die leiden tot divergent denken (Van de Kamp, Admiraal & Rijlaarsdam 2012)? Of de inzet van vaktheorie en brede cultuurgeschiedenis met klassieke en populaire kunst- en cultuuruitingen, hoge en lage cultuur én hoge en nieuwe kunst.

De leeropbrengsten van dit cultuuronderwijs worden echter slechts door minder dan de helft (ca. 40%) van de scholen geëvalueerd. Daaraan kan dan ook niet worden afgeleid wat de leerling geleerd heeft en welk niveau dat heeft. Peilingsonderzoek zoals het primair onderwijs dat kent is er voor het voortgezet onderwijs niet. Cito kent wel een vergelijking van beoordelingscijfers van de centraal schriftelijke examens, zoals van Kunst Algemeen, TeHaTex en muziek, maar daaraan kan niet zoveel over het werkelijke niveau van de theorie en praktijk worden afgeleid. Want als de resultaten negatief zijn - lager dan gemiddeld een 6,3 voor niet-kernvakken - wordt de cesuur versoepeld (CvTE 2020: 2; Slob 2020: 10).

### 7.3.6 Aanbevelingen beleid cultuuronderwijs

#### Beleidssturing

Het verdient aanbeveling onderzoek te doen naar *participatieve besturingsconcepten*, rekening houdend met ons stelsel van representatieve democratie, voor de voorbereiding van landelijke, meerjarige impulsprogramma's ter verbetering van het cultuuronderwijs. Daarin dienen school en leraar als vormgever van het curriculum en regisseur van het leerproces een centrale rol te krijgen. In het verlengde hiervan hoort onderzocht te worden wat het betekent als de extra subsidiegelden van de beleidsprogramma's direct naar de scholen gaan in plaats van naar culturele instellingen.

Ook bij de vormgeving, invulling en uitvoering van kerndoelen en eindtermen is het onderwijs- en cultuurbeleid gebaat bij de regie van school, leerkracht en vakdocent. Met de opdracht aan hen vertegenwoordigende organisaties, kunnen regering en parlement zich beperken tot het vaststellen van een beleidskader met dat wat de leerling tijdens zijn schoolloopbaan moet leren kennen en kunnen. Dit beleidskader wordt interactief voorbereid met onderwijsbetrokkenen. Onderzoek is nodig naar de wenselijkheid en vormgeving van zo'n *interactief participerend beleidsproces*.

#### Doelstellingen

De rijksoverheid stelt vast wat leerlingen moeten leren in het funderend onderwijs. Voorafgaand daaraan kan zij zich breed laten adviseren door en interactief samenwerken met direct betrokkenen uit het onderwijsbestel, zoals dit heden gebeurt in het kader van curriculum.nu.

Onderzoek is aan te bevelen naar *inhoud en afstemming* van onderwijs- en cultuurdoelen voor cultuuronderwijs. Dit moet leiden tot een realistischer formulering van cultuuronderwijsdoelen in beheersingsniveaus.<sup>386</sup> Na te streven leeropbrengsten worden dan samenhangend gestructureerd en in één leerlijn geplaatst van begin basisschool tot het eind van het voortgezet onderwijs.

---

<sup>386</sup> De mate van beheersing van de leerinhoud vanuit een kennis- en een handelingsdimensie is in niveaus te onderscheiden: memoriseren, begrijpen, toepassen, analyseren, evalueren en creëren (Bloom 1956; SLO 2019). Voor beeldend onderwijs zijn deze beheersingsniveaus geanalyseerd en uitgewerkt door Brent Wilson (Wilson 1971).

Beleidsdoelstellingen zijn door het onderwijsbeleid geformuleerd in reguliere kerndoelen en eindtermen en door het cultuurbeleid in meerjarige beleidsprogramma's, impulsprogramma's en cultuurbeleidsplannen. Om de *samenhang in beleidsdoelstellingen voor cultuuronderwijs* te waarborgen is het zinvol de beleidsregie daarvan in één hand te leggen. Onderzocht moet dan worden welke hand dat moet zijn - die van de directie onderwijs, de directie cultuur of anderszins - en welke beleids- en bestuurskundige argumenten bij die keuze de doorslag geven.

### Draagvlak

Met de meerjarige beleidsprogramma's en de inzet van sturingsmiddelen getuigt de overheid van het belang van cultuuronderwijs, maar het duidt tegelijkertijd ook op *de zwakke positie* die cultuuronderwijs in de school inneemt. Als cultuuronderwijs tot het kerncurriculum van de school behoort zijn die impulsprogramma's niet nodig. Dan wordt die legitimiteit zichtbaar in de structureel stevige positie in het onderwijscurriculum en in het belang dat aan het daarbij horende professionalisme van de docent wordt gehecht. Beleidsonderzoek kan achterhalen wat er in en rondom de school nodig is om cultuuronderwijs bij betrokken actoren vanuit overheden en onderwijs een steviger draagvlak te geven.

Om elke leerling van de impulsprogramma's van het cultuurdirectoraat te laten 'genieten' is het noodzakelijk *alle basisscholen* bij de uitvoering te betrekken. Na veel inspanningen doet nu, volgens de scholen zelf, een vijfde van hen mee (Inspectie van het Onderwijs 2017: 45).<sup>387</sup> Onderzoek kan inzichtelijk maken welke drempels scholen ervaren om niet aan deze programma's deel te nemen, om vervolgens samen te bekijken of en hoe deze drempels kunnen worden weggenomen.

Het is de vraag wat er beklijft na beëindiging van de stimuleringsprogramma's. Heeft de school dan nog *draagvlak, geld en tijd* voor culturele activiteiten, samenwerkingsvormen, deskundigheidsbevordering en de inzet van kunstenaars en vakleerkrachten of gaan dan die laatsten de school weer als eersten verlaten? Beleidsonderzoek geeft antwoord op deze vragen die voor de toekomst van het cultuuronderwijs in de basisschool van groot belang zijn.

Wat geldt voor het onderwijs, geldt evenzeer voor de culturele infrastructuur. Hoe is *de educatiefunctie ingebed* in de instellingsagenda en wat gebeurt er als overheden ophouden met de extra inzet van sturingsmiddelen. Onderzoek kan laten zien of culturele instellingen dan onderwijsondersteunende diensten blijven aanbieden en culturele producten en activiteiten blijven ontwikkelen, die als didactisch middel in het curriculum kunnen worden ingezet. Daarbij moet worden uitgegaan van een effectief onderscheid in de diensten van culturele instellingen - distributeur, producent en intermediair - en dat wat zij elk voor het onderwijs kunnen betekenen.

### Leraar

Van groepsleerkrachten wordt verwacht dat zij de hele range van monodisciplinaire kunstvakken in het leergebied kunstzinnige oriëntatie kunnen verzorgen. De laatste jaren is er zelfs

---

<sup>387</sup> Er is een significant in deelname tussen het Inspectierapport (2017a) en de monitorstudies. Het inspectierapport zegt dat een vijfde van de scholen meedoet aan de landelijke subsidieregeling 'Cultuuroeducatie met Kwaliteit' en/of de 'tijdelijke regeling flankerende projecten' (2017a: 12). Volgens de monitorstudies doet een kwart van de scholen mee (Kruiter et al. 2016: 4) en twee jaar later de helft (Nooij et al. 2018: 5). Soms heeft het schoolbestuur alle scholen onder zijn beheer aangemeld, zonder de scholen daarvan op de hoogte te stellen (Kruiter et al. 2016: 24-25; Nooij et al. 2018: 75).

sprake van een verbreding naar inter- en multidisciplinair denken en handelen in die vakken. Dat geldt ook voor de theorie- en praktijkcomponenten van het leergebied kunst & cultuur in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. En hoewel curriculum.nu in zijn leergebied kunst & cultuur uitgaat van interdisciplinariteit in 'maken, meemaken en betekenis geven', noemen monitorstudies, leerplankaders en methodes nog steeds de vakonderwerpen beeldend, film, mediakunst, dans, drama, erfgoed, muziek en literatuur als onderdelen van het leergebied kunstzinnige oriëntatie. Dan moet een groepsleerkracht wel over veelsoortige kennis en vaardigheden beschikken om al die kunstvakken passend te kunnen verzorgen. Het is weinig realistisch uit te gaan van vakdocenten en vakspecialisten om dit probleem op te lossen. De vraag is of alle disciplines in alle niveaus van het onderwijs wel aan de orde moeten komen om cultuuronderwijsdoelstellingen te kunnen realiseren. Een eerste poging is gedaan met Cultuur in de Spiegel (2010-2014) en met curriculum.nu, maar er is nader onderzoek nodig om een on-dubbelzinnig antwoord hierop te geven.

Het onderwijs is gebaat met bestuurlijk, onderwijskundig, vakinhoudelijk en vakdidactisch onderzoek naar een *referentiekader cultuuronderwijs*, met daarin een kerncurriculum dat concreet voorziet in beheersingsniveaus in kennis, vaardigheden en inzichten die leerlingen volgens de rijksoverheid op bepaalde niveaus in hun schoolloopbaan dienen te verwerven. Referentiekaders met daaraan ontleende lesmethodes zijn voor school, leerkracht en vakdocent goed bruikbaar omdat ze zo hun doelen beter kunnen bepalen, hun onderwijs erop kunnen inrichten en afstemmen, hun scholingsvraag kunnen formuleren, vakdeskundigheid kunnen inzetten, en inhoudelijke samenwerking met cultuurinstellingen doelmatiger kunnen vormgeven.

Jarenlange additionele investeringen van het ministerie van OCW voor cultuuronderwijs in de lerarenopleidingen voor de basisschool hebben niet tot 'betere' en meer van zichzelf overtuigde leerkrachten geleid om de kunstvaklessen te verzorgen. Ditzelfde geldt voor de al ruim tien jaar bestaande kennisbases voor de kunstvakken in de lerarenopleidingen, ook die hebben geen beter functionerende leerkrachten tot gevolg. Wat kan er dan wel aan bijdragen dat groepsleerkrachten zich nu en in de toekomst beter in staat voelen en weten om kunstvakken in het leergebied cultuuronderwijs passend te verzorgen? Dit vraagt om beleidsonderzoek naar andere mogelijkheden om de deskundigheid van de leerkracht te versterken. Als eerste betreft het de veranderde plaats, inhoud en vormgeving van het leergebied cultuuronderwijs in pabo's en in bij- en nascholingstrajecten voor zittende docenten, voordat andere scenario's onderzocht worden. Dit staat als eerste op mijn lijstje voor vervolgonderzoek.

### Leeropbrengsten

In geval de overheid persisteert in culturele vorming voor iedereen en cultuurparticipatie door iedereen, is nader beleidsonderzoek nodig naar de manieren waarop dit gerealiseerd kan worden. Aansluitend aan het beleidsstreven van het cultuurdirectoraat om via cultuuronderwijs ook de cultuurdeelname ná de schoolloopbaan te stimuleren, zouden leerlingen al op school - naast meerdere kunstvakken - betekenisvol en consistent met één kunstdiscipline bezig moeten zijn. Onderzoek laat immers zien dat de latere deelname aan culturele activiteiten in een kunstdiscipline afhankelijk is van de verworven kennis en vaardigheden in die discipline om complexere vormen van informatie te kunnen verwerken. Vanuit het rijksbeleid is dan sturing nodig voor een vakinhoudelijk samenhangende leerlijn in het gehele funderend onderwijs.

Uitgaande van de laatste monitorstudies kent de school een veelheid aan kunstvakken, alsof

het praktijkdeel van het cultuuronderwijs een afspiegeling zou moeten zijn van alle disciplines uit de professionele kunstwereld. Het is dan de vraag of in het primair onderwijs wordt begonnen met een interdisciplinaire aanpak, die zich later toespitst op het vakeigene van naast elkaar staande maar wel in samenhang gebrachte kunstvakken of dat wordt gekozen voor enkele, op zichzelf staande kunstvakken in samenhang met andere vakgebieden.

Teneinde leeropbrengsten sterker te sturen, meer rekening te houden met de kwaliteit van de leerkracht en realistisch met de onderwijstijd om te gaan is nader onderzoek nodig naar het gewenste scala aan kunstvakken in de school, het verwerven van culturele competenties en de ontwikkeling van creativiteit.

## 7.4 Opdracht en onmacht - tot slot

De conclusies van mijn onderzoek zijn onomwonden en lijken misschien zelfs op een framing van 'opdracht en onmacht'. Mijn bevindingen zijn echter gebaseerd op historisch beleidsonderzoek naar cultuuronderwijs uitgaande van veelsoortige schriftelijke bronnen en gesprekken met bewindslieden, kritische ambtenaren en intern betrokkenen. Tegelijkertijd: ook het verslag van een onderzoek kan niet zonder plot en richting!

Cultuuronderwijs als algemene vorming is door het *onderwijsbeleid* in kerndoelen en eindtermen vastgelegd. Ze vormen samen de opdracht van overheid aan school en leraar om cultuuronderwijs, ondersteund door onderwijs-perifere instellingen, in het funderend onderwijs te realiseren. Tegelijkertijd geeft ook het *cultuurbeleid* via beleidsplannen en -programma's opdracht zodanig cultuuronderwijs te verzorgen dat leerlingen later cultuurminnaars worden in plaats van mijders. Diezelfde opdracht hebben de culturele instellingen ook. Zij moeten hun culturele producten, activiteiten en diensten zodanig inzetten dat daarmee toekomstige cultuurdeelname bevordert wordt. De overheden formeerden daarvoor zelfs een fijnmazige culturele infrastructuur om hun doeleinden gemakkelijker te verwezenlijken. Beide beleidsdirecties trekken in Kamerbrieven en beleidsreacties met elkaar op, hoewel daarin goed zichtbaar blijft wie dan het beleidsaccent legt. In het openbaar debat houden bewindslieden zich vast aan hun onderwijs- of cultuurportefeuille, zelfs als ze gelijktijdig voor hetzelfde onderwerp in dezelfde Kamercommissie present zijn. Dan lijkt het of ze ieder voor zich vanuit een zeker opportunisme cultuuronderwijsdoelen beschrijven, nauwelijks rekening houdend met hetgeen in wettelijk vastgestelde kerndoelen geformuleerd is. Het zijn twee werkelijkheden die de onderwijspraktijk nauwelijks beroeren, omdat uit onderzoek steeds blijkt dat school en leraren de doelen, argumenten en intenties van wet, bewindslieden en ambtenaren amper kennen.<sup>388</sup>

Niettemin zijn het de leerkracht en vakdocent, vaak bijgestaan en gestimuleerd door schoolleiding en bestuur, die het nadrukkelijk als hun professionele opdracht zien om cultuuronderwijs naar beste kunnen en weten te realiseren. De schoolpraktijk kent intussen een steeds groter wordend scala aan kunstvakken, die - van Den Uyl tot Rutte-III - langzaamaan het leergebied hebben doen uitdijen. Daarbij kent ieder kunstvak ook nog eens eigen vakinhouden, karakteristieke doelen en methodieken. Elk vakgebied vraagt leerlingen om 'maken, meemaken en betekenis geven' met daartussen betekenisvolle verbanden. Het betreft maken, doen, kijken,

<sup>388</sup> Uit twee enquêtes naar de mening van onderwijsprofessionals over de veranderingsvoorstellen voor het funderend onderwijscurriculum - Onderwijs 2032 en Curriculum.nu - blijkt dat zowel leerkrachten PO als kunstvakdocenten VO ternauwernood van de voorstellen kennis genomen hebben (Hagenaars et al. 2016: 22; Hagenaars et al. 2019: 39).

luisteren én nadenken over eigen producten en die van medeleerlingen en kunstenaars. Maar ook cultuurinstellingen richten hun pijlen op het onderwijs en vragen inzet van school en leerkracht, hoewel het hen, zeker in de beginjaren, aan voldoende deskundigheid ontbreekt om hun rol als presentator, producent, aanbieder, opleider en begeleider van passende culturele producten, activiteiten en diensten waar te kunnen maken. De onmacht van leerkracht, school en culturele instelling om aan al die ontwikkelingen en verwachtingen te kunnen voldoen loopt als een rode draad door dit onderzoek.

Gaandeweg mijn onderzoek ontvouwt de verhaallijn zich als vanzelf, inclusief al zijn plots en subplots. Die lijn is zo coherent dat ik me voortdurend afvraag of het wel klopt wat ik tegenkom en of ik niet vooral vind wat ik vinden wil. Ik heb bestuurlijke en ambtelijke bronnen nauwkeurig bezien, er aanbevelingen van wettelijke adviesorganen bij betrokken, onderwijs-perifere instellingen bevroegd, monitorstudies en ander onderzoek geanalyseerd, praktijksituaties geobserveerd, standpunten van vakverenigingen en brancheorganisaties besproken en berichten van pers en media geraadpleegd. Het lijkt net of de onmacht van dit beleid - de uit elkaar lopende doelstellingen, het ontbrekend draagvlak, het gemis aan deskundigheid van de leerkracht en de wisselende kwaliteit aan leeropbrengsten - *niet bestaat, niet gezien of gevoeld wordt*; alsof alles naar behoren verloopt. Terwijl onderzoek tegelijkertijd laat zien hoe moeilijk het transformatieproces van een groepsleerkracht bijvoorbeeld is naar iemand die kunst in de eigen les constructief in kan zetten. Hij zal daar zelfs een gedeeltelijk nieuwe professionele identiteit voor aan moeten nemen.<sup>389</sup> En hoe kan de leerling onderzoekend, betekenisvol en in samenhang leren als onduidelijk is wat en hoe geleerd moet worden.

Een kanttekening bij mijn onderzoek is dat enkel personen zijn geïnterviewd die belang hechten aan cultuuronderwijs en daar een overdachte mening over hebben. Want alles wat ik aan de beleidskant tegenkom juicht of is positief kritisch over de draagwijdte van cultuuronderwijs, net zoals de meesten die beroepshalve direct bij cultuuronderwijs betrokken zijn. Uit mijn onderzoek blijkt echter ook dat de betekenis van deze onderwijsopdracht lang niet in diezelfde mate door andere onderwijsbetrokkenen en geïnteresseerden onderschreven wordt. Desondanks is deze studie ook voor hen van belang. Bij gebrek aan een 'corporate memory' zou de multiperspectiviteit van deze beleidsgeschiedenis hen ontgaan. Zij weten dan niet dat de politieke en bestuurlijke machinerie van bewindslieden en ambtenaren, positief puttend uit monitorstudies en reviews, een blijmoedig en betekenisvol beeld van het cultuuronderwijs creëert dat, ondanks de inzet van allerlei sturingsinstrumenten in de onderwijswerkelijkheid amper zo 'gezien' wordt.

De politiek en bestuurlijk geformuleerde onderwijsopdrachten leiden tot nu toe jammer genoeg niet tot de daadwerkelijke verbetering van de kwaliteit van de leraar, de versterking van de maatschappelijk en professioneel gewenste vakinhoud en als gevolg daarvan tot een groei van kennis en kunde van de leerling. De uitkomsten van het curriculum.nu-traject kunnen daar in de nabije toekomst wel een belangrijke bijdrage aan leveren, ervan uitgaand dat de inbreng en participatie in dit proces van vakdeskundigen en onderwijsbetrokkenen door regering en parlement worden bevorderd.

---

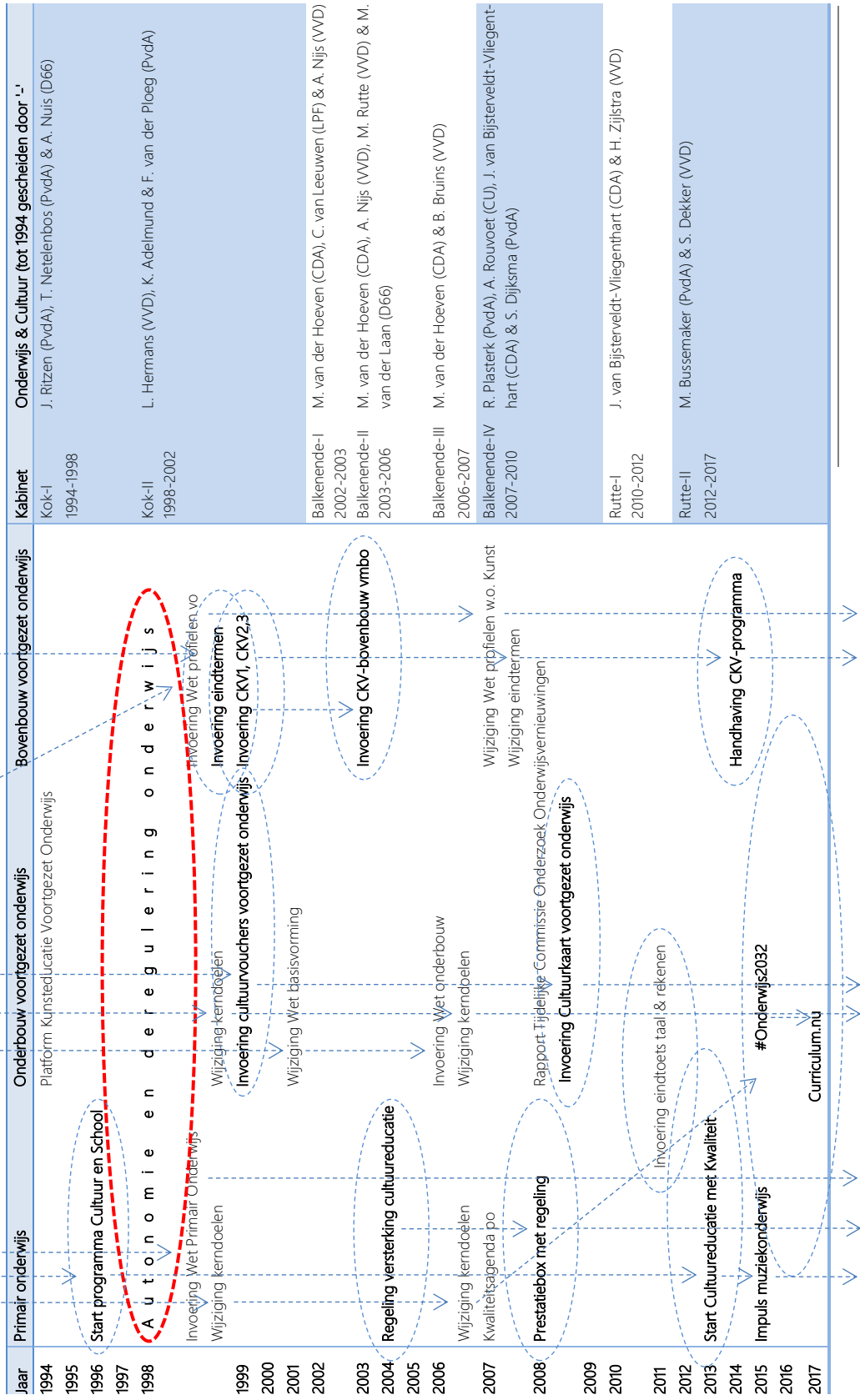
<sup>389</sup> Van Meerkerk verwijst in zijn onderzoek *Cultuureducatie met leerkrachten. Het CMK-programma vanuit de klas gezien* (2016), naar verschillende onderzoeken naar transformatieprocessen van volwassenen c.q. leraren, zoals Mezirow 2000; Patteson 2002; Illeris 2014.





# Bijlage 01 - Overzicht periodisering - chronologisch, thematisch & politiek

Jaar	Primaire onderwijs	Onderbouw voortgezet onderwijs	Bovenbouw voortgezet onderwijs	Kabinet	Onderwijs & Cultuur (tot 1994 gescheiden door '-')
1971	Lager-onderwijswet 1920			Biesheuvel-I	C. van Yeen (CHU) - P. Engels (KVP)
1972		Mammoetwet 1963 Experiment eindexamens mavo	Experiment eindexamens havo	1971-1973	
1973				Den Uyl	J. van Kemenade (PvdA), A. Veerman (ARP), G. Klein (PvdA) & K. de Jong Ozn (ARP) - H. van Doorn (PPR)
1974				1973-1977	
1975		<b>Structuurnota &amp; Contourennota &amp; Nota verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming</b>		Van Agt-I	A. Pais (VVD), K. de Jong Ozn (CDA) & A. Hermes (CDA) - M. Gardeniers-Berendsen (CDA)
1976		<b>Nota Kunst en Kunstbeleid</b>		1977-1981	
1977			Experiment Eindexamens vwo <b>Kunstvakken examen mavo-havo</b>	Van Agt-II	J. van Kemenade (PvdA), A. Hermes (CDA) & W. Deetman (CDA) - A. van der Louw (PvdA)
1978				1981-1982	W. Deetman (CDA) & A. Hermes (CDA) - H. de Boer (CDA)
1979				1982	W. Deetman (CDA) & N. Ginjaar-Maas (VVD) - L. Brinkman (CDA)
1980				Lubbers-I	
1981	Wet op het Basisonderwijs			1982-1986	
1982				Lubbers-II	W. Deetman (CDA) & N. Ginjaar-Maas (VVD) - L. Brinkman (CDA)
1983				1986-1989	
1984				Lubbers-III	J. Ritzen (PvdA) & J. Wallage (PvdA) - H. d'Ancona (PvdA)
1985	Invoering Wet op het Basisonderwijs			1989-1994	
1986					
1987					
1988			<b>Kunstvakken in het voortgezet onderwijs</b>		
1989			<b>Kunst en cultuur in het voortgezet onderwijs</b>		
1990					
1991		<b>Start - Een premie op cultuur</b>			
1992		<b>Invoering kerndoelen</b>			
1993	Leergebied Kunstzinnige Oriëntatie	Wet op de basisvorming Invoering Wet op de basisvorming Invoering kerndoelen <b>Kunsteducatie in het voortgezet onderwijs</b>			



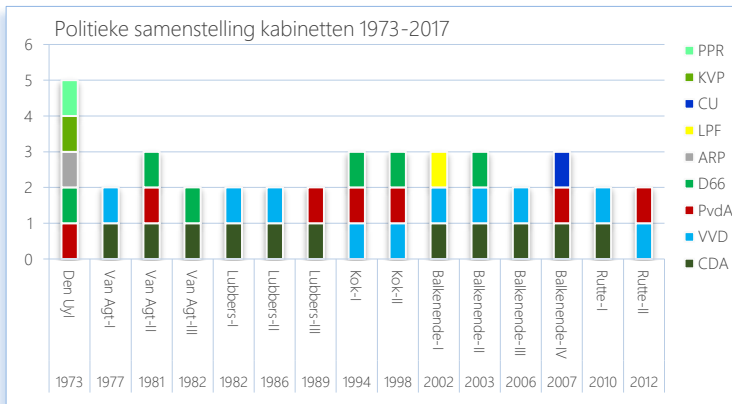
## Bijlage 02 - Overzicht kabinetten en politieke kleur vanaf 1973

Kabinet	Coalitie politieke partijen	Regeerperiode (dagen)	Regeringsverklaring
Den Uyl	PvdA, KVP, ARP, PPR, D66	11-05-73 - 19-12-77 (1683)	- Kerndocumenten totstandkoming kabinet, 15 mei 1973 (nr. 12 383-2); - Regeringsverklaring 28 mei 1973 - 41 <sup>ste</sup> vergadering TK
Van Agt I	CDA, VVD	19-12-77 - 11-09-81 (1362)	- Herzien Regeerakkoord CDA en VVD, 26 november 1977 (nr. 14 600-4); - Regeringsverklaring 16 januari 1978 - 10 <sup>de</sup> vergadering TK
Van Agt II	CDA, PvdA, D66	11-09-81 - 29-05-82 (261)	- Kabinetsformatie, brieven van (in)formateurs 1981 (nr. 17 000-2, 3 & 5); - Regeringsverklaring 11 september 1981 (17 000-6)
Van Agt III	CDA, D66	29-05-82 - 04-11-82 (159)	- Regeringsverklaring 8 juni 1982 - 77 <sup>ste</sup> vergadering TK
Lubbers I	CDA, VVD	04-11-82 - 14-07-86 (1347)	- Regeerakkoord 'Vrede en Veiligheid', 26 oktober 1982 (nr. 17 555-7); - Regeringsverklaring 22 november 1982 - 21 <sup>ste</sup> vergadering TK
Lubbers II	CDA, VVD	14-07-86 - 07-11-89 (1212)	- Regeringsverklaring 30 juli 1986 - 86 <sup>ste</sup> vergadering TK
Lubbers III	CDA, PvdA	07-11-89 - 22-08-94 (1748)	- Politiek akkoord 26 oktober 1989 (nr. 21 132-8); - Regeringsverklaring 27 november 1989 - 14 <sup>de</sup> vergadering TK
Kok I	PvdA, VVD, D66	22-08-94 - 03-08-98 (1442)	- Regeerakkoord 'Keuzes voor de toekomst', 13 augustus 1994 (nr. 23 715-11); - Regeringsverklaring 31 augustus 1994 - 86 <sup>ste</sup> vergadering TK
Kok II	PvdA, VVD, D66	03-08-98 - 22-07-02 (1449)	- Regeerakkoord 03 augustus 1998 (nr. 26 024-10); - Regeringsverklaring 25 augustus 1998 - 92 <sup>ste</sup> vergadering TK
Balkenende I	CDA, LPF, VVD	22-07-02 - 27-05-03 (309)	- Strategisch akkoord 'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken', 3 juli 2002 (nr. 28 374-5); - Regeringsverklaring 26 juli 2002; 92 <sup>ste</sup> vergadering TK
Balkenende II	CDA, VVD, D66	27-05-03 - 07-07-06 (1137)	- Hoofddijnenakkoord 'Meedoen, meer werk, minder regels', 16 mei 2003 (nr. 28 637-19); - Regeringsverklaring 11 juni 2003, 76 <sup>ste</sup> vergadering TK
Balkenende III	CDA, VVD	07-07-06 - 22-02-07 (230)	- Regeringsverklaring 7 juli 2006, 98 <sup>ste</sup> vergadering TK
Balkenende IV	CDA, PvdA, CU	22-02-07 - 14-10-10 (1330)	- Coalitieakkoord 'Samen werken, samen leven', 7 februari 2007 (nr. 30 891-4); - Regeringsverklaring 1 maart 2007, 45 <sup>ste</sup> vergadering TK; - Beleidsprogramma 'Samen werken, samen leven', juni 2007

Kabinet	Coalitie politieke partijen	Regeerperiode (dagen)	Regeringsverklaring
Rutte I	VVD, CDA (PVV)	14-10-10 - 05-11-12 (753)	- Coalitieakkoord VVD-CDA 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', 30 september 2010; - Gedoogakkoord VVD-PVV-CDA, 30 september 2010; - Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', 7 oktober 2010 (nr. 32 417-15); - Regeringsverklaring 26 oktober 2010
Rutte II	VVD, PvdA	05-11-12 - 26-10-17 (1816)	- Regeerakkoord 'Bruggen slaan', 29 oktober 2012; - Regeringsverklaring 13 november 2012

Figuur 58: Kabinetten vanaf 1973 met samenstelling regering, regeerperiode en regeringsverklaring

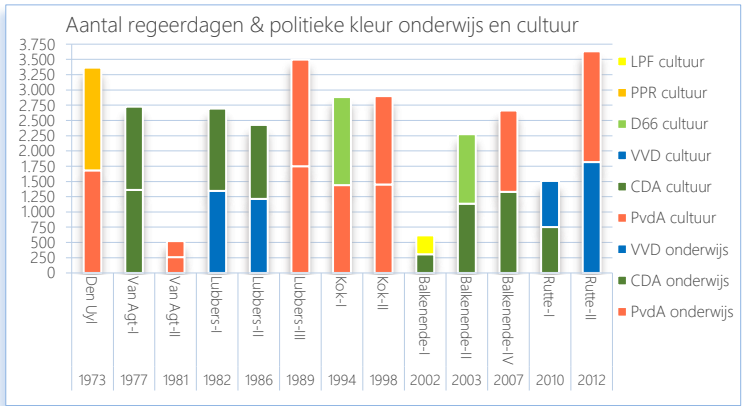
Om niet alleen de onderwijsbeleidsaandacht onderling te vergelijken maar ook na te gaan welke politieke kleur de verschillende kabinetten hebben is figuur 58 toegevoegd. In de figuur is elk kabinet opgebouwd uit de politieke partijen die de regering bij aanvang mogelijk maakten. Er is geen rekening gehouden met partijen die - meestal het eind vormend van een regering - het kabinet verlieten. Dat twee interim-kabinetten opgenomen zijn heeft te maken met het feit dat die bij aanvang een regeringsverklaring afgaven en met steun van de Tweede en Eerste Kamer regeerden (Van Agt-III en Balkenende-III). Bij partijen en regeringsleiders die aan het bewind blijven is in zo'n kabinet vaak sprake van padafhankelijkheid, ondanks dat dit politiek anders van samenstelling is. Dat geldt in ieder geval voor de integratie van kleuterschool en lagere school tot basisschool en de daarvoor opleidende lerarenopleidingen (Den Uyl, Van Agt-I, Van Agt-II & Lubbers-I), de ontwikkeling van de basisvorming (Den Uyl, Van Agt-I, Van Agt-II, Lubbers-I, Lubbers-II, Lubbers-III & Kok-I) en de tweede fase (Lubbers-III, Kok-I, Kok-II). Ditzelfde geldt voor de onderwijsondersteunende onderwijsverzorging en voor cultuuronderwijs beleidsthema's.



Figuur 59: Politieke samenstelling kabinetten van Den Uyl tot Rutte-III

Als de twee interim-kabinetten, Van Agt-III en Balkenende-III, buiten beschouwing blijven zijn het voornamelijk PvdA-politici die in mijn onderzoeksperiode in zeven van de dertien kabinetten hun politieke invloed op cultuuronderwijs uitoefenen. Dat gebeurt dan wel vanuit onderwijsbeleid - vijf kabinetten, dan wel vanuit cultuurbeleid - eveneens vijf kabinetten - en met drie kabinetten waarin zij zowel het funderend onderwijs- als cultuurbeleid in handen hebben (figuur 59).

Het zijn ook de PvdA-bewindslieden die het langst hun macht konden laten gelden met 41,6% van het totale aantal regeerdagen voor onderwijs en cultuur. Voor het CDA betreft dat 27,8%, voor de VVD 16,2%, D66 8,2% en de PPR en LPF respectievelijk 5,3% en 1,0% van dit totaal. Bij een afzonderlijke berekening van het aantal onderwijs- en het aantal cultuurdagen is het aantal regeerdagen voor elk ervan voor de PvdA ongeveer hetzelfde - 41,5% en 41,7%. Voor de andere partijen is het verschil veel groter, zoals voor het CDA met 30,9% onderwijsdagen en 24,7% voor cultuur; de VVD met 27,6% voor onderwijs en 4,8% cultuur en D66, PPR en LPF die enkel bewindslieden voor cultuur leverden (16,3%, 10,6% en 1,9%).



Figuur 60: Regeerdagen en politieke kleur bewindspersoon voor *funderend* onderwijs- en cultuurbeleid

Hiermee is overigens niets gezegd over de mate van beleidsverandering in zo'n korte of lange periode, want staatssecretaris Zijlstra (VVD; kabinet Rutte-I) die maar 4,8% aan cultuur-regeerdagen telt, veroorzaakt de grootste cultuurbezuiniging en daarmee de meest ingrijpende verandering in het culturele domein, die nog steeds voelbaar en merkbaar is. Wallage (PvdA; kabinet Lubbers-III) gebruikte zijn onderwijs-regeertijd (11,0%) om de eerste generatie kerndoelen basisschool en onderbouw voortgezet onderwijs te ontwerpen en vast te stellen, de basisvorming gestalte te geven en de uitgangspunten voor de hernieuwde tweede fase te formuleren en in discussie te brengen, terwijl Ginjaar-Maas, onder Deetman staatssecretaris in de kabinetten Lubbers-I en - II, met anderhalve keer meer onderwijstijd (16,1%) dan Wallage veel minder op haar beleidsconto voor het *funderend* onderwijs schrijven kan.

## Bijlage 03 - Beleidsitems (cultuur)onderwijs in regeerakkoorden en verklaringen 1973-2017

<https://www.piethagenaars.nl>

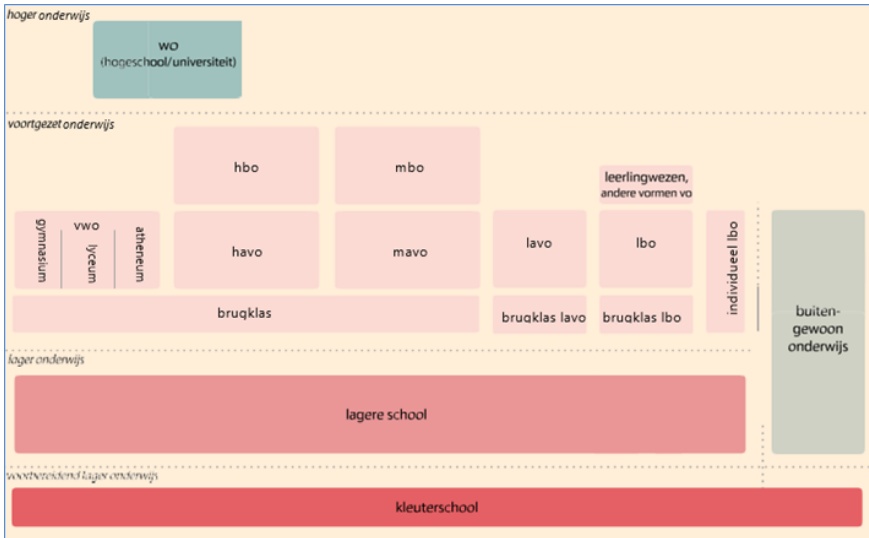
## Bijlage 04 - (Cultuur)onderwijsitems in troonredes en miljoenennota's

<https://www.piethagenaars.nl>

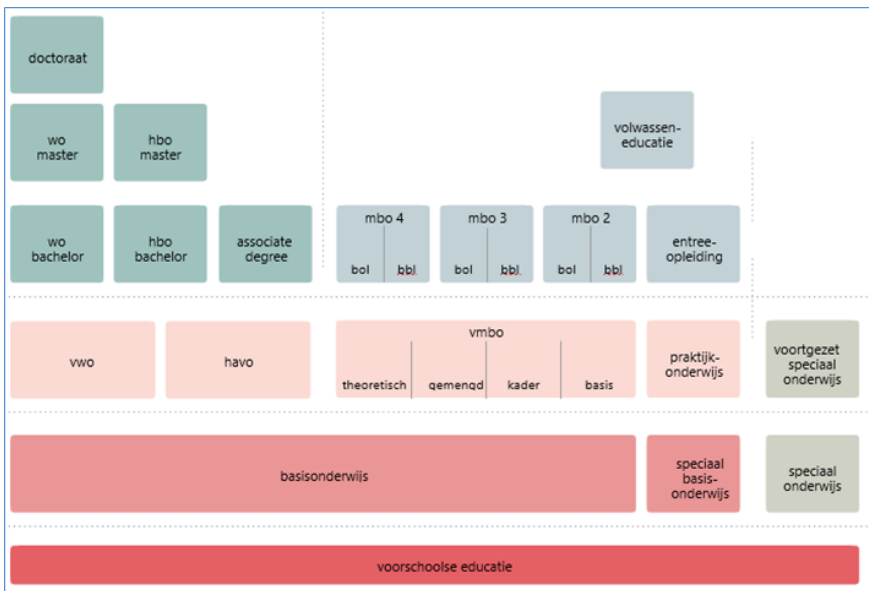
## Bijlage 05 - Cultuurbeleid en functies cultuuronderwijs

<https://www.piethagenaars.nl>

## Bijlage 06 - Bestel en stelsel van het onderwijs in Nederland



Figuur 61: Schoolsoorten na 1968 (Onderwijsraad 2019: 33)

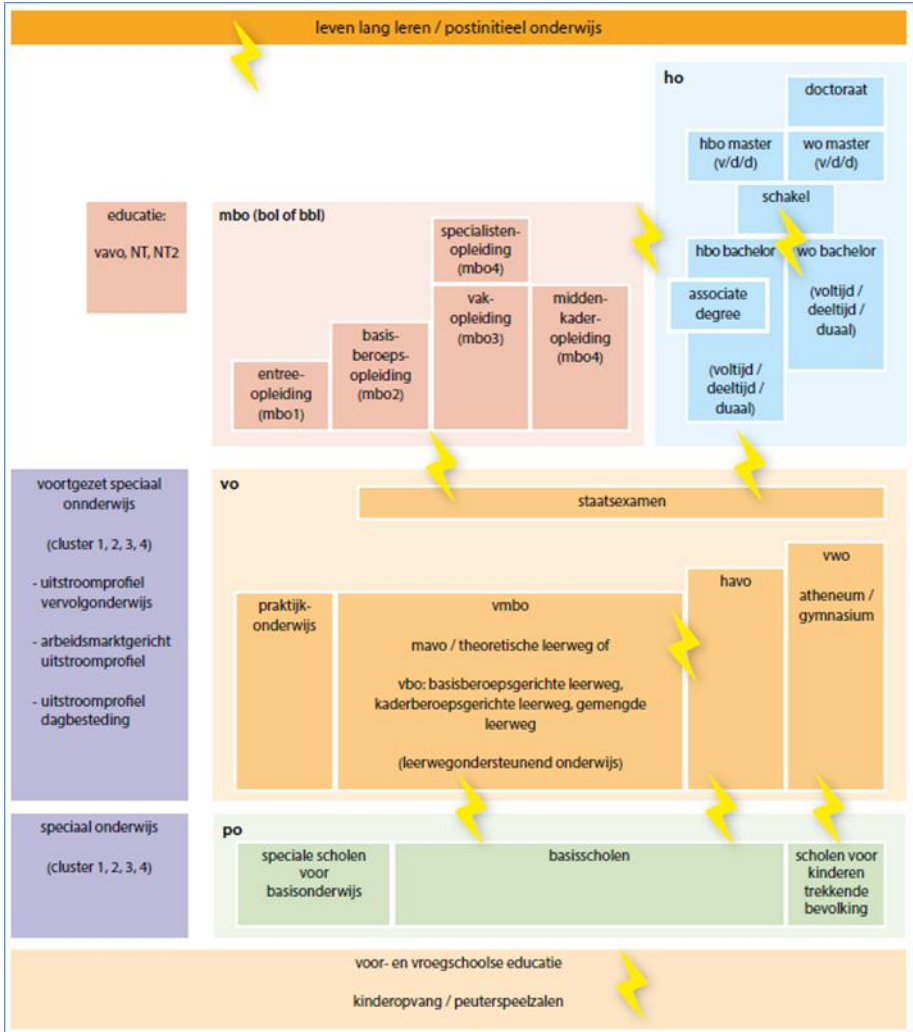


Figuur 62: Schoolsoorten na 2002 (Onderwijsraad 2019: 35)

Voor het basisonderwijs zijn kerndoelen vastgesteld voor expressie-activiteiten - het leergebied kunstzinnige oriëntatie (WPO 2020: art. 9. f). Voor de onderbouw voortgezet onderwijs zijn bij Algemene Maatregel van Bestuur kerndoelen vastgesteld voor beeldende vorming, muziek, drama en dans (WVO 2017: art. 11b.m).

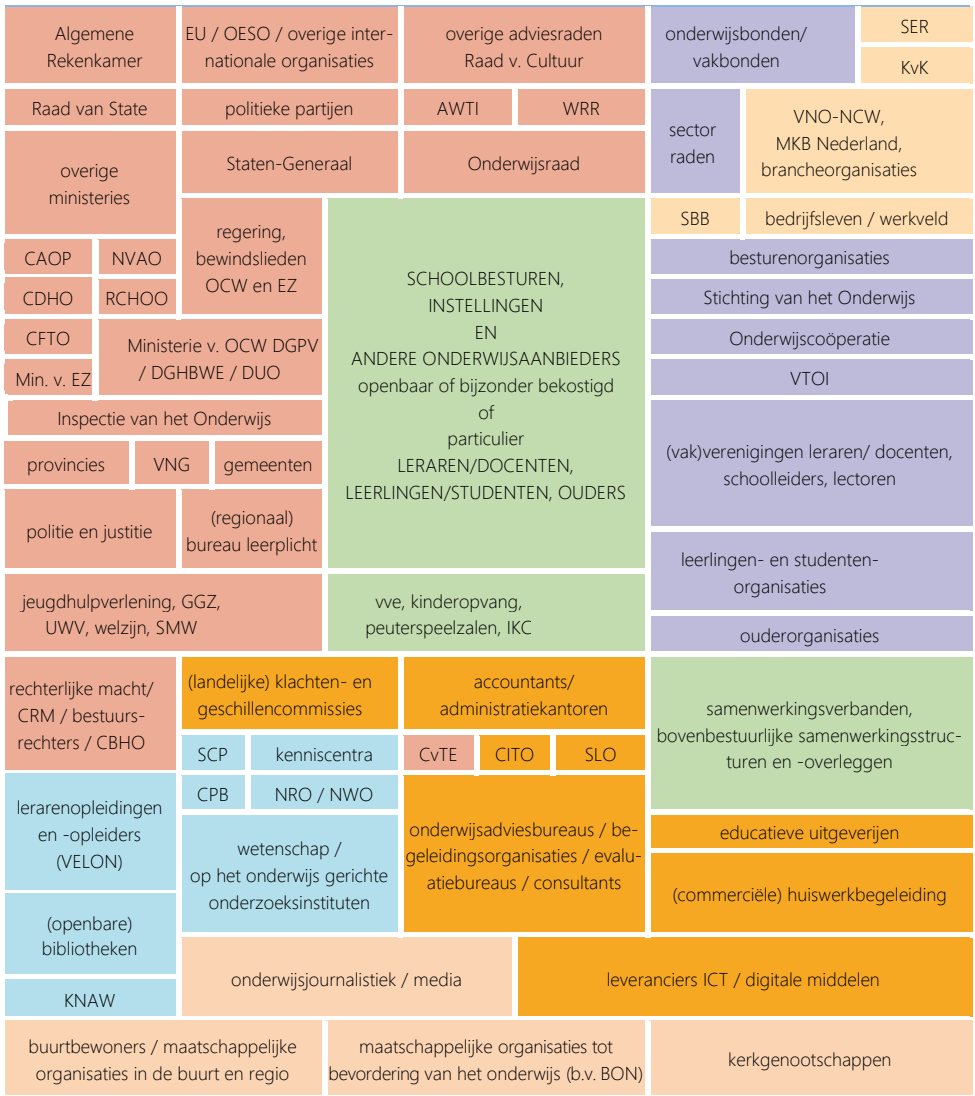
De vigerende *Wet op het voortgezet onderwijs* (WVO 2017) maakt onderscheid in voorbereidend wetenschappelijk onderwijs met gymnasium en atheneum, hoger algemeen voortgezet onderwijs,

middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (vmbo-tl en mavo) en voorbereidend beroepsonderwijs met een basis- en een kaderberoepsgerichte leerweg (WVO 2017). De eerste twee leerjaren zijn de onderbouw voor mavo, vmbo-tl en vbo; havo en vwo kennen drie jaar onderbouw (WVO 2017: art. 11a). Onder vmbo-tl wordt onderwijs in een theoretische leerweg (-tl) verstaan aan scholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (WVO 2017: art. 10).

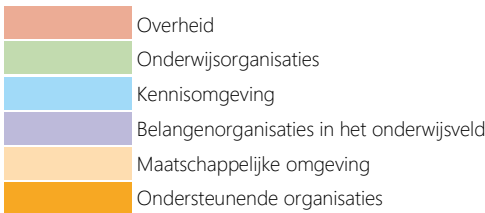


Figuur 63: Het Nederlands onderwijsstelsel of systeem anno 2017 (Onderwijsraad 2017: 43)

Vergeleken met figuur 63 is het bovenstaande schema (figuur 64) meer gedetailleerd van aard. De 'bliksemflitsjes' geven de mogelijkheden weer voor leerlingen om - meestal gediplomeerd - van de ene schoolsoort naar de andere te komen.



Figuur 64: Het Nederlands onderwijsbestel anno 2017 (Onderwijsraad 2017: 42).



In mijn onderzoek is aan de in het schema cursief gemaakte actoren aandacht besteed. Een groot aantal van hen speelt een belangrijke rol in het cultuuronderwijsbeleid. Het is opmerkelijk dat de Onderwijsraad in haar onderwijsbestelschema *geen culturele instellingen* als actoren opneemt. Er is wel aandacht voor openbare bibliotheken en voor maatschappelijke organisaties in buurt en regio.

# Bijlage 07 - Vakgebieden en doelstellingen cultuuronderwijs

Kabinet	Den Uyl	Van Agth	Van Agth	Van Agth	Lubbers-I	Lubbers-II	Lubbers-III	Kok-I	Kok-II	Balkenende-I	Balkenende-II	Balkenende-III	Balkenende-IV	Rutte-I	Rutte-II
Doelstellingen cultuuronderwijs	73-77 80	77-81 80	81-82 80	82-86 80	86-89 80	89-91 80	91-94 80	94-98 80	98-02 80	02-03 80	03-06 80	06-10 80	10-12 80	12-17 80	17-21 80
<b>Vakken cultuuronderwijs</b>															
Audiovisueel															
Handenarbeid	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tekenen	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Textiele werkvormen (nuttige handwerken)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Dans															
Drama															
Muziek	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Doelen cultuuronderwijs</b>															
<b>gericht op:</b>															
<b>Functies onderwijs &amp; cultuuronderwijs</b>															
<b>onderwijsbeleid</b>															
Kwalificerend leerling	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Persoonsvormend leerling	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Socialiserend -> burgerschapsvorming leerling	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Culturele vorming (vakinhoud) leerling	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Selectie en doorstroming leerling	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Doelen regeringspraken</b>															
<b>cultuurbeleid</b>															
Kwalificerend - culturele beroepen leerling															
Kwalificerend - innovatie arbeidsmarkt leerling															
Socialiserend - cultuurparticipatie leerling															
Socialiserend - burgerschapsvorming leerling															
<b>Kerndoelen &amp; eindtermen cultuuronderwijsbeleid</b>															
Culturele competenties en basiskennis leerling	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cultuurdeelname door bezoek cultuurproductie leerling															
Reflectie op en waardering van cultuuruiting leerling															
Burgerschapsvorming en culturele diversiteit leerling															
<b>Doelen samenwerking en programma cultuurbeleid</b>															
<b>onderwijsinhoud</b>															
Vormingsgerichte doelen cultuuronderwijs onderwijsinhoud															
Kunst- en cultuurgerichte doelen cultuuronderwijsinhoud															
Culturele competenties leerling															
Cultuurdeelname door bezoek cultuurproductie leerling															
Reflectie op en waardering van cultuuruiting leerling															
Burgerschapsvorming en culturele diversiteit leerling															
Stimulering culturele loopbaan leerling															
Samenwerking school en culturele instelling leerling															
Samenwerking school en culturele instelling onderwijsinhoud															
Inbrengen ergoededucatie in programma onderwijsinhoud															
Vorming doortopende leerlijn onderwijsinhoud															
Stimulering muziekonderwijs onderwijsinhoud															
Samenwerking school en culturele instelling professionalisering															
Verhoging kwaliteit cultuuronderwijs professionalisering															
Stimulering muziekonderwijs professionalisering															
<b>Bewindslieden cultuur</b>	v. Doorn	Gardienis	v.d. Louw	De Beer	Brinkman	Brinkman	d'Arcona	Nuis	v.d. Poeg	v. Leeuwen	v.d. Laan	v.d. Hoever	Plasterk	Zijlstra	Bussemakke
<b>Bewindslieden funderend onderwijs</b>	v. Kemnade	De Jong Ozn	v. Kemnade	Deelman	Ginjar-Maas	Ginjar-Maas	Wallage	Nelissenbos	Adelmond	v.d. Heeven	v.d. Heeven	v.d. Heeven	v. Bisterveldt	v. Bisterveldt	Deiker

Figuur 65: Overzicht vakken, vakgebieden en doelstellingen cultuuronderwijs

De horizontale rijen bevatten de analyse van functies en doelen van cultuuronderwijs op grond van het onderwijs- en cultuurbeleid. De twee onderaan tonen de politieke kleur van de bewindslieden van funderend onderwijs en cultuur in elkaar opvolgende kabinetten. Opvallend is de toename - in de tijd - van het aantal kunstvakken en van het aantal functies en doelstellingen dat door het cultuuronderwijs vanuit het onderwijs- en cultuurbeleid moet worden gerealiseerd.

## Bijlage 08 - Beleidsbenamingen voor cultuuronderwijs

Met de keuze voor een steeds veranderende terminologie voor cultuuronderwijs en de kunstvakken maakt de rijksoverheid haar veranderende opvattingen duidelijk over cultuuronderwijs en daarbij behorende leerinhouden. Het gaat achtereenvolgens, maar ook door elkaar heen, over expressie-activiteiten, kunstzinnige vorming, creatieve vakken en creativiteit, kunsteducatie, cultuureducatie, kunstzinnige oriëntatie en kunst en cultuur. Samen dragen deze door elkaar gebruikte termen bij aan onduidelijkheid en verwarring over doel en functie van cultuuronderwijs. Het *Doelstellingenonderzoek Expressievakken* (1975-1980) bijvoorbeeld, was nauwelijks uit de startblokken of de projectleiding ontving een schrijven van Dick Keuzenkamp, secretaris van de toenmalige *Commissie Modernisering Leerplan (CML) Beeldende en Audiovisuele Vorming*.<sup>390</sup> Hij verzocht dringend 'de term 'expressievakken' niet meer te hanteren, omdat deze veel te veel misverstanden zou wekken'. Het is indicatief voor de terminologische verdeeldheid en begripsverwarring in dit onderzoeksgebied.

### Expressie-activiteiten

De term expressie-activiteiten wordt zowel in het primair als voortgezet onderwijs gebruikt. In de *Wet op het basisonderwijs* is de term 'expressie-activiteiten' (WBO 1981) vastgelegd, maar de *Discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel* (Van Kemenade et al. 1975b) spreekt al jaren eerder over expressievakken (en klaarblijkelijk als een vanzelfsprekend synoniem ook over kunstzinnige vorming). De school besteedt, aldus deze nota, 'slechts een zeer beperkt gedeelte van de tijd aan lichamelijke vorming, aan uitdrukkingsvaardigheid, aan kunstzinnige vorming of aan de ontwikkeling van het gevoelsleven' [-] 'Met het oog op het welzijn van individu en samenleving behoort er daarom ook in het onderwijs meer aandacht aan de ontwikkeling van deze kwaliteiten geschonken te worden. Dat vereist grotere aandacht voor de expressievakken, individualisering in het onderwijs en onderlinge samenwerking tussen leerlingen' (Van Kemenade et al. 1975b: 13). De expressievakken hebben in deze nota, naast een verbinding met kunstzinnige vorming, ook een sterke relatie met creatieve vorming: 'Er moet ruimte blijven voor het spelelement in het leren, voor het zichzelf ontdekken en voor de geestelijke, emotionele, expressieve, sociale en creatieve vorming' (Van Kemenade et al. 1975b: 35).

In de zestiger jaren van de vorige eeuw stond de term expressie-activiteiten voor een bepaalde opvatting over het beeldend onderwijs, die later ook toegepast is voor andere kunstvakken. Herbert Read betoogt in *Education through art* (1943; 1967) dat het kind zich in zijn tekenen ongestoord moet kunnen uitdrukken, zonder invloed van buitenaf. Alle oudere lesmethoden - die veelal op het natekenen van wandplaten en gipsen modellen waren gebaseerd - worden dan overboord gegooid, en het kind mocht eindelijk tekenen hoe het zich voelde, wat hij dacht en mooi vond.

---

<sup>390</sup> Het *Doelstellingen Onderzoek Expressievakken (DOE)* betrof de invoering van eindexamens in de vakken handenarbeid, muziek, tekenen en textiele werkvormen. Het stond onder leiding van Max van der Kamp, die in 1980 op dit onderwerp promoveerde met het proefschrift *Wat neemt de leerling mee van kunstzinnige vorming?* (Haanstra 2016: 9).

De *Commissie Modernisering Leerplan Beeldende en Audiovisuele Vorming* is ingesteld in 1974 bij Beschikking van de minister van Onderwijs en Wetenschappen. De Commissie had tot taak de modernisering van het onderwijs in de beeldende vorming en moest daarover de minister van Onderwijs en Wetenschappen van advies dienen (leerplan, middelen om leerplan te realiseren, kadertrainingen en onderzoek naar integratie van delen van het leerplan met leerplannen van andere vakken (Nationaal Archief 1972-1975; WRR 1976: 52).

Deze expressietheorie, gebaseerd op de expressionistische schilderkunst en de analytische psychologie van Carl Gustav Jung, kent in Nederland grote navolging. Aandacht wordt nu geschonken aan 'het kind en de wijze waarop het de leerstof opneemt, zijn indrukken beleeft en tot expressie brengt' (Ros & Hens 1962: 3). Het in kweekscholen en docentenopleidingen veel gebruikte *Leerplan voor het tekenonderwijs op de lagere school* (Altera 1962) maakt een onderscheid in het creatieve en het reproductieve tekenen. Onder het eerste verstaat de auteur 'de beeldende expressie van hetgeen door het kind innerlijk is beleefd'. [--] 'De tekening komt op het papier tot stand als een 'neerslag - of zo men wil, als een symbolische aanduiding van de beleevingswereld' (Altera 1962: 76-77).

Het doet vreemd aan dat tot op heden in de *Wet op het primair onderwijs* (WPO), als opvolger in 1998 van de *Wet op het basisonderwijs*, nog steeds de term expressie-activiteiten gebruikt wordt (artikel 9). Sinds de zestiger jaren van de vorige eeuw kent het (beeldend) onderwijs immers apert andere didactische opvattingen. Bedoeld wordt *de dialectische didactiek*, gebaseerd op de fenomenologische filosofie en psychologie van Heidegger en Merleau-Ponty (Van Ringelestein 1964; Geritse 1974; Hagenaars & Melis 1978; Koppers & De Winter 1980); de *visuele communicatie* met als achtergrond de Frankfurter Schule met zijn neo-marxistische uitgangspunten (Oostra 1981); de *authentieke kunsteducatie*, met authentiek leren in de onderwijscontext (Haanstra 2001; Heijnen 2015); *cultuuronderwijs* met als uitgangspunten de ontwikkelingspsychologie, cognitiewetenschap en semiotiek (Van Heusden 2009); de *altermoderne kunsteducatie* - intercultureel, procesgericht en leerling-gestuurd - die uitgaat van dat wat leerlingen moeten leren om zich in de hedendaagse complexe en geglobaliseerde wereld te kunnen bewegen (Groenendijk, Hoekstra & Klatser 2012) en kunstonderwijs als maakonderwijs (Groenendijk & Heijnen 2018). De laatste loot is het ideocultureel muziekonderwijs met als uitgangspunt de functies van muziek in het dagelijks leven van mensen, gebaseerd op een heel brede en inclusieve definitie van muziek (Bisschop Boele 2013; Bisschop Boele & Van der Meer 2019).

### Kunstzinnige vorming

In de *Contourennota* (Van Kemenade et al. 1975b) komt de term kunstzinnige vorming één maal voor - op pagina 13 - naast de vaker voorkomende benamingen 'expressievakken' of 'expressieve en creatieve vorming' of 'expressieve vaardigheden'. In de enkele maanden eerder gepubliceerde discussienota *Naar een verzorgingsstructuur voor de kunstzinnige vorming* laat Van Kemenade de beleidsterm al in de titel terugkomen (O&W & CRM 1975). En in de notitie *Kunst en cultuur in het voortgezet onderwijs* (Ginjaar-Maas & Brinkman 1989) wemelt het ervan, hoewel die aanduiding in deze notitie soms synoniem blijkt met kunstzinnige vakken. Ook de naam van het in 1983 gereali-seerde LOKV, als Landelijk Ondersteuningsinstituut Kunstzinnige Vorming, refereert aan de vanzelfsprekendheid van deze term in die jaren, en ook het huidige schoolvak Culture en Kunstzinnige Vorming (CKV), dat sinds 1999 in havo en vwo, en in 2003 in het vmbo is ingevoerd.

De Werkgroep O3 (1973) deelt de kunstzinnige vorming in de volgende sectoren in: audiovisuele vorming, beeldende vorming, dramatische vorming, dans en muzikale vorming. 'Binnen de sectoren is onderscheid gemaakt tussen creatieve en receptieve vorming. De creatieve vorming heeft betrekking op de uiting van ideeën en gevoelens in kunstzinnige vorm (ook onbewust), inclusief het kunnen hanteren van kunstzinnige middelen en het zien van de ontstane vormen. De receptieve vorming heeft betrekking op het ontvankelijk zijn voor en waarnemen van kunstzinnige vormgeving' (Werkgroep O3 & NIVOR 1973: XVIII). Overigens noemt de werkgroep *de creatieve vorming* in de onderwijsvakgebieden beeldende expressie - met de onderdelen tekenen en handvaardigheid & hand-

werken - verbale en dramatische expressie, muzikale expressie, dans- en bewegingsexpressie, audiovisuele expressie én de receptieve vorming (Werkgroep O3 & NIVOR 1973: 10-12). De werkgroep wijst er vanuit de doelstellingen en functies van kunstzinnige vorming op 'dat in het onderwijs veel meer de totale persoon centraal is komen te staan, zodat het niet alleen meer gaat om de ontwikkeling van zijn cognitieve en intellectuele gaven, maar ook om die van zijn affectieve, psychomotorische en sociale capaciteiten, waardoor de kunstzinnige vorming de mogelijkheid krijgt zich als een veel essentiëler element in het totale onderwijs te ontwikkelen' (Werkgroep O3 & NIVOR 1973: 148). Kunstzinnige vorming is echter op zichzelf geen zelfstandig vak, maar het is direct betrokken op het leergebied van de expressievakken waarvan muziek, tekenen, handvaardigheid en textiele werkvormen 'zijn opgenomen in de minimumtabellen voor het lager en voortgezet onderwijs. Ook daarbuiten gaat het niet om één vak maar om vijf kunstzinnige disciplines - beeldend, muziek, dans, drama en audiovisueel - en is het 'middel in educatieve-, vormings- en therapeutische processen'. Omdat het zowel invalshoeken en doelstellingen kent vanuit het onderwijs als van daarbuiten is het lastig het begrip kunstzinnige vorming eenduidig te definiëren (O&W & CRM 1975: 2). Zelfs de Werkgroep O3, die zich nadrukkelijk met dit onderwerp bezighield, 'heeft ervan afgezien om te trachten een sluitende definitie van het begrip kunstzinnige vorming te ontwerpen' en rekende het tot haar taak 'een bepaalde keuze te maken uit de veelheid van mogelijkheden' (Werkgroep O3 & NIVOR 1973: XVII). Dit sluit aan bij Kamervragen van Kappeyne van de Coppello (VVD) bij de behandeling van de beleidsnotitie *Verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming* (1979). 'Moet het hoofddoel liggen op de educatie in de kunstzinnige vorming, op het overdragen van kennis van de kunsten of op het overdragen van kunstzinnige vaardigheden? Ligt het accent wellicht meer op kunstzinnige vorming als bouwsteen voor individuele ontplooiing of als instrument voor sociale contacten? [--] Krijgt het actieve en creatieve meer kansen dan het passieve en receptieve?' (Kappeyne van de Coppello TK 1980b: 2158). Staatssecretaris Hermes antwoordt dat het - net als voor alle andere schoolvakken - 'in verband met artikel 208 van de Grondwet moeilijk is kunstzinnige vorming inhoud te geven'.<sup>391</sup> Het lijkt hem, zo vervolgt hij, van groot belang 'om bij schoolwerkplan- en leerplanontwikkeling toch aandacht te besteden aan het vraagstuk van het onderkennen van doelstellingen' (Hermes TK 1980b: 2181).

Hanny Michaelis merkt later in de cultuurpolitieke discussie *De kunst, het geld en de overheid* (1981) op dat kunstzinnige vorming niet de kunst maar de vorming centraal stelt. Dit aanreiken van 'de middelen van kunst' voor 'persoonlijke vorming', dan wel 'politieke bewustwording', is ingegeven, aldus Michaelis, 'door het sinds een jaar of tien populaire misbruik van de term maatschappelijke relevantie om kunst als autonoom verschijnsel te nekken en haar alleen in *dienstbare staat* te gedogen. Kunstzinnige vorming heeft bestaansrecht, mits ze de kunst centraal stelt, in plaats van haar te misbruiken als vehikel naar allerlei politiek-sociale bestemmingsdoelen. Michaelis ontdoet hiermee de term kunstzinnige vorming van haar ideologische lading' (Van Dulken & Valkman 1981: 52).

### **Creatieve vakken en creativiteit**

Al in de *Contourennota* (1975) wordt het begrip creatieve vorming gebruikt, vaak in een adem en als

<sup>391</sup> Artikel 208 (later omgezet in artikel 23) van de Grondwet betreft de vrijheid van inrichting van het onderwijs: 'Deze eischen [van deugdelijkheid] 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'.

aanvullende karakteristiek op de bevordering van expressieve en sociale vaardigheden (Van Kernen et al. 1975b: 13, 33, 35, 76 en 77). Met creatieve vakken worden in het funderend onderwijs bijna altijd de kunstvakken bedoeld. In een Tweede-Kamer-discussie over de invoering van de basisvorming stelde de VVD-fractie een vraag waaruit impliciet deze vak-invulling blijkt. 'In de opbouw van creatieve vakken, waaraan in de periode van basisvorming aandacht moet worden geschonken, ontbraken onderdelen waaraan wel aandacht moet worden gegeven in de periode van basisonderwijs. Zo blijkt niet dat in het voortgezet onderwijs naast muziek, tekenen en handvaardigheid ook aandacht moet worden geschonken aan dans en drama' (TK 1991a: 41). In datzelfde algemene verslag over de invoering van de basisvorming worden verschillende begrippen als kunstzinnige vorming (vijf keer), expressievakken (twee keer), kunstonderwijs (een keer) door elkaar heen gebruikt (TK 1991a).

Het ministerie van OCW vindt investeren in de creativiteit van mensen steeds belangrijker omdat bijdraagt aan het innovatieve vermogen van onze kennissamenleving (Hermans & Adelmund 2000: 38). En ook later vormen begrippen als kunst en cultuur, creativiteit, innovatie en kennissamenleving samen steeds een mantra van het beleid als het over cultuuronderwijs gaat.<sup>392</sup>

De vraag is dan of cultuuronderwijs in het funderend onderwijs bijdraagt aan de ontwikkeling van de creativiteit of dat dit alleen geldt voor creativiteit op kunstzinnig gebied. Van Heusden (2012) is hier heel stellig over. Als een van de effecten van cultuuronderwijs op school noemt hij de ontwikkeling van creativiteit, omdat kunstonderwijs onderwijs is in maken, 'in creativiteit, in het bedenken van nieuwe mogelijkheden. [...] Wie iets probeert te maken moet niet alleen zijn materiaal en middelen beheersen, hij of zij moet ook in staat zijn mogelijkheden te bedenken, keuzes te maken en te plannen' (Van Heusden 2012: 10). De twee pijlers waarop creativiteit berust zijn volgens Van Heusden 'een goed (persoonlijk én collectief) geheugen en een scherpe waarneming en beide worden in het kunstonderwijs getraind' (Van Heusden 2012: 11). Volgens de politica Bussemaker hebben in het bijzonder de kunstvakken 'een functie in het stimuleren van creativiteit en het ontwikkelen van creatieve vaardigheden'. Cultuuronderwijs heeft een rol in 'de sterk veranderende arbeidsmarkt in de Westerse wereld, waarbij de vraag naar zowel handarbeid als routinematig administratief werk afneemt en die naar niet-routinematige vaardigheden toeneemt' (Bussemaker 2013a: 2).

Ook in EU-verband wordt er als vanzelf van uitgegaan - door politici en beleidsmakers - dat cultuuronderwijs creativiteit en innovatief vermogen bevordert. 'Die meisten Menschen, darunter auch die Politikstrategen, hegen die Erwartung, dass durch kulturelle Bildung Kreativität und eventuell andere innovationsfördernde Fähigkeiten zur Entfaltung gebracht werden' (Hagenaars 2016a: 176). Of zoals de OECD stelt 'innovation is a key engine of economic growth, and arts education is increasingly considered as a means to foster the skills and attitudes that innovation requires, beyond and above artistic skills and cultural sensitivity' (Winner et al. 2013: 21).

Over creativiteit zegt het OECD-rapport *Art for Art's Sake?* (2013)<sup>393</sup> dat enkele onderzoeken een

<sup>392</sup> Creativiteit wordt gezien als de vaardigheid om nieuwe ideeën te kunnen bedenken en deze te kunnen uitwerken en analyseren. Het is de 'interactie tussen vaardigheid, proces en omgeving, waardoor een individu of groep een waarneembaar product maakt dat zowel nieuw als nuttig is binnen een bepaalde context' (Plucker, Beghetto & Dow 2004: 90). En meer specifiek betreft het 'een onderzoekende en ondernemende houding, het kunnen denken buiten de gebaande paden en nieuwe samenhangen kunnen zien, het kennen van creatieve technieken, het durven nemen van risico's en fouten kunnen zien als leermogelijkheden' (Thijs et al. 2014).

<sup>393</sup> *Art for Art's Sake?* (OECD 2013) is een secundaire analyse van een groot aantal wetenschappelijke

positief verband tussen cultuuronderwijs en creativiteitsontwikkeling aantonen, maar dat dit niet mag worden gegeneraliseerd (Winner et al. 2013: 18). Er is, aldus de onderzoekers, over het algemeen te weinig onderzoek gedaan naar het effect van kunstonderwijs op creativiteit en kritisch denken om daar nu causaliteit aan te kunnen verbinden. 'One explanation for the lack of overwhelmingly clear findings that arts education boosts creativity is that the measures used are typically paper and pencil tests of creativity [--] In addition, there is no reason to think that arts education will make children more creative unless the arts are taught in a way that really pushes children to explore and invent (Winner et al. 2013: 196).

Wat dat betreft publiceerde de OECD onlangs (2019) een studie over meetinstrumenten, die leraren helpt zicht te krijgen op het creatief vermogen en kritisch denken van leerlingen, als vakoverstijgende vaardigheden (Buisman & Van Loon-Dijkers 2017: 103-105).<sup>394</sup> Volgens de OECD-studie helpt 'conceptual rubrics teachers to better understand creativity and critical thinking, and to be more intentional and consistent in their teaching to nurture those skills. De studie demonstreert voorts dat 'creativity and critical thinking can be taught, learnt and assessed in schools, both in primary and secondary education (Vincent-Lancrin et al. 2019: 13-14).

### Kunsteducatie

Over het algemeen spreekt de rijksoverheid nog tot 1993 over expressie-activiteiten, kunstzinnige vorming, creatieve vorming, culturele vorming en kunstzinnige vakken. Bewindslieden en beleidsmakers maken wat de terminologie betreft - uitgaande van het ideologische beleidsuitgangspunt van een kunstzinnige verzorgingsstructuur voor alle burgers - weinig onderscheid tussen het onderwijs en activiteiten in de vrije tijd (Ministerie van O&W & CRM 1975, 1979; Ginjaar-Maas & Brinkman 1988). De notitie *Kunsteducatie in het Voortgezet Onderwijs: op weg naar een nieuw perspectief* (Ritzen & d'Ancona 1993) gebruikt de termen kunsteducatie, kunstzinnige vorming en culturele vorming echter *naast elkaar*, voorzien van een begrippenkader. Kunsteducatie is 'een onderdeel van cultuur-educatie, één van de hoofdfuncties van het onderwijs'. Alle vormen van educatie waarbij kunst en of kunstzinnige middelen en technieken als doel of als middel worden ingezet, vallen onder deze verzamelnaam.

Kunsteducatie omvat een actieve, receptieve en reflectieve component. De term actieve kunsteducatie staat voor het praktisch gebruik van kunstzinnige middelen en of technieken. Activiteiten die beschouwend van aard zijn noemt men reflectieve kunsteducatie. Onder receptieve kunsteducatie verstaat men activiteiten waarbij de doelgroep rechtstreeks kennis maakt met kunstuitingen zoals het bezoeken van een museum, een concert, film, toneel- of dansvoorstelling (Ritzen & d'Ancona 1993: 5; Oostwoud Wijdenes & Ensink 1997).

Met het gebruik van de term kunsteducatie komt beter tot uitdrukking dat *kunstintrinsieke doelen*

onderzoeken, sinds 1950, naar zogenaamde transfereffecten van kunstonderwijs op prestaties van leerlingen bij andere schoolvakken en op 'skills for innovation'. De reviewstudie is uitgevoerd binnen het onderzoeksprogramma van het Centre for Educational Research and Innovation (CERI) van de OECD voor de Innovation Strategy for Education and Training.

<sup>394</sup> Het ministerie van OCW vroeg TNO in 2016 om een meetinstrument waarmee de leerling zichzelf beoordeelt. Dit stelt scholen voor po en vo in staat inzicht te krijgen in een zevental eigenschappen van creativiteit (nieuwsgierig, vindingrijk, volhardend, anders durven zijn, interacterend met anderen, output gericht en trots op je werk) en in welke *categorieën* hun leerlingen te plaatsen zijn. Hiermee kunnen leraren hun handelen om creatief vermogen te bevorderen gericht afstemmen op hun leerlingen (Bussemaker & Dekker 2016: 1).

meer accent gekregen hebben. En dat niet alleen vanuit 'het verwerven van kennis van kunstobjecten en kunstprocessen', maar tevens 'van wat deze objecten en processen bij de beschouwer bewerkstelligen: een proces van reflectie op de werkelijkheid' (Onderwijsraad 2006: 16). De term kunsteducatie wordt tot op heden nog als vanzelfsprekend in beleidsstukken gebruikt en staat dan voor het 'doelbewust leren over en door middel van kunst via gerichte instructie, zowel binnen- als buitenschools. Kunsteducatie kent drie aspecten die al dan niet geïntegreerd voorkomen: productie (kunst maken), receptie (kunst beschouwen) en reflectie (nadenken over kunst)' (LKCA 2016).<sup>395</sup>

Van de Kamp (2016) pleit voor het gebruik van de term 'hybride kunsteducatie', omdat deze vorm van kunsteducatie ontwikkeld is 'vanuit wetenschappelijke inzichten en domeinspecifieke leerprocessen in de kunst'. Je leert 'vanuit nieuwsgierigheid en persoonlijke interesse ideeën genereren voor wat je zou kunnen maken, je leert betrokken en genuanceerd analyseren, je leert over belangrijke vraagstukken te reflecteren, je leert jezelf in te leven in de ander en het andere en leert zo een open houding aan te nemen, je leert je voorstellingsvermogen te ontwikkelen, je leert kennis over kunst en artistieke creativiteit te ontwikkelen, maar vooral ook: je leert - al doende - je creatieve vermogens te ontwikkelen en een product (of productie) te maken dat echt helemaal vanuit jezelf komt'. Het mag geen 'cultuuronderwijs' genoemd worden omdat dit 'impliciet uitgaat van af te bakenen - traditionele? - culturen' (Van de Kamp 2016).

### Cultuureducatie

Cultuureducatie is een begrip dat sinds 1996 na kunstzinnige vorming opgeld doet, hoewel dit daarvoor in beleidsstukken incidenteel ook al werd gehanteerd, zoals blijkt uit de notitie *Kunsteducatie in het Voortgezet Onderwijs* (1993). Minister d'Ancona beschrijft het in 1990 als 'het leren waarderen van en het leren omgaan met uitingen van cultuur' (TK 1990: 14).

Vanaf de lancering van het programma *Cultuur en School* (1996) werd cultuureducatie een meer op het onderwijs én de culturele wereld gericht begrip. De notitie *Cultuur en School* gaf voor deze term de volgende begripsomschrijving: 'Cultuureducatie omvat alle vormen van educatie waarbij kunst, bijvoorbeeld beeldende kunst, audiovisuele kunst, letteren, dans, drama, muziek en het materiële culturele erfgoed als doel of als middel worden ingezet. Cultuureducatie omvat een actieve en een receptieve component' (Netelenbos & Nuis 1996: 12). Zo'n omschrijving beperkt cultuureducatie niet alleen tot het onderwijs in de school; het omvat ook de buitenschoolse kunsteducatie in muziekschool, creativiteitscentrum of van andere cursorische aanbieders én ook de educatieve activiteiten van culturele instellingen.

Als men spreekt over cultuureducatie wordt een breder begrip bedoeld dan wanneer men het over kunsteducatie heeft. Het gaat dan niet enkel om het oprekken van het kunstbegrip naar toegepaste kunst, architectuur, popmuziek en alledaagse kunst en cultuur of zoals Abbing het zegt 'van hoge naar nieuwe kunst' (Abbing 2009), maar ook om media, erfgoed, literatuur en om het stelsel van waarden en normen van een groep of samenleving. Het is verbreed naar alle vormen van kunst en cultuur, maar ook naar interculturaliteit, inclusiviteit en jeugdcultuur.

De Onderwijsraad vindt het dan ook *geen schoolvak*, 'ook al wordt er door allerlei partijen - overheid, media, cultuursector en het onderwijs zelf - vaak zo over gesproken'. Het is een verzamelbegrip, een 'beleidsterm die zowel kunsteducatie, als literatuureducatie, erfgoededucatie en media-educatie omvat. Het begrip cultuureducatie verwijst bovendien naar onderwijs over kunst, cultureel erfgoed en media' (Onderwijsraad 2006: 16). De belangrijkste doelstelling van cultuureducatie is 'dat alle

<sup>395</sup> <http://www.lkca.nl/cultuuronderwijs/wat-is-cultuuronderwijs>. geraadpleegd op 20 december 2016.

leerlingen in het onderwijs kennis, vaardigheden, inzichten en een attitude verwerven om actief en reflectief deel te kunnen nemen aan het culturele leven en als cultureel burger aan de pluriforme samenleving' (Hagenaars 2008b: 21).

### **Kunstzinnige oriëntatie**

Kunstzinnige oriëntatie betreft sinds 2006 het leergebied kunst en cultuur in het basisonderwijs. De term wordt ook gebruikt als titel om de kerndoelen mee te beschrijven. Het gaat om een kennismaking met kunstzinnige en culturele aspecten in de leefwereld van basisschoolleerlingen, en om de verwerving van enige kennis van de hedendaagse kunstzinnige en culturele diversiteit. Dit vindt zowel op school plaats, als via regelmatige interactie met de buitenwereld (Van der Hoeven 2006: 16).

Aandacht voor cultuur is echter niet beperkt tot het kunstzinnig domein. Zo kunnen ook veel thema's uit het leergebied *Oriëntatie op jezelf en de wereld* betekenisvolle contexten bieden. 'Kinderen doen kennis en ervaringen op in contact met de wereld om hen heen, ze reflecteren erop door hun ervaringen te verbeelden in beelden, muziek, beweging, spel of taal' (Klein Tank, Oosterloo & Roozen 2011). Ondanks de wettelijk vastgelegde kerndoelen voor kunstzinnige oriëntatie 'zijn er nog maar weinig basisscholen die over een doortimmerd leerplan voor dit leergebied' beschikken (Hagenaars, Klootwijk & Kommers 2014: 5). Sinds 2015 is er het Leerplankader kunstzinnige oriëntatie, dat SLO in opdracht van OCW ontwikkelde op grond van de derde generatie kerndoelen.<sup>396</sup> Voor elke kunstzinnige vakdiscipline en voor cultureel erfgoed is daarin een leerlijn ontwikkeld, met 'het creatieve proces' als uitgangspunt (SLO 2015).

### **Kunst & cultuur**

Het leergebied kunst & cultuur is in de onderbouw van het voortgezet onderwijs terug te vinden en wordt gezien als een van de bouwstenen van het curriculum (Dekker 2017b: 2). Voor dit leergebied zijn vijf globale kerndoelen beschreven (2006). Deze zijn, aldus SLO, 'te typeren als vaardigheden, te weten: produceren, presenteren, leren kijken en luisteren, verslag doen van ervaringen en reflecteren. Juist door deze globaal geformuleerde kerndoelen hebben scholen meer ruimte gekregen om zelf inhoudelijke keuzes te maken ten aanzien van het onderwijsprogramma' (SLO 2015: 147).

### **Cultuuronderwijs**

Bussemaker definieert 'cultuuronderwijs' als het onderwijs dat gericht is op de culturele en creatieve vorming van leerlingen en de bijdrage die de culturele omgeving van de school daaraan levert. De culturele omgeving van de school omvat culturele aanbieders met of zonder subsidie (Bussemaker 2017).

In dit historisch beleidsonderzoek gebruik ik nadrukkelijk de beleidsterm cultuuronderwijs als 'al het formele funderend onderwijs over en aan de hand van kunst en erfgoed. Het omvat zowel het onderwijs in het schoolgebouw als activiteiten onder schooltijd buiten de school' (Kruiter et al. 2015: 5). Cultuuronderwijs betreft dan zowel de kunstschoolvakken als kunstvakoverstijgende leergebieden zoals kunstzinnige oriëntatie in het primair onderwijs, het leergebied kunst & cultuur in de onderbouw voortgezet onderwijs en CKV en de 'oude en nieuwe stijl' kunstexamenvakken in de bovenbouw daarvan.

---

<sup>396</sup> <http://kunstzinnigeorientatie.slo.nl/uitgangspunten>. geraadpleegd op 17 februari 2017.

## Bijlage 09 - Cultuur en School - betrokkenen aan het woord

Cultuurnetwerk Nederland bracht in 2008 een editie van Cultuur+Educatie uit met als titel *Pegasus' vlucht gevolgd*, geheel gewijd aan het landelijke beleidsprogramma *Cultuur en School*. Een van de artikelen is van de hand van Piet Hageaars: Doel en streven van Cultuur en School (2008: 10-49). Voor hoofdstuk 5 - *Impulsprogramma's basisschool en culturele omgeving* - is gebruik gemaakt van het bronmateriaal van dit artikel, zoals de literatuurstudie en de in 2007 afgenomen en daarna uitgeschreven en geverifieerde interviews.

### Verantwoording werkwijze interviews

Om inzicht te krijgen in hoe politiek en ambtelijk verantwoordelijken, vertegenwoordigers van provincies, provinciale instellingen en gemeenten en kritische buitenstaanders terugkijken op het Cultuur-en-Schoolbeleid, zijn interviews met een aantal vertegenwoordigers gehouden. De respondenten zijn geselecteerd op betrokkenheid bij en of veronderstelde kennis van de verschillende beleidsperiodes.

De interviews vonden plaats in de periode maart tot en met mei 2007. Alle respondenten zijn face to face geïnterviewd, met uitzondering van Rick van der Ploeg. Hij werd telefonisch bevraagd, vanwege zijn verblijf in Florence. De interviews maken deel uit van het project *Cultuur en School* waarvan Piet Hageaars voor Cultuurnetwerk Nederland eindverantwoordelijke was. Achter elke respondent staat de naam van de interviewer, medewerkers van Cultuurnetwerk Nederland, en de datum waarop het interview plaatsvond. De toelichting betreft het functioneren van eenieder tot 2008.

Met de interviews is getracht een antwoord te geven op de volgende vragen:

- Wat vinden de geïnterviewden van de gekozen doelen, middelen en betrokken partijen?
- Sluit de inhoud van het beleid in de verschillende periodes goed op elkaar aan?
- Vinden de geïnterviewden dat de doelen van het beleid bereikt zijn?

Als politiek verantwoordelijken zijn geïnterviewd:

- Aad Nuis, staatssecretaris Cultuur en Media 1994-1998 (Marie-José Kammers, 23 april 2007).
- Rick van der Ploeg, staatssecretaris Cultuur en Media 1998-2002 (Marie-José Kammers, 12 april 2007).
- Medy van der Laan, staatssecretaris Cultuur en Media 2003-2006 (Karin Laarakker, 2 mei 2007).

Als ambtelijk verantwoordelijken zijn geïnterviewd:

- George Lawson, ambtelijk projectleider Cultuur en School 1997-2000 (Marie-José Kammers, 3 mei 2007).
- Jan Jaap Knol, vanaf het begin betrokken bij Cultuur en School en sinds 2004 projectleider Cultuur en School (Josefiene Poll, 13 april 2007).
- Joost Kuggeleijn, sinds 2003 als beleidsmedewerker betrokken bij Cultuur en School (Karin Laarakker, 12 maart 2007).

Als vertegenwoordigers van provincies, provinciale instellingen en gemeenten zijn geïnterviewd:

- Ellen Koning-Vereecken, beleidsmedewerker cultuur van de provincie Noord-Holland, lid van de landelijke Regiegroep Actieplan Cultuurbereik en sinds 1997 lid van de landelijke Werkgroep Cultuur en School (overlegorgaan van provincies, gemeenten en ministerie van OC&W) (Josefiene Poll, 19 april 2007).
- Lydia Jongmans, beleidsmedewerker cultuur VNG en sinds 1999 lid van de landelijke werkgroep

Cultuur en School (overlegorgaan van provincies, gemeenten en ministerie van OC&W) (Marie-José Kommers, 7 mei 2007).

- Loek Sijbers, consulent bij Kunst en Cultuur Limburg (ten tijde van het begin van Cultuur en School), projectleider Actieplan Cultuurbereik bij de provincie Limburg (vanaf 2000), dezelfde functie bij de provincie Noord-Brabant (vanaf 2002), directeur provinciale steunfunctie-instelling Edu-Art (vanaf 2006) (Josefiene Poll, 21 maart 2007).

Als kritische buitenstaanders zijn geïnterviewd:

- Teunis IJdens, sinds 1998 als onderzoeker betrokken bij onderzoeken naar cultuureducatie bij cultuurnota-instellingen en monitoring van het Actieplan Cultuurbereik (Karin Laarakker, 2 april 2007).
- Marry Visser-van Doorn, lid van de vaste Kamercommissie voor OC&W namens het CDA van 1998 tot en met 2002 (Karin Laarakker, 1 mei 2007).
- Willemijn In 't Veld, secretaris Amateurkunst en Cultuureducatie bij de Raad voor Cultuur sinds 2004 (Josefiene Poll, 24 april 2007).

### Overzicht deelnemers expertmeeting 10 jaar Cultuur en School

Cultuurnetwerk Nederland hield in verband met het beleidsprogramma *Cultuur en School* op 25 juni 2007 een expertmeeting met een aantal op uitnodiging aanwezige deskundigen. Van deze expertmeeting is een verslag gemaakt (Laarakker & Kommers 2007). De expertmeeting had als voorzitter Piet Hagens.

Onderwerp van de expertmeeting waren de beleidsopbrengsten van Cultuur en School en een blik naar de toekomst, met daarin aandacht voor de doelstellingen, de wijze waarop die kunnen worden bereikt en de vraag wanneer het beleid geslaagd is.

- Rob Cerneüs: CKV-docent vmbo-school Compaen, Nieuwendam en vakdidacticus docentenopleiding HKU, Utrecht
- Fred Chevalking: projectmedewerker onderbouw-vo, Zwolle
- Antoine Gerrits: senior-adviseur KPC Groep, 's-Hertogenbosch
- Theo Ham: artistiek leider/algemeen directeur Jeugdtheaterschool, Gouda en lid commissie AK/CE Raad voor Cultuur, Den Haag
- Femke Hameetman: medewerker educatie Kunsthal Rotterdam
- Maarten Hamel: beleidsmedewerker en CKV-docent Johan de Witt College, Den Haag
- Caspar Himmelreich: hoofd steunfunctie-instelling Artiance Noord-Holland, Alkmaar
- Gerdie Klaassen-Prinsen: directeur Kunststation C, provincie Groningen en voorzitter commissie AK/CE Raad voor Cultuur
- Elike Roovers: regisseur Jongeren theater 020, Amsterdam
- Jan Stoel: coördinator Bureau CiST, Tilburg
- Fred Teunissen: algemeen directeur Stichting Onderwijs Primair, Krimpenerwaard
- Arja van Veldhuizen: hoofd educatie CODA, Apeldoorn
- Frits Wielders: beleidsmedewerker cultuur Johan de Witt College, Den Haag
- Ariëne Zwijnenburg: docent, repetitor en educatief medewerker De Stille, Breda
  
- Piet Hagens: directeur Cultuurnetwerk Nederland, projectleider evaluatie Cultuur en School 1996-2007, voorzitter expertmeeting
- Marlies Tal: projectleider Cultuurnetwerk Nederland, gespreksleider

- Josefiene Poll: medewerker Cultuurnetwerk Nederland
- Marie-José Kommers: projectleider Cultuurnetwerk Nederland, verslag
- Karin Laarakker: medewerker Cultuurnetwerk Nederland, verslag

# Geraadpleegde bronnen en literatuur

## Bronnen

10voordeleraar. (2018). *Kennisbases en profilering. Lerarenopleiding basisonderwijs*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.

1V Jongerenpanel. (2013). *Onderzoek 'CKV: weg ermee?!'* 1V Jongerenpanel.

Aberson, H. (1984). *Regionale AKU-projecten. Eindrapport van de landelijke projectgroepen en de resonansgroep*. Den Haag: Resonansgroep.

Adelmund, K. (1998a). Vooraf. In Ministerie van OC&W, *Kerndoelen basisonderwijs 1998. Over de relaties tussen de algemene doelen en kerndoelen per vak* (p. 1). Den Haag: Ministerie van OC&W.

Adelmund, K. (1998b). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 12 november 1998, vergaderjaar 1998-1999, 26 200, nr. 17.

Adelmund, K. (1998c). *Aanbieding regeling ter verlichting van het programma profielen*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 12 november 1998, vergaderjaar 1998-1999, 98 919.

Adelmund, K. (1999). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 14 december 1999, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VIII, nr. 63.

Adelmund, K. (2000a). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 14 januari 2000, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VIII, nr. 70.

Adelmund, K. (2000b). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 27 juni 2000, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VIII, nr. 115.

Adelmund, K. (2000c). *Evaluatie basisvorming*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 september 2000, vergaderjaar 2000-2001, 26 733, nr. 2.

Adelmund, K., & Ploeg, F. van der. (1998). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 12 november 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 VIII, nr. 13.

Adelmund, K., & Ploeg, F. van der. (1999a). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 4 juni 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 VIII, nr. 93.

Adelmund, K., & Ploeg, F. van der. (1999b). *Cultuur en School. Vervolgotitie*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Adelmund, K., & Ploeg, F. van der. (2001). *Cultuurnota 2001-2004*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 20 maart 2001, vergaderjaar 2000-2001, 27 432, nr. 29.

Adviesgroep VMBO. (2006). *Voortvarend vmbo. Samen koersen op bewegingsruimte*. Den Haag: Adviesgroep VMBO.

Agt, A. van. (1977). *Kabinetsformatie*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 december 1977, zitting 1977-1978, 14 600, nr. 4.

Agt, A. van. (1978). *Regeringsverklaring A. van Agt*. Afgelegd op maandag 16 januari 1987, 10<sup>de</sup> vergadering Tweede Kamer.

Agt, A. van. (1981). *Regeringsverklaring A. van Agt*. Afgelegd op maandag 16 november 1981, 15<sup>de</sup> vergadering Tweede Kamer.

- Agt, A. van. (1982). *Regeringsverklaring A. van Agt*. Afgelegd op dinsdag 8 juni 1982, 77<sup>ste</sup> vergadering Tweede Kamer.
- Akker, L. van den. (1993). In het land der blinden... *Beeldaspecten*, 5(1), 12-13.
- Akker, L. van den. (1994). De Tweede Fase vernieuwt. Scharnier tussen basisvorming en hoger onderwijs, deel 2. *Beeldaspecten*, 6(11/12), 8.
- Akker, L. van den. (1996a). Waar zijn we nou helemaal mee bezig...? *Beeldaspecten*, 8(6), 18-19.
- Akker, L. van den. (1996b). Hectische weken... *Beeldaspecten*, 8(7/8), 5-9.
- Akker, L. van den. (1996c). Nogmaals de Tweede Fase. *Beeldaspecten*, 8(9), 8-9.
- Akker, L. van den. (1997). Tweede Fase, stand van zaken... *Beeldaspecten*, 9(2/3), 14-15.
- Akker, L. van den. (1998a). Scholing CKV1 en/of CKV2? *Beeldaspecten*, 10(5), 14-15.
- Akker, L. van den. (1998b). CKV1-methodes. Stand van zaken; wanneer kan er wat gekozen worden? *Beeldaspecten*, 10(11), 8-10.
- Alberts, R. (2004). *Examenverslag havo/vwo 2004*. Arnhem: Citogroep.
- Alberts, R., & Erens, B. (2016). *Verslag van de examencampagne 2016 voortgezet onderwijs*. Arnhem: Citogroep.
- Algemene Rekenkamer. (2011). *Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 703, nr. 2.
- Auditdienst Rijk. (2015). *Rapport Beleidsdoorlichting Cultuur 2009-2014*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Avans Pabo Breda. (2015). *Bacheloropleiding Leraar Basisonderwijs Academisch jaar 2015-2016*. Breda: Avans Hogeschool.
- AVDtex. (1988). Reactie Notitie Kunstvakken in het voortgezet onderwijs. Brief aan vaste Kamercommissie voor Welzijn en Cultuur en voor Onderwijs en Wetenschappen. Amsterdam, 20 mei 1988. *Maandblad voor Beeldende Vorming*, 104(6), 11.
- Balkenende, J. P. (1992). *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*. Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam.
- Balkenende, J. P. (2002). *Regeringsverklaring van J.P. Balkenende*. Afgelegd op vrijdag 26 juli 2002. (92<sup>ste</sup> vergadering Tweede Kamer).
- Balkenende, J. P. (2003a). *Regeringsverklaring van J. P. Balkenende*. Afgelegd op woensdag 11 juni 2003. (76<sup>ste</sup> vergadering Tweede Kamer).
- Balkenende, J. P. (2006). *Regeringsverklaring van J. P. Balkenende*. Afgelegd op vrijdag 7 juli 2006. (98<sup>ste</sup> vergadering Tweede Kamer).
- Bamford, A. (2007). *Netwerken en verbindingen: arts and cultural education in The Netherlands*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Bauwens, M. (1998). Voorwoord Bulletin Cultuur & School. *Bulletin Cultuur & School*, 1(2), 3.
- Beekhoven, S., Hoogeveen, K., Fukkink, H., Kruijer, J., Donker, A., Costermans, G., & Kieft, M. (2015). *Cultuureducatie in rijks- en fondsgefinancierde instellingen. In opdracht van het ministerie van OCW*. Utrecht: Sardes/Oberon.

- Beerman, M. (1997). De NVTO en het gevecht voor CKV in het profiel Cultuur en Maatschappij. *Maandblad voor de Beeldende Vakken*, 113(4), 10-12.
- Bemmel, H. van. (1999). CKV-vouchers. *Maandblad voor de Beeldende Vakken*, 115(3), 30.
- Berendse, M., Beerten, H., Beckmann, G., Meijer, T., & Velsen, J. van. (2015). *Cultuur als basis. Tussentijdse evaluatie van de Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs*. Utrecht: Fonds voor Cultuurparticipatie.
- Beroepsvereniging Dramadocenten. (1986). *De sluipmoord op Drama*. Amsterdam: Beroepsvereniging Dramadocenten.
- Beter Onderwijs Nederland. (2016, 10 april). *Voor een beter curriculum, tegen Onderwijs2032*. Geraadpleegd op [www.beteronderwijsnederland.nl/nieuws/2016/04/voor-een-beter-curriculum-tegen-onderwijs2032](http://www.beteronderwijsnederland.nl/nieuws/2016/04/voor-een-beter-curriculum-tegen-onderwijs2032)
- Bevers, T., Ernst, K., & Henrichs, H. (2001). *A must or a-muse: arts and culture in education, policy and practice in Europe. Conference reader*. Amsterdam: Boekmanstichting.
- Bijsterveldt-Vliegthart, J. van. (2011). *Actieplan Beter Presteren: opbrengstgericht en ambitieus. Het beste uit leerlingen halen*. Bijlage bij brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 mei 2011, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 VIII, nr. 176.
- Bijsterveldt-Vliegthart, J. van. (2012a). *Regeling prestatiebox primair onderwijs*. Staatscourant nr. 1714, 27 januari 2012.
- Bijsterveldt-Vliegthart, J. van. (2012b). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2 maart 2012, vergaderjaar 2011-2012, 31 289, nr. 114.
- Bijsterveldt-Vliegthart, J. van. (2012c). *Memorie van toelichting*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 VIII, nr. 2.
- Bijsterveldt-Vliegthart, J. van, & Zijlstra, H. (2011). *Basis voor presteren*. Bijlage bij brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 mei 2011.
- Bijsterveldt-Vliegthart, J. van, & Verhagen, M. (2012). *Wijziging van de Wet op het vo en de Wet vo BES in verband met verandering in de inrichting van de profielen in het voorbereidend hoger onderwijs aan scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en aan scholen voor hoger algemeen voortgezet onderwijs. Voorstel van Wet*. Den Haag: Ministerie van OCW/Ministerie van EZLI.
- Bisschop Boele, E. (2013). Het vak muziek in het creatieve tijdperk. *Cultuur+Educatie*, 2013(38), 86-106.
- Bisschop Boele, E., & Meer, K. van der. (2019). Op weg naar idiocultureel muziekonderwijs: een case-studie. *Cultuur+Educatie*, 18(52), 54-69.
- Boer, A. de. (2000a). CKV actueel. *Beeldaspecten*, 12(2-3), 22.
- Boer, A. de. (2000b). Kop of Adelmund? *Maandblad voor de Beeldende Vakken*, 116(5), 12-14.
- Boer, A. de. (2001). CKV2,3 – Brief aan de staatssecretaris. Samenwerkingsberaad Kunstvakken (SBKV). *Beeldaspecten*, 13(4/5), 17.
- Boer, A. de, & Akker, L. van den. (1999). Uitstel invoering CKV2,3. *Beeldaspecten*, 11(1), 12-15.
- Bolle, C. (1975). De middenschool: menselijke en maatschappelijke opgave. *Maandblad voor Beeldende Vorming*, 91(2), 33-37.

- Bosman, M. (1997). Kunstconfrontaties raken ingeburgerd. Stimuleringsregeling basisscholen heeft effect op lange termijn. *Kunst & Educatie*, 6(4), 5-6.
- Bosse, P. van. (1998). Slotconferentie markeert een nieuw begin. *Bulletin Cultuur & School*, 1(1), 12-13.
- Bötger, E., Nobel, F., & Broek, I. van den. (2007). *Wij willen leren, geef ons ook de kans*. Amsterdam/Utrecht: LAKS/JOB/LSVb.
- Bouma, K. & Kuiper, R. (2020, 19 mei). Beeldende vorming, met alle respect, is nu even te ingewikkeld. *De Volkskrant*, p. 7.
- Bovend'Eert, P., Baalen, C. van, & Kessel, A. van. (2014). *Kabinetformatie 2012*. Brief van de commissie evaluatie kabinetformatie 2012 aan het Presidium van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Nijmegen, 9 december 2014, vergaderjaar 2014-2015, 33 410, nr. 72.
- Brink, G. van de, & Bügel, K. (1994). *Handleiding voor de vakontwikkelgroepen 2<sup>e</sup> fase v.o. Aanwijzingen voor het ontwikkelen van nieuwe examenprogramma's*. Den Haag: Stuurgroep Profiel Tweede Fase.
- Brinkman, L. (1983). Soep met een vork. Toespraak ter gelegenheid van de opening van 'De Kubus' op 21 september 1983. *VCO-bulletin*, 28, 2-3.
- Brinkman, L. (1985a). *Cultuurbeleid*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 mei 1985, vergaderjaar 1984-1985, 18 990, nrs. 1-2.
- Brinkman, L. (1985b). *Kunstzinnige vorming, Amateuristische kunstbeoefening en Kunstbeleid*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 oktober 1985, vergaderjaar 1985-1986, 19 272, nrs. 1-2.
- Brinkman, L. (1987a). *Brief over het kunstbeleid*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 26 maart 1987, vergaderjaar 1987-1988.
- Brinkman, L. (1987b). *Plan voor het Kunstbeleid 1988-1992*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 9 oktober 1987, vergaderjaar 1987-1988, 20 263, nrs. 1-2.
- Brinkman, L. (1987c). *Plan voor het Kunstbeleid 1988-1992*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 november 1987, vergaderjaar 1987-1988, 20 263, nr. 3.
- Brouwer, B., & Mooij, C. (z.j.). *Kerndoelen voor lichamelijke opvoeding in het basisonderwijs en de basisvorming*. Geraadpleegd op 14 april 2019, op [www.canonlo.nl/venster/40](http://www.canonlo.nl/venster/40)
- Brujin, J. de, Dinsbach, G., & Roos, H. (2001). *Vakdossiers 2000. Culturele en Kunstzinnige Vorming*. Enschede: SLO.
- Bulk, L. van den. (2017). Vier jaar stimulans. Wat leverde Cultuureducatie met Kwaliteit op? *Kunstzone*, 16(5), 8-11.
- Bussemaker, M. (2013a). *Cultuur beweegt. De betekenis van cultuur in een veranderende samenleving*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 10 juni 2013, vergaderjaar 2012-2013, 32 820, nr. 76.
- Bussemaker, M. (2013b). *Bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs*. Brief aan de portefeuillehouders cultuur en onderwijs van provincies en gemeenten, 18 december 2013, vergaderjaar 2013-2014, 32 820, nr. 97.

- Bussemaker, M. (2014a). *Cultuur verbindt*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 8 juli 2014, vergaderjaar 2013-2014, 32 820, nr. 110.
- Bussemaker, M. (2014b). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 oktober 2014, vergaderjaar 2013-2014, 31 293 & 32 820, nr. 216.
- Bussemaker, M. (2015a). *Ruimte voor cultuur. Uitgangspunten cultuurbeleid 2017-2020*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 8 juni 2015, vergaderjaar 2014-2015, 32 820, nr. 134.
- Bussemaker, M. (2015b). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 augustus 2015, vergaderjaar 2014-2015, 32 820, nr. 166.
- Bussemaker, M., & Dekker, S. (2012). *Schriftelijke antwoorden van de minister en de staatssecretaris van OCW op vragen gesteld in de eerste termijn van de behandeling van de begroting van het ministerie van OCW (VIII) voor het jaar 2013 (33400-VIII). Noten 2*, 6 december 2012, vergaderjaar 2012-2013, 32-10.
- Bussemaker, M., & Dekker, S. (2014a). *Adviesaanvraag 'Onderwijs van de Toekomst'*. Brief aan de voorzitter van de Onderwijsraad, 6 januari 2014.
- Bussemaker, M., & Dekker, S. (2014b). *Voortgangsrapportage cultuuronderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 20 juni 2014, vergaderjaar 2013-2014, 32 820, nr. 108.
- Bussemaker, M., & Dekker, S. (2016). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 november 2016, vergaderjaar 2016-2017, 32 820, nr. 215.
- BVO. (1988). *Reactie Notitie Kunstvakken in het voortgezet onderwijs*. Brief aan vaste Kamercommissie voor Welzijn en Cultuur en voor Onderwijs en Wetenschappen. Amsterdam, 20 mei 1988. *Maandblad voor Beeldende Vorming*, 104(6), 9-11.
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek, De Kunstconnectie & VKV. (2003). *Kunstzinnige Vorming 2001*. Voorburg: CBS.
- Cito (2016). *Kunstzinnige Oriëntatie. Technisch rapport over resultaten Peil.onderwijs in 2015*. Arnhem: Cito.
- Cobussen, E., & Rooij, S. van (red.), (2007). *Van stolling naar stroming. Rapport Commissie Cultuurbereik*. Den Haag: Ministerie van OCW/IPO/VNG.
- College voor Examens. (2013a). *Kunst (Beeldende Vorming/Dans/Drama/Muziek/Algemeen) HAVO. Syllabus centraal examen 2015*. Utrecht: College voor Examens.
- College voor Examens. (2013b). *Kunst (Beeldende Vorming/Dans/Drama/Muziek/Algemeen) VWO. Syllabus centraal examen 2015*. Utrecht: College voor Examens.
- College voor Toetsen en Examens. (2016). *Het centraal schriftelijk examen en uw rol als docent*. Utrecht: College voor Toetsen en Examens.
- College voor Toetsen en Examens (2020). *Aanpassing prestatie-eis centrale examens Duits en Frans havo*. Brief aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media drs. A. Slob, 24 januari 2020. Utrecht: CvTE.

Commissie Herziening Eindtermen. (1990). *Advies kerndoelen voor de basisvorming in basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Commissie Kennisbasis PABO. (2012). *Een goede basis. Advies van de Commissie Kennisbasis PABO*. Den Haag: HBO-Raad/Vereniging van Hogescholen.

Commissie Kerndoelen Basisonderwijs. (2002). *Verantwoording delen. Herziening van de kerndoelen basisonderwijs met het oog op beleidsruimte voor scholen*. Advies van de commissie kerndoelen basisonderwijs, januari 2002.

Commissie Modernisering Leerplan Beeldende en Audiovisuele Vorming. (1976). *Tweede rapport van de commissie modernisering leerplan beeldende en audiovisuele vorming*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Commissie Muzikale Vorming. (1991). *Eindrapport Commissie Muzikale Vorming*. Rijswijk/Zoetermeer: Ministerie van WVC.

Compendium of Cultural Policies & Trends. (n.d.a). *Belgium*. Geraadpleegd op 6 maart 2019, op [www.culturalpolicies.net/database/search-by-country/country-profile/?id=5](http://www.culturalpolicies.net/database/search-by-country/country-profile/?id=5)

Compendium of Cultural Policies & Trends. (n.d.b). *France*. Geraadpleegd op 6 maart 2019, op [www.culturalpolicies.net/database/search-by-country/country-profile/?id=13](http://www.culturalpolicies.net/database/search-by-country/country-profile/?id=13)

Compendium of Cultural Policies & Trends (n.d.c). *Germany*. Geraadpleegd op 6 maart 2019, op [www.culturalpolicies.net/database/search-by-country/country-profile/?id=15](http://www.culturalpolicies.net/database/search-by-country/country-profile/?id=15)

Copini, E. (2019). *Tussen willen en weten. Cultuur, cultuuronderwijs, en de ontwikkeling van metacognitie in de adolescentie*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.

Cultuurnetwerk Nederland. (2004). *Rapportage Nulmeting. Regeling Versterking cultuureducatie in het primair onderwijs*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

Damen, M-L. (2010). *Cultuurdeelname en CKV. Studies naar effecten van kunsteducatie op de cultuurdeelname van leerlingen tijdens en na het voortgezet onderwijs*. Proefschrift Universiteit Utrecht.

Damoiseaux, V. (1997). 'Een ontdekkingsreis naar het vreemde'. Verslag van experiment SLO-netwerkscholen is prima handleiding voor CKV1. *Tsjilp/Letteren*, 7(4), 21-23.

D'Ancona, H. (1992a). *Investeren in cultuur. Nota cultuurbeleid 1993-1996*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 27 april 1992, vergaderjaar 1991-1992, 22 602, nrs. 1-2.

D'Ancona, H. (1992b). *Regels betreffende enkele aspecten van het specifiek cultuurbeleid (Wet op het specifiek cultuurbeleid)*. Memorie van antwoord. Brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 18 december 1992, vergaderjaar 1992-1993, 20 987.

De Haagse Hogeschool. (2015). *Onderwijs- en Examenregeling. Opleiding tot Leraar Basisonderwijs 2015-2016*. Den Haag: De Haagse Hogeschool.

De Volkskrant. (1976, 16 augustus). RK-onderwijs kritiseert Contourennota: Besturen bijzondere scholen worden grondrechten ontnomen. *De Volkskrant*, p. 1.

De Volkskrant. (1994, 6 oktober). Conflicten over nieuwe havo en vwo al op til. *De Volkskrant*, p. 3.

De Volkskrant. (1995a, 7 februari). 'Pretpakket' verdwijnt op havo en vwo. *De Volkskrant*, p. 3.

De Volkskrant. (1995b, 16 mei). Hervorming van vwo en havo mogelijk vertraagd. *De Volkskrant*, p. 7.

- De Volkskrant. (1999, 19 november). Scholieren staken tegen veel te zwaar studiehuis. *De Volkskrant*, z.p.
- Deetman, W. (1982). *Verder na de basisschool: nota ter voorbereiding van een wet inzake de opzet en inhoud van een nieuw stelsel van vervolgonderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van O&W.
- Deetman, W. (1985a). *Het Voorbereidend Hoger Onderwijs. Nota*, vergaderjaar 1985-1986, 19 114, nr. 3.
- Deetman, W. (1985b). *Vaststelling begroting van uitgaven. Memorie van toelichting*, vergaderjaar 1985-1986, 19 200, hoofdstuk VIII, nr. 2.
- Deetman, W. (1986). *Vakonderwijs*. Brief aan de Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO), 23 mei 1986. Zoetermeer: Ministerie van O&W.
- Deetman, W., & Koning, J. de. (1982). *De tweede fase vervolgonderwijs. Nota ter voorbereiding van een wet inzake de opzet en inhoud van een nieuw stelsel van vervolgonderwijs*. Zoetermeer: Ministeries van O&W en L&V.
- Dekker, S. (2013). *Wetsvoorstel bovenbouw havo/vwo*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 5 juli 2013, vergaderjaar 2012-2013, 31 289, nr. 159).
- Dekker, S. (2014a). *Toekomstgericht funderend onderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 november 2014, vergaderjaar 2012-2013, 31 293 & 31 289, nr. 226.
- Dekker, S. (2014b). *Reactie op advies Verkenningcommissie Kunstvakken*. Brief aan SLO, 3 juli 2014.
- Dekker, S. (2014c). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 9 september 2014, vergaderjaar 2013-2014, 32 820, nr. 115.
- Dekker, S. (2015a). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 12 januari 2015, vergaderjaar 2014-2015, 31 293, nr. 232.
- Dekker, S. (2015b). *Regeling prestatiebox primair onderwijs 2015-2020*. Staatscourant, nr. 10073, 14 april 2015.
- Dekker, S. (2015c). Brief van aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1 oktober 2015, vergaderjaar 2014-2015, 31 293, nr. 269.
- Dekker, S. (2016a). *Beleidsreactie op het advies van het Platform Onderwijs2032*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 januari 2016, vergaderjaar 2015-2016, 31 293, nr. 278.
- Dekker, S. (2016b). *Regeling van de Staatssecretaris van OCW van 16 juni 2016, nr. VO/997293, houdende wijziging van de Regeling examenprogramma's voortgezet onderwijs in verband met de wijziging van het examenprogramma culturele en kunstzinnige vorming havo/vwo*. Nr. 33069, 28 juni 2016.
- Dekker, S. (2017). *Herziening van het curriculum in het primair en voortgezet onderwijs. Plan van aanpak*. Bijlage bij brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 10 februari 2017, vergaderjaar 2016-2017, 31 293, 31 289, nr. 357.
- Dieleman, C. (2010). *Het nieuwe theaterleren: een veldonderzoek naar de rol van theater binnen Culturele en Kunstzinnige Vorming op havo en vwo*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.

- Dierckxs, A., & Hart, J. 't (1997, 7 mei). Voor bijscholing leraren 90 mln. extra gevraagd. *De Volkskrant*, z.p.
- Dijkma, S. (2007). *Scholen voor morgen. Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 november 2007, vergaderjaar 2007-2008, 31 293, nr. 1.
- Dinsbach, G. (2007a). *Handreiking schoolexamen kunst havo/vwo. Algemeen, beeldende vormgeving, dans, drama, muziek. Tweede fase*. Enschede: SLO.
- Dinsbach, G. (2007b). *Handreiking schoolexamen tekenen, handvaardigheid en textiele vormgeving havo/vwo. Tweede fase*. Enschede: SLO.
- Dinsbach, G., & Denissen, H. (2007). *Handreiking schoolexamen muziek havo/vwo. Tweede fase*. Enschede: SLO.
- Donkers, B. (1993, 11 februari). Profiel van scholier wordt 'gestroomlijnd'. *NRC*, z.p.
- Donner, J. (2002). *Kabinetformatie 2002*. Brief van de formateur aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 3 juli 2002, vergaderjaar 2001-2002, 28 375 nr. 5.
- Doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen. (2009). *Referentiekader taal en rekenen. De referentieniveaus. In opdracht van ministerie van OCW*. Enschede: Doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen.
- Doorn, H. van. (1975). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1976, CRM. Memorie van toelichting*. Brief aan de voorzitter der Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1975-1976, 13 600 XVI nr. 2.
- Doorn, H. van, & Kemenade, J. van. (1975). *Naar een verzorgingsstructuur voor de kunstzinnige vorming*. Den Haag/Rijswijk: Ministerie van O&W/Ministerie van CRM.
- Doorn, H. van. (1976a). *Nota Kunst en Kunstbeleid*. Brief aan de voorzitter der Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 juli 1976, zitting 1975-1976, 13 981, nrs. 1-2.
- Doorn, H. van. (1976b). *Nota Naar een nieuw museumbeleid*. Brief aan de voorzitter der Tweede Kamer der Staten-Generaal, 8 december 1976, zitting 1976-1977, 14 290, nrs. 1-2.
- Drenth, B., Giessen, J. van, Mil, P. van, & Bannink, F. (2001). *Samenhangende evaluatie Bisk en CVA*. Utrecht: Berenschot.
- DUO, Dienst Uitvoering Onderwijs. (2017). *Reguliere bekostiging basisonderwijs*. Geraadpleegd op 12 april 2018, op <https://duo.nl/zakelijk/primair-onderwijs/bekostiging-en-subsidies/reguliere-bekostiging-basis-onderwijs/prestatiebox.jsp>
- EACEA, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. (2009). *Arts and Cultural Education at School in Europe*. Brussels: Eurydice.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (1911). *Vaststelling der Staatsbegroting voor 1911. 19<sup>de</sup> vergadering*, vergaderjaar 1910-1911, 7 februari 1911, Vel 95.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (1963). *Regeling van het voortgezet onderwijs. 19<sup>de</sup> vergadering*, 12 februari 1963. Zitting 1962-1963.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (1979). *Beleidsdebat rakende het Departement van O&W (uitgezonderd het onderwerp Wetenschapsbeleid). Handelingen 23<sup>ste</sup> vergadering*, vergaderjaar 1978-1979, 1 mei 1979.

- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (1981). *Basisonderwijs. Handelingen van de 3<sup>de</sup> vergadering*, vergaderjaar 1980-1981, 30 juni 1981.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (1992a). *Slotwet; derde wijziging (22248). Handelingen van de 25<sup>ste</sup> vergadering*, vergaderjaar 1991-1992, 14 april 1992.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (1992b). *Basisvorming. Handelingen van de 28<sup>ste</sup> vergadering*, vergaderjaar 1991-1992, 26 mei 1992.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (1997). *Profielen voortgezet onderwijs*. Handelingen van de 35<sup>ste</sup> vergadering, vergaderjaar 1996-1997, 30 juni 1997, 25 168.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (1999). Handelingen van de 22<sup>ste</sup> vergadering, vergaderjaar 1998-1999, 9 maart 1999.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2000). Handelingen van de 14<sup>de</sup> vergadering, vergaderjaar 1999-2000, 25 januari 2000.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2013). *Beleidsdebat Cultuur*, vergaderjaar 2013-2014, 1-4-15/1-6-49, 24 september 2013.
- Ellis, M. (2018). *Minister praises Artsmark school on their commitment to cultural education*. Geraadpleegd op 13 maart 2018, op [www.artsmark.org.uk/news/minister-praises-artsmark-school-their-commitment-cultural-education](http://www.artsmark.org.uk/news/minister-praises-artsmark-school-their-commitment-cultural-education)
- Engels, P. (1972). *Discussienota Kunstbeleid*. Nota van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ensink, J., Hagens, P., & Hoorn, M. van. (Eds.) (2004). *Culture and School. A survey of policies for arts and heritage education across the European Union*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Fonds voor Cultuurparticipatie. (2008). *Regeling cultuurparticipatie provincies en gemeenten 2009-2012. Geldend op 21-09-2008*. Geraadpleegd op 10 mei 2018, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR-0026360/2008-09-21>
- Fonds voor Cultuurparticipatie. (2013). *Subsidies flankerende projecten*. Geraadpleegd op 1 november 2013, op [www.cultuurparticipatie.nl/subsidies/cultuureducatie-met-kwaliteit/flankerende-projecten](http://www.cultuurparticipatie.nl/subsidies/cultuureducatie-met-kwaliteit/flankerende-projecten)
- Fonds voor Cultuurparticipatie. (2016). *Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit: een tussenbalans*. Utrecht: Fonds voor Cultuurparticipatie.
- Ganzeboom, H., & Nagel, I. (1999). *Het CJP en cultuurparticipatie van schoolgaande jeugd: evaluatie van een veldexperiment in acht gemeenten*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Sociologie/Onderzoekcentrum ICS.
- Ganzeboom, H., Haanstra, F., Hoorn, M. van, Nagel, I., & Vingerhoets, C. (2001). *Momentopname 2000 CKV1-Volgproject*. (Cultuur+Educatie 2). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Ganzeboom, H., Haanstra, F., Damen, M-L., & Nagel, I. (2003). *Momentopnames CKV1 Eindrapportage CKV1-Volgproject*. (Cultuur+Educatie 8). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Gardeniers-Berendsen, M. (1979). *Landelijke verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming op het gebied van de kunsten*. Den Haag: Ministerie van CRM.
- Geerling, H. (2014). *Inrichting vernieuwingscommissie CKV*. Brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van het Strategisch Beraad Kunstonderwijs, 17 januari 2014.

- Geldermans, A. (2008). George Lawson, eerste projectleider van Cultuur en School: 'Onderwijs en Cultuur waren totaal verschillende werelden'. *Bulletin Cultuur & School*, 11(50), 9-11.
- Gemert, J. van. (2016). Discussie Onderwijs2032. Ruimte voor kunst. *Kunstzone*, 16(1), 42-43.
- Geus, E. (2016, 25 mei). *Profielkeuze nader bekeken*. Geraadpleegd op <https://didactiefonline.nl/artikel/pro-fielkeuze-nader-bekeken>
- Ginjaar-Maas, N., & Brinkman, L. (1988). *Kunstvakken in het voortgezet onderwijs*. Notitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 538, nrs. 1-2.
- Ginjaar-Maas, N., & Brinkman, L. (1989). *Kunst en cultuur in het voortgezet onderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 mei 1989, vergaderjaar 1988-1989, 21 164, nrs. 1-2.
- GLON, Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs. (2012). *Evaluatie van de nieuwe wetgeving voor de Tweede Fase havo/vwo*. Eindrapport. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Graaff-Nauta, D. de. (1994). *Decentralisatie*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 juni 1994, vergaderjaar 1993-1994, 22 236, nr. 30.
- Graauw, C. de, Hagenars, P., Hoorn, M. van, & Vogelesang, P. (2004). *Waarom doen we dit niet vaker? Onderzoek Cultuureducatie Primair Onderwijs Zuid-Holland 2002-2003*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Graauw, C. de, Hoogenboom, L., & Ranshuysen, L. (2012). *Totaalanalyse aanvragen BIS op het gebied van cultuureducatie en talentontwikkeling*. Onderzoeksrapport. Rijen: Claudia de Graauw Onderzoek & Advies.
- Grinten, W. van der. (1977). *Herzien-Regeerakkoord van C.D.A. en V.V.D.* Den Haag, 26 november 1977. Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14 600, nr. 4.
- Groenen, W., & Hagenars, P. (2012, 8 oktober). Cultuuronderwijs hoort op middelbare school. *De Volkskrant*, z.p.
- Groot, B. de, & Hoorn, M. van. (1999). *Cultuurtraject 12-16 na de pilotfase. Rapportage van een onderzoek*. Utrecht/Amsterdam: LOKV/Bert de Groot BV.
- Haak, M. van den. (1999). Op school mag alles: het kwaliteitsoordeel bij het nieuwe schoolvak CKV1. *Boekmancahier*, 11(41), 257-268.
- Haans, A., & Aarts, H. (1995). Verslag van een studiedag. Over het eten van gebak, tekenen, tweede fase en toetsing in de basisvorming. *Maandblad voor Beeldende Vorming*, 111(3), 12.
- Haanstra, F., Hoorn, M. van, & Groot, B. de. (1998). *Inventarisatieonderzoek 'Cultuur en School'. Deel 2: Cultuureducatie op basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs*. Utrecht: LOKV, Nederlands Instituut voor Kunsteducatie.
- Haanstra, F., Oud, W., & Veen, A. (1988). *De samenwerking tussen voortgezet onderwijs en culturele instellingen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Hagenars, P. (2005b). In de luwte van beleid en praktijk: het lokaal bestel voor cultuureducatie. In M.-J. Kommers (red.), *Zicht op...gemeentelijk en provinciaal cultuureducatiebeleid* (pp. 7-13). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

- Hagenaars, P. (2008). Doel en streven van Cultuur en School. In M. van Hoorn (red.), *Pegasus' vlucht gevolgd. Cultuur en School 1997-2007: doelstellingen, onderzoek en resultaten* (pp. 10-49). (Cultuur+ Educatie 21). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Hagenaars, P. (2012a, 28 september). *Culturele vorming havo/vwo: de Van-Bijsterveldt-Paradox!* <http://piet-hagenaars.blogspot.com/2012/09/culturele-vorming-havovwo-de-van.html>
- Hagenaars, P. (2012b). *Wijzigingsvoorstel Wet bovenbouw havo-vwo*. Brief van de voorzitter van het SBK aan de vaste Kamercommissie OCW, 13 november 2012. Utrecht: Strategisch Beraad Kunstonderwijs.
- Hagenaars, P. (2018). Zorgelijke ontwikkelingen. Kunstvakken in Tweede Fase. *Kunstzone*, 17(3), 8-11.
- Hagenaars, P., & Hoorn, M. van (red.), (2008). *Museumeducatie in de praktijk. Trendrapport museumeducatie 2007*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Hagenaars, P., & Hoorn, M. van. (2013). Wat schiet de basisschool ermee op? Cultuureducatie met kwaliteit 2013-2016. *Kunstzone*, 12(6), 6-8.
- Hagenaars, P., Hoorn, M. van, & Ildens, T. (2013). *Plananalyse aanvragen matchingsregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2013-2016. Rapportage voor het Fonds voor Cultuurparticipatie*. Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst.
- Hagenaars, P., & Boessen, J. (2015) Pappen en nathouden. Reactie van OCW op het advies van de Verkenningcommissie Kunstvakken. *Kunstzone*, 14(1), 9.
- Hagenaars, P., Hoorn, M. van, & Hermanussen, M. (2016). *Enquête Leerkrachten PO & Kunstvakdocenten VO over het Eindadvies Platform Onderwijs2032. In opdracht van de kunstvakverenigingen VONKC, VLS, BDD en NBDO*. Almelo: VONKC.
- Hausmans, J. (1996). *Culturele en kunstzinnige vorming 1. Voorlichtingsbrochure havo/vwo actuele stand van zaken invoering tweede fase*. Enschede: SLO.
- Hermans, L. (1999). *Autonomie en deregulering in het onderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 12 april 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26 480, nr. 1.
- Hermans, L. (2001). *Memorie van toelichting*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 VIII, nr. 2.
- Hermans, L. (2002). Besluit van 28 januari 2002, houdende wijziging van het Bevoegdhedenbesluit WPO in verband met het totstandkomen van bevoegdheden voor het geven van onderwijs in enkele expressievakken. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2002, 58. Den Haag: Sdu.
- Hermans, L., & Adelmund, K. (2000). *Onderwijs in stelling: kracht en creativiteit voor de kennissamenleving*. Zoetermeer: Ministerie van OC&W.
- Hermans, L., Adelmund, K., & Ploeg, F. van der. (2001). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 7 december 2001.
- Hermans, L., Adelmund, K., & Ploeg, F. van der. (2002). *Cultuur en School*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 9 april 2002.
- Hermans, P., Schoot, F. van der, Sluijter, C., & Verhelst, N. (2001). *Balans van de peiling beeldende vorming aan het einde van de basisschool 2. Uitkomsten van de tweede peiling in 1996*. Arnhem: Citogroep.

- Hermes, A., Gardeniers-Berendsen, M., & Kraaijeveld-Wouters, J. (1979). *Verzorgingsstructuur Kunstzinnige Vorming*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1979-1980.
- Heusden, W. van. (1988). LOKV. Brief van het hoofd van de Directie Kunsten aan de Raad voor de Kunst, 2 maart 1988.
- Heuven, R. van. (2011). 'Interview' Martin Bosma (PVV): *Kunstenaars beschadigen wat niet-links is*. Geraadpleegd op 16 november 2016, op [www.robberthvanheuven.nl/?p=544](http://www.robberthvanheuven.nl/?p=544)
- Himmelreich, L. (1999). De Tweede Fase vernieuwt verder. CKV2,3 of toch maar gewoon muziek? *Beeldaspecten*, 11(2/3), 18-19.
- Hoedeman, J. (1998, 11 juli). Regeerakkoorden verdampen gauw. *De Volkskrant*, z.p.
- Hoek, S. van den, Vogelesang, P., & Hagenars, P. (2009). *Analyse werkplannen provincies en gemeenten 2009-2012*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Hoeven, M. van der. (2003a). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004*, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VIII, nr. 2.
- Hoeven, M. van der. (2003b). *Ruimte laten en keuzes bieden in de tweede fase havo en vwo*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Hoeven, M. van der. (2004). *Kerndoelen basisonderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19 maart 2004, vergaderjaar 2003-2004, 29 488, nr. 1.
- Hoeven, M. van der. (2005). *Besluit van 8 oktober 2005, houdende de vaststelling van vernieuwde kerndoelen voor het basisonderwijs (Besluit vernieuwde kerndoelen WPO) en houdende wijziging van het Besluit trekkende bevolking WPO in verband met vaststelling van vernieuwde kerndoelen voor het basisonderwijs*. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2005, 551. Den Haag: Sdu.
- Hoeven, M. van der. (2006a). Vooraf. In J. Greven, & J. Letschert (2006). *Kerndoelen Primair Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Hoeven, M. van der. (2006b). *Agenda cultuurbeleid en culturele basisinfrastructuur*. Brief aan de Raad voor Cultuur, 29 september 2006.
- Hoeven, M. van der. (2006c). *Een brede basis voor cultuur*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 december 2006, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 VIII, nr. 89.
- Hoeven, M. van der. (2006d). *Cultuureducatie [Voortgangsrapportage over Cultuur en School]*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 september 2006.
- Hoeven, M. van der. (2006e). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 september 2006, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 VIII, nr. 270.
- Hoeven, M. van der & Laan, M. van der. (2004). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 4 juni 2004, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VIII, nr. 143.
- Hoeven, M. van der & Laan, M. van der. (2005). Actualisatie voortgangsbrief d.d. 4 juni 2004. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 februari 2005.
- Hoeven, M. van der & Leeuwen, C. van. (2003). *Instelling en opdracht Taakgroep Cultuureducatie in Primair Onderwijs*. Brief aan de voorzitter en leden van de Taakgroep Cultuureducatie in het Primair Onderwijs, 13 januari 2003.

- Hoeven, M. van der, Jacobse, A., Lanschot Hubrecht, V. van, Rass, A., Roozen, I., Sluijsman, L., Vorle, R. van de (SLO), Copini, E., Dorsten, T. van, & Ekster, W. (2014). *Cultuur in de Spiegel in de praktijk. Een leerplankader voor cultuuronderwijs*. Enschede: SLO.
- Hoeven, M. van der, & Veerman, C. (2006). *Wet van 29 mei 2006 tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs inzake vervanging van de basisvorming door een nieuwe regeling voor de onderbouw (regeling onderbouw VO)*. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2006, 281. Den Haag: Sdu.
- Hoogeveen, K., & Vegt, A. van der. (2006). *Cultuur in beweging. Monitor Versterking cultuureducatie in het primair onderwijs 2005-2006*. Utrecht: Sardes.
- Hoogeveen, K., Blanken, M. den, & Vegt, A. van der. (2007). *Cultuur blijft bewegen. Monitor Versterking cultuureducatie in het primair onderwijs 2006-2007*. Utrecht: Sardes.
- Hoogeveen, K., & Vegt, A. van der. (2008). *Cultuureducatie in het primair onderwijs. Eindrapportage monitor regeling Versterking cultuureducatie in het primair onderwijs*. Utrecht: Sardes.
- Hoogeveen, K., Beekhoven, S., Kieft, M., Donker, A., & Grinten, M. van der. (2014). *Monitor cultuuronderwijs in het primair onderwijs & programma Cultuureducatie met kwaliteit (2013-2014)*. Utrecht: Sardes.
- Hoogeveen, K., Zant, P. van der, Kruijer, J., Heyden, K. van der, & Donkers, E. (2019). *Goed cultuuronderwijs, ook in de toekomst. Opbrengsten Cultuureducatie met Kwaliteit en Impuls Muziekonderwijs*. Utrecht: Sardes.
- Hoorn, M. van, Haanstra, F., & Groot, B. de. (1998). *Inventarisatieonderzoek Cultuur en School Deel 1: aanbod cultuureducatie*. Utrecht: LOKV, Nederlands Instituut voor Kunsteducatie.
- Hoorn, M. van, Damen, M-L., Liefink, J., Tal, M., & Hagenars, P. (2005). *'Hart(d) voor cultuur' gemeten: onderzoek naar de stand van zaken op het gebied van cultuureducatie onder het eerste cohort basisscholen dat subsidie ontving in het kader van de regeling Versterking cultuureducatie in het primair onderwijs*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Hoorn, M. van, & Hagenars, P. (2014). *Verantwoordingsanalyse 2013 - deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit 2013-2016. Rapportage voor het Fonds voor Cultuurparticipatie*. Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst.
- Houweling, C. (1976). Commentaar op de Contourennota. In SGP (red.), *Commentaar op de 'discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel'*. Rotterdam: Partijbureau SGP.
- Huygen, M. (1999, 7 december). Leermomenten. NRC, z.p.
- Ildens, T., & Berg, H. van den. (2007). *Enquête Cultuureducatie 2006 onder rijks gesubsidieerde culturele instellingen. Onderzoeksrapport*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.
- Inspectie van het Onderwijs. (1986). *Onderwijsverslag over het jaar 1985. Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1985*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Inspectie van het Onderwijs. (1995). *De kunstvakken in de basisvorming. Een inspectierapport*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (1997). *Onderwijsverslag over het jaar 1997. Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1997*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs. (1999). *Werk aan de basis: evaluatie van de basisvorming na vijf jaar*. Den Haag: SDU.
- Inspectie van het Onderwijs. (2003). *Contacten van basisscholen met culturele instellingen. Technisch rapport van een inventariserend onderzoek*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2006). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2017a). *Peil. Kunstzinnige oriëntatie 2015-2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jansen, Th. (2004). Wat vinden christen-democraten sociaal? *Christen Democratische Verkenningen, lentenummer*, 6-12.
- Janssen-Vos, F. (1986). Werk aan de winkel! Over de toekomst van onderwijs aan kleuters. *De wereld van het jonge kind*, 13(12), 34-35.
- Kalse, A. (2007, 18 september). Balkenende IV: de terugkeer van de maakbaarheid in linkse jas. *NRC*, z.p.
- Kamerling, S. (1999, 6 december). Leren, leren, leren – zelfs geen tijd voor vriendinnen. *NRC*, z.p.
- Kammer, C., & Lonkhuyzen, L. van. (2019, 15 februari). Oud-minister Bussemaker gelooft niet meer in de participatiemaatschappij. *NRC*, pp. 2, e5.
- Kamp, H., & Bos, W. (2012). *Regeerakkoord*. Brief van de informateurs aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 oktober 2012, vergaderjaar 2012-2013, 33 410, nr. 15.
- Kamp, H. & Bussemaker, M. (2014). *De kenniseconomie in zicht*. Brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 7 maart 2014, vergaderjaar 2013-2014, 27 406 A.
- Kamp, M-T. van de. (2004). Instemming over voorstellen tweede fase. *Kunstzone*, 3(2/3), 4-6.
- Kamp, M-T. van de. (2007). Ontwikkelingen in de kunstvakken in de bovenbouw na 2007. In M-J. Kommers (red.), *Zicht op... kunstvakken in de vernieuwde tweede fase* (pp. 7-17). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Kamp, M-T. van de, Admiraal, W. & Rijlaarsdam, G. (2012, februari-maart). Creativiteit bevorderen bij de kunstvakken. Waarom is creativiteit belangrijk? *Kunstzone*, 11(2/3), 6-9.
- Kamp, M-T. van de, Molendijk, L., Swagerman, J., Ubbels, T., Bos, A., Ploeg, R., & Majoor, W. (2012). *Petitie-tekst. Docenten, kunstvakverenigingen en docentenopleidingen* Aangeboden op 4 december 2012 aan de woordvoerders voortgezet onderwijs, Tweede Kamer, Den Haag.
- Kamp, M-T. van de, & Vlies, A. van der. (2013). *CKV versie-2.0: Hoe kunnen we leerlingen nog beter leren kunst te waarderen?* Amsterdam: Expertisecentrum Vakdidactiek Kunsttheorie/Interfacultaire lerarenopleiding Universiteit van Amsterdam.
- Kamp, M-T. van de, Admiraal, W., & Rijlaarsdam, G. (2017). Bevorderen van originaliteit: over de effecten van strategie-instructie. *Cultuur+Educatie*, 16(47), 94-130.
- Kamp, M. van der. (1980). *Wat neemt de leerling mee van kunstzinnige vorming? Een onderzoek naar de doelen en effecten van handenarbeid, tekenen en textiele werkvormen in het mavo en vwo*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.

- Kemenade, J. van, Klein, G., & Veerman, A. (1975a). *Naar een structuur voor de ontwikkeling en vernieuwing van het primair en secundair onderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 5 juni 1975, zitting 1974-1975, 13 432, nrs. 1-2.
- Kemenade, J. van, Klein, G., & Veerman, A. (1975b). *Discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 juni 1975, zitting 1974-1975, 13 459, nr. 1.
- Kemenade, J. van, Klein, G., & Jong, K. de. (1977). *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel 2 (Vervolgnota)*. Nota aan de voorzitter van Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 maart 1977, zitting 1976-1977, 14 425, nr. 2.
- Kieft, M., Grinten, M. van der, Damstra, G., Wijs, F. de, Kruijer, J., Hoogeveen, K., & Hoogenboom, A. (2017). *Monitor cultuureducatie voortgezet onderwijs 2017*. In opdracht van Ministerie van OCW. Utrecht: Oberon/Sardes.
- Klos, T. (1987, 18 april). 'Kies exact' is beledigende campagne. *De Volkskrant*, z.p.
- Knol, J.J. (2012). *Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs Fonds voor Cultuurparticipatie 2013-2016*. Staatscourant, nr. 15826, 13 augustus 2012.
- Knol, J.J. (2015). *Deelregeling Impuls muziekonderwijs PO 2015-2020*. Staatscourant, nr. 34149, 13 oktober 2015.
- Knol, J.J. (2016). *Deelregeling Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs Fonds voor Cultuurparticipatie 2017-2020*. Staatscourant, nr. 22890-n1, 3 augustus 2016.
- Knols, K. (2013, 13 december). Wordt het nog wat met de kunstles? *De Volkskrant*, z.p.
- Knoppert, R. (1993a, 18 maart). Het vak. Een ernstige zaak (1). *NRC*, p. 5.
- Knoppert, R. (1993b, 1 april). Het vak. Een ernstige zaak (3). *NRC*, p. 5.
- Knoppert, R. (1994, 21 februari). Onderwijsrapport verwacht dat leerlingen na schooltijd harder gaan leren; Harnas van profielen lost niets op. *NRC*, p. 9.
- Knüppe-Hüsken, M. (2002). Het eindexamen in de beeldende vakken op vwo 2002-I. *Maandblad voor de Beeldende Vakken*, 118(5), 13-14.
- Koelewijn, J. (2008, 12 april). 'Over tien jaar doen ze het allemaal'. *NRC*, z.p.
- Kok, W. (1994a). *Regerakkoord*. Brief van de formateur aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 13 augustus 1994, vergaderjaar 1993-1994, 23 715, nr. 11.
- Kok, W. (1994b). *Regeringsverklaring W. Kok*. Afgelegd op woensdag 31 augustus 1994, 86<sup>ste</sup> vergadering Tweede Kamer.
- Kok, W. (1998a). *Regerakkoord*. Brief van de formateur aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 3 augustus 1998, vergaderjaar 1997-1998, 26 024, nr. 10.
- Kok, W. (1998b). *Regeringsverklaring W. Kok*. Afgelegd op dinsdag 25 augustus 1998, 92<sup>ste</sup> vergadering Tweede Kamer.
- Koning, J. de. (1986). *Regerakkoord*. Brief van de informateur aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 11 juli 1986, vergaderjaar 1985-1986, 19 555, nr. 3.

- Koolwijk, Q. van. (1992, 5 maart). Het aantal combinaties van vakken dat je in het voortgezet onderwijs kunt kiezen, zou teruggebracht moeten worden naar vier; Mee eens: 26%. Mee oneens: 61%.; Tegen het pretpakket. *NRC*, p. 5.
- Koolwijk, Q. van, & Versteegh, K. (1991, 11 april). Die moeilijke havo. Nota Wallage wil alle problemen in het voortgezet onderwijs oplossen, maar vergeet de belangrijkste. *NRC*, p. 7.
- Koppers, W., & Teule, B. (1996, april). CKV1. Een nieuw vak voor alle leerlingen havo en vwo. *Beeldaspecten*, 8(4), 6-9.
- Korthals Altes, F., & Hoekstra, R. (2003). *Kabinetscrisis en -formatie*. Brief van de informateurs aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 16 mei 2003, 28 637, nr. 19.
- Kraaijeveld-Wouters, J. (1978). *Rijksbijdrageregeling sociaal-culturele activiteiten*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 14 september 1978, zitting 1977-1978, 15 156, nr. 2.
- Kraaijeveld-Wouters, J., & Hermes, A. (1980). *Verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming*. Lijst van vragen en antwoorden, ontvangen 3 juni 1980, zitting 1979-1980, 16 230, nr. 1 Herdruk.
- Kruiter, J., Donker, A., Costermans, G., Kieft, M., Hoogeveen, K., & Beekhoven, S. (2015). *Monitor cultuuronderwijs voortgezet onderwijs 2015*. In opdracht van ministerie van OCW. Utrecht: Oberon/Sardes.
- Kruiter, J., Hoogeveen, K., Beekhoven, S., Kieft, M., & Bomhof, M. (2016). *Monitor cultuuronderwijs in het primair onderwijs en programma Cultuureducatie met kwaliteit (Peiling 2015/16)*. Utrecht: Sardes/Oberon.
- Kunstzone. (2014). Mededeling. Vernieuwingscommissie CKV. *Kunstzone*, 13(4), 51.
- KVP, ARP, & CHU. (1973). *Programmagegevens betrekking hebbend op de grondslag van het beleid. Schets van beleid voor 1973 en volgende jaren*. Brief van de minister-president aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 mei 1973 (Kabinetformatie), zitting 1972-1973, 12 383, nr. 2.
- Kwint, P. (2017). *Curriculumherziening po en vo*. Motie van het lid Kwint nr. 364. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 293, nr. 374.
- Laan, M. van der. (2003). *Meer dan de som. Beleidsbrief Cultuur 2004-2007*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 3 november 2003, vergaderjaar 2003-2004, 29 314, nr. 1.
- Laan, M. van der. (2004). *Brief subsidiebeëindiging van de Phenix Foundation*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 november 2004, vergaderjaar 2004-2005, 28 989, nr. 15.
- Laan, M. van der. (2005). *Vershil maken. Herijking cultuurnotasystematiek*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 22 september 2005, vergaderjaar 2005-2006, 28 989, nr. 22.
- Laarakker, K. & Kommers, M.-J. (2007). *Expertmeeting 10 jaar Cultuur en School. Verslag discussie vertegenwoordigers van culturele en bemiddelende instellingen*. Intern document. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

- LAKS. (2012). Succesvolle lente ALV LAKS. (2012, 17 april). Geraadpleegd op [www.laks.nl/nieuws-/nieuwsbericht/succesvolle\\_lente\\_alv\\_laks1](http://www.laks.nl/nieuws-/nieuwsbericht/succesvolle_lente_alv_laks1)
- Lambrechts, U. & Camp, W. van de. (1997). *Amendement van de leden Lambrechts en Van de Camp ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 71* (profielen voortgezet onderwijs), 7 mei 1997, vergaderjaar 1996-1997, 25 168, nr. 8.
- Landelijke Onderwijscommissie. (1979). *Discussienota de Vierstromenschool*. Den Haag: VVD.
- Langemeijer-Dorbeck, M. (1995). VLBV-reactie op concept examenprogramma's tweede fase. *Beeldaspecten*, 7(7), 16-18.
- Langemeijer-Dorbeck, M. (1997). *Reactie op brief VSNU*. Brief aan de Vaste Commissie voor OC&W, Den Haag, 27 januari 1997.
- Leune, J. (1976). *Onderwijsbeleid onder druk. Een historisch-sociologisch onderzoek naar het opereren van lerarenverenigingen in het Nederlandse onderwijsbestel*. Groningen: Tjeenk Willink.
- Ligthart, P. (2013, 18 december). Cultuureducatie hoort thuis in het onderwijs. *De Volkskrant*, z.p.
- Linden, F. van der. (1995, 6 mei). SGP-fractievoorzitter Van der Vlies; Ik ben een schuldig mens. Mij komt niets dan nargigheid toe. *NRC*, z.p.
- Linden, S. van der. (2004). Spotlicht op [www.cultuurplein.nl](http://www.cultuurplein.nl). *Kunstzone*, 3(4), 2-3.
- Lindhout, S. (2012, 5 oktober). Cultuur-onderwijs sterft 'een stille dood'. *De Volkskrant*, z.p.
- Lindner, J. (1986, 25 oktober). De tuinschaar en preken van het CDA. *De Volkskrant*, p. 19.
- Lindner, J. (1999, 15 februari). Joop den Uyl. Bevlogen vernieuwer met haast. *De Volkskrant*, p. 1.
- LOKV. (2000). *Quick scan kunstmenu's en culturele diversiteit* (ongepubliceerd). Utrecht: LOKV, Nederlands Instituut voor Kunsteducatie.
- Lubbers, A. (2008). *Het is om de hoek. Acht jaar Actieplan cultuurbereik*. Den Haag: Actieplan Cultuurbereik.
- Lubbers, R. (1982). *Regeringsverklaring R. Lubbers*. Afgelegd op maandag 22 november 1982, 21<sup>ste</sup> vergadering Tweede Kamer.
- Lubbers, R. (1986). *Regeringsverklaring R. Lubbers*. Afgelegd op woensdag 30 juli 1986, 68<sup>ste</sup> vergadering Tweede Kamer.
- Luyendijk, W. (1994, 5 oktober). Vakkennis op zichzelf is toch niet echt interessant. *NRC*, p. 3.
- Luyendijk, W. (1997, 29 mei). Selectie op middelbare scholen geen taboe meer. *NRC*, z.p.
- Marissing, L. van. (1975, 8 oktober). Weekbladen: De Tijd. *De Volkskrant*, p. 15.
- Marsman, P. (2007). *Handreiking schoolexamen Dans VMBO*. *Vmbo/4145/D/07-1372*. Enschede: SLO.
- Marsman, P., & Taminiau, A. (2014). *Vernieuwingscommissie CKV*. Brief van de secretarissen Vernieuwingscommissie CKV aan het Strategisch Beraad Kunstonderwijs, 26 maart 2014. Enschede: SLO.
- Marsman, P., Taminiau, A., & Penning de Vries, B. (2019). *Monitoring invoering vernieuwd examenprogramma culturele en kunstzinnige vorming h/v*. Enschede: SLO.
- Meerkerk, E. van. (2016). *Cultuureducatie met leerkrachten. Het CMK-programma vanuit de klas gezien*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

- Meeus, T.-J. (2020, 25 januari). Een Haagse routinier die een boekje opendoet over de 'baantjescarousel'. *NRC*, 2.
- Meij, L. van der. (2001, 28 augustus). Bezinning over kunstonderwijs nodig. Kiezen voor les in de schoolomgeving. *Forum*. Geraadpleegd op [www.rd.nl/oud/for/010828for01.html](http://www.rd.nl/oud/for/010828for01.html)
- Meijerink, M. (1996a). *Profiel tweede fase vwo*. Brief van de VSNU aan de staatssecretaris van OC&W T. Netelenbos, 3 september 1996.
- Meijerink, M. (1996b). *Profiel in tweede fase vwo*. Brief van de VSNU aan de staatssecretaris van OC&W T. Netelenbos, 4 oktober 1996.
- Meijerink, M. (1997). *Profielen voortgezet onderwijs (kamerstuk nummer 25 168); inzake het vak filosofie*. Brief van de VSNU aan de griffier van de Vaste Commissie voor OC&W, 13 januari 1997.
- Melis, G. (1998). Jongeren krijgen gratis CJP. Alleen voor cd's en video's of ook voor theater? *Kunst & Educatie*, 7(5), 25-26.
- Miljoenennota's en bijlagen (1973-2017). *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*.
- Ministerie van Algemene Zaken. (2007). *Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende-IV 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1993). *Compensatieregeling vakonderwijs basisonderwijs*. Den Haag: Ministerie van O&W.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020). *Rijksbegroting 2020, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(en) (2002-2010). *Jaarverslagen en slotwetten Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(en) van 2002 tot 2009 (VIII)*, gepubliceerd tussen 2003 en 2010.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (1999). Vaststelling examenprogramma culturele en kunstzinnige vorming 2, 3 (CKV2,3) vwo/havo profiel. *Uitleg. Gele katern. Voortgezet onderwijs*, (14), 20-22.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2002). *Cultuurbeleid in Nederland*. Den Haag: Ministerie van OC&W.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2006). *Besluit van 7 juni 2006, houdende vaststelling van de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs alsmede aanpassing van het Inrichtingsbesluit W.V.O. (Besluit kerndoelen onderbouw VO)*. Den Haag: Ministerie van OC&W.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1976). *Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1975*. Den Haag: Staatsdrukkerij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1993). *Lijst van vragen en antwoorden*, 2 november 1993, vergaderjaar 1993-1994, 23 400 VIII, nr. 16.
- Monasch, J., & Veen, M. van. (2015). Gewijzigde motie van de leden Monasch en Van Veen ter vervanging van die gedrukt onder nr. 147, vergaderjaar 2014-2015, 32 820, nr. 162.
- Nagel, I., & Ganzeboom, H. (1995). *Hoeveel scheelt het CJP? Een vergelijking van CJP-houders en niet-CJP-houders in het Aanvullend Voorzieningsgebruik Onderzoek 1991*. Utrecht: Universiteit Utrecht. Vakgroep Sociologie/Onderzoekschool ICS.

- Nagel, I., Ganzeboom, H., Haanstra, F., & Oud, W. (1996a). *Effecten van kunsteducatie in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam/Utrecht: SCO-Kohnstamm Instituut/Universiteit Utrecht.
- Nagel, I., Ganzeboom, H., Haanstra, F., & Oud, W. (1996b). *Geslaagd voor Kunst. Samenvatting van: Effecten van kunsteducatie in het voortgezet onderwijs*. (Katernen Kunsteducatie extra). Utrecht: LOKV, Nederlands Instituut voor Kunsteducatie.
- Neele, A. (2018). *Hoeveel scholieren doen eindexamen in een kunstvak?* Geraadpleegd op 17 oktober 2019, op [www.lkca.nl/cultureel%20kapitaal/hoeveel-scholieren-doen-eindexamen-in-een-kunstvak](http://www.lkca.nl/cultureel%20kapitaal/hoeveel-scholieren-doen-eindexamen-in-een-kunstvak)
- Neele, A., Zernitz, Z., & Ildens, T. (2017). *Kunstzinnig en creatief in de vrije tijd. Monitor Amateurlkunst 2017*. Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurlkunst.
- Netelenbos, T. (1996a). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 14 maart 1996, vergaderjaar 1995-1996, 24 400 VIII, nr. 74.
- Netelenbos, T. (1996b). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 10 juni 1996 (Examenprogramma's havo/vwo), vergaderjaar 1995-1996, 24 773, nr. 1.
- Netelenbos, T. (1996c). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 augustus 1996. (Examenprogramma's havo/vwo), vergaderjaar 1996-1997, 24 773, nr. 2.
- Netelenbos, T. (1997a). Nota naar aanleiding van het verslag (profielen voortgezet onderwijs), 12 maart 1997, vergaderjaar 1996-1997, 25 168, nr. 5.
- Netelenbos, T. (1997b). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 16 mei 1997 (profielen voortgezet onderwijs), vergaderjaar 1996-1997, 25 168, nr. 11.
- Netelenbos, T. (1997c). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 27 mei 1997 (profielen voortgezet onderwijs), vergaderjaar 1996-1997, 25 168, nr. 14.
- Netelenbos, T. (1997d). *Basisvorming*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 augustus 1997, vergaderjaar 1996-1997, 23 085, nr. 14.
- Netelenbos, T. (1998). *Besluit van 2 juni 1998, houdende vaststelling van nieuwe kerndoelen voor het basisonderwijs (Besluit kerndoelen basisonderwijs 1998)*. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 1998, 354. Den Haag: Sdu.
- Netelenbos, T., & Aartsen, J. van. (1996a). *Voorstel van Wet* (profielen voortgezet onderwijs), 27 december 1996, vergaderjaar 1996-1997, 25 168, A.
- Netelenbos, T., & Aartsen, J. van. (1996b). *Gewijzigd voorstel van Wet*. (Onderwijsverzorging). Eerste Kamer der Staten-Generaal, 6 juni 1996, vergaderjaar 1995-1996, 24 687, nr. 279.
- Netelenbos, T., & Aartsen, J. van. (1996c). *Memorie van toelichting* (profielen voortgezet onderwijs), 27 december 1996, vergaderjaar 1996-1997, 25 168, nr. 3.
- Netelenbos, T., & Aartsen, J. van. (1997). *Besluit van 15 oktober 1997, houdende vaststelling van de kerndoelen en adviesurentabel basisvorming voor de periode tot 1 augustus 2003 (Besluit kerndoelen en adviesurentabel basisvorming 1998-2003)*. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 1997, 484. Den Haag: Sdu.
- Netelenbos, T., & Nuis, A. (1996). *Cultuur en School*. Den Haag: SDU.
- Netelenbos, T., & Nuis, A. (1998). *Voortgangsrapportage Cultuur en School*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 4 juni 1998. BOA/A&M/1998/22666.

- Nooij, J., Graauw, C. de, Essen, M. van, & Broek, A. van den. (2018). *Monitor Cultuureducatie primair onderwijs 2017-2018*. Nijmegen/Rijen: ResearchNed/Onderzoeksbureau Claudia de Graauw.
- NRC. (1990, 20 november). Steun voor handhaven huidig examenpakket. *NRC*, p. 7.
- NRC. (1991, 17 april). Wallage: herziening van examenpakket kan snel worden afgerond. *NRC*, p. 2.
- NRC. (1994a, 27 januari). Vier vaste pakketten in plaats van vrije keuze examenvakken. *NRC*, p. 3.
- NRC. (1994b, 15 september). Leraren steunen afschaffing van pakketkeuze. *NRC*, p. 7.
- NRC. (1994c, 5 oktober). Onderwijsplan kost 300 miljoen meer. *NRC*, p. 3.
- NRC. (1994d, 6 oktober). Universiteiten steunen herziening VWO. *NRC*, p. 2.
- Nuffic. (2015). *Onderwijssysteem Duitsland, beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem*. Geraadpleegd op 13 maart 2019, op [www.nuffic.nl/onderwerpen/onderwijs-en-diplomas-duitsland](http://www.nuffic.nl/onderwerpen/onderwijs-en-diplomas-duitsland)
- Nuffic. (2016a). *Onderwijssysteem België, beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem*. Geraadpleegd op 13 maart 2019, op [www.nuffic.nl/onderwerpen/onderwijs-en-diplomas-belgie](http://www.nuffic.nl/onderwerpen/onderwijs-en-diplomas-belgie)
- Nuffic. (2016b). *Onderwijssysteem Frankrijk, beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem*. Geraadpleegd op 13 maart 2019, op [www.nuffic.nl/onderwerpen/onderwijs-en-diplomas-frankrijk](http://www.nuffic.nl/onderwerpen/onderwijs-en-diplomas-frankrijk)
- Nuffic. (2018a). *Onderwijssysteem Denemarken, beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem*. Geraadpleegd 13 maart 2019, [www.nuffic.nl/onderwerpen/onderwijs-en-diplomas-denemarken](http://www.nuffic.nl/onderwerpen/onderwijs-en-diplomas-denemarken)
- Nuffic. (2018b). *Onderwijssysteem Verenigd Koninkrijk, beschreven en vergeleken met het Nederlandse systeem*. Geraadpleegd op 13 maart 2019, op [www.nuffic.nl/publicaties/onderwijssysteem-verenigd-koninkrijk](http://www.nuffic.nl/publicaties/onderwijssysteem-verenigd-koninkrijk)
- Nuis, A. (1995). *Pantser of ruggegraat. Uitgangspunten voor cultuurbeleid*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 13 juli 1995, vergaderjaar 1994-1995, 24 247, nr. 1.
- Nuis, A. (1996). *Pantser of ruggengraat: cultuurnota 1997-2000*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 september 199, vergaderjaar 1996-1997, 25 013, nr. 1.
- NVTO. (1988). Reactie Notitie Kunstvakken in het voortgezet onderwijs. Brief aan vaste Kamercommissie voor Welzijn en Cultuur en voor Onderwijs en Wetenschappen. Amsterdam, 20 mei 1988. *Maandblad voor Beeldende Vorming*, 104(6), 12.
- NVTO. (1994). NVTO en de Tweede Fase. *Maandblad voor de Beeldende Vakken*, 110(4), 26.
- NVTO. (1995). 'Geachte heer Ritzen'. *Maandblad voor de Beeldende Vakken*, 111(1), 46.
- NVTO. (1996). Een brief aan mevrouw Netelenbos. *Maandblad voor de Beeldende Vakken*, 112(2), 20.
- Obbink, H. (2010, 10 november). Weer sleutelen aan de profielen? *Trouw*, z.p.
- Obbink, H. (2016, 6 april). Hard werken met een pretpakket. *Trouw*, z.p.
- Oijen, L. van, & Zant, P. van der. (1999). *We zijn eigenlijk pas net begonnen. Eindverslag van een quick-scan naar de aanpak en opbrengsten van het project Cultuur en School*. Gouda: Bureau Art.
- Onderwijscoöperatie. (2016). *Geef leraren de hoofdrol bij curriculumontwikkeling. Verdiepingsfase Onderwijs2032*. Utrecht: Onderwijscoöperatie.

Onderwijsraad. (1970). *Betreffende: eindexamen in een expressievak*. Advies aan de staatssecretaris van O&W, 24 december 1970. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (1971). *Betreffende: experiment eindexamen in een expressievak bij h.a.v.o. en m.a.v.o.* Advies aan de staatssecretaris van O&W, 31 maart 1971. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (1976). *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*. Advies aan de minister van O&W, 1 juli 1976. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (1983a). *Nota De Tweede Fase Vervolgonderwijs*. Advies aan de minister van O&W, 18 april 1983. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (1983b). *Wijziging artikel 51, derde lid, van het Eindexamenbesluit dagscholen vwo-havo-mavo*. Brief aan de staatssecretaris van O&W, 19 mei 1983, VO/AV 773.705. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (1985a). *Eindadvies Vergoedingsstelsel Basisonderwijs van de Interdepartementale werkgroep regeling rijksuitkeringen kleuter- en lager onderwijs*. Advies aan de staatssecretaris van O&W, 12 april 1985. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (1985b). *Beeldende vakken en muziek examenvakken v.v.o.* Advies aan de staatssecretaris van O&W, 7 juni 1985. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (1991a). *Ontwerp-besluiten kerndoelen basisonderwijs en basisvorming*. Advies aan de staatssecretaris van O&W, 25 april 1991. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (1991b). *Nota Profiel Tweede Fase Voortgezet Onderwijs*. Advies aan de staatssecretaris van O&W en de minister van LNV, 7 augustus 1991. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (1992). *Tweede ontwerp-besluit kerndoelen basisonderwijs*. Advies aan de staatssecretaris van O&W, 25 mei 1992. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (1996). *Advies Wetsvoorstel houdende wijziging van de WVO, de WHW en de WEB i.v.m. verbetering van de aansluiting van het v.w.o. en het h.a.v.o. op het hoger onderwijs (profielen voortgezet onderwijs)*. Brief aan de staatssecretaris van OC&W, 1 juli 1996. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (1997). *Advies kerndoelen basisonderwijs en basisvorming*. Brief aan de staatssecretaris van OC&W, 24 januari 1997. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2000a). *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig. Werkdocument bij het advies Dereguleren met beleid, studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2000b). *Agenda voor een herijking van de basisvorming*. Advies uitgebracht aan de staatssecretaris van OC&W, 14 november 2000. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2003). *Onderwijs en burgerschap. Een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid*. Advies uitgebracht aan minister en staatssecretaris van OC&W, september 2003. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2006). *Onderwijs in cultuur. Versterking van cultuureducatie in primair en voortgezet onderwijs*. Advies van de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur aan de minister en staatssecretaris van OCW, 20 april 2006. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad. (2007). *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken. Verkenning*. Advies uitgebracht aan de minister van OCW, november 2007. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2010). *Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool*. Advies uitgebracht aan de minister en aan de staatssecretaris van OCW, 26 mei 2010. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2011a). *Onderwijs vormt*. Advies uitgebracht aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, maart 2011. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2011b). *Profielen in de bovenbouw havo-vwo*. Advies uitgebracht aan de minister van OCW, augustus 2011. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2014). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Advies aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2 oktober 2014. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2017). *Werkprogramma 2018*. Brief aan de minister van OCW, september 2017. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad & Raad voor Cultuur. (2012). *Cultuureducatie: leren, creëren, inspireren!* Advies uitgebracht aan de staatssecretaris van OCW, juni 2012. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oomen, C., Donker, A., & Grinten, M. van der, & Haanstra, F. (2007). *Monitor cultuureducatie voortgezet onderwijs. Meting 2007*. Utrecht: Oberon.
- Oomen, C., Donker, A. & Grinten, M. van der, & Haanstra, F. (2008). *Monitor cultuureducatie voortgezet onderwijs. Meting 2008*. Utrecht: Oberon.
- Oomen, C., Gramberg, P., & Reinink, M. (2011). *Enquête cultuureducatie door instellingen 2010. Stand van zaken, ontwikkelingen en zicht op kwaliteit*. Utrecht: Oberon.
- Oomen, C., Visser, I. & Donker, A., Beekhoven, S., Hoogeveen, K., & Haanstra, F. (2009). *Cultuureducatie in het primair en voortgezet onderwijs. Monitor 2008-2009*. Utrecht: Oberon/Sardes.
- Oostwoud Wijdenes, J., & Haanstra, F. (1994). *Een premie op cultuur: een onderzoek naar de stimuleringsregeling basisonderwijs van het LOKV*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Oostwoud Wijdenes, J., & Hoorn, M. van. (1997). *Onderzoek cultuurtrajecten 12-16: nieuwe initiatieven in de kunsteducatie*. Amsterdam/Utrecht: SCO-Kohnstamm Instituut/LOKV, Nederlands Instituut voor Kunsteducatie.
- Oostwoud Wijdenes, J., & Haanstra, F. (1998). *Vervolg onderzoek stimuleringsregeling LOKV*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ophelders, R. (2014, 6 december). Nog geld te over voor volkscultuur. *Limburgs Dagblad*, z.p.
- Opstelten, I. (2010a). *Regeerakkoord*. Brief van de informateur aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 september 2010, vergaderjaar 2010-2011, 32 417, nr. 14.
- Opstelten, I. (2010b). *Kabinetsformatie 2010*. Brief aan de Tweede Kamer ter aanbieding van zijn eindverslag alsmede het regeerakkoord van VVD en CDA, het gedoogakkoord van VVD, PVV en CDA en de bijbehorende analyse van het Centraal Planbureau, 7 oktober 2010, vergaderjaar 2010-2011, 32 417, nr. 15.
- Pabo de Kempel. (2015). *Studiegids Hogeschool de Kempel 2015-2016*. Helmond: Hogeschool de Kempel.

- Padmos, J. (1999). Goed kijken is een beweging voorover maken. Cultuur en School op de uitmarkt Amsterdam. *Bulletin Cultuur & School*, 2(9), 15.
- Pais, A., Gardeniers-Berendsen, M., Hermes, A., & Kraaijeveld-Wouters, J. (1980). *Muziek en Primair Onderwijs*. Den Haag: Ministeries van O&W/CRM.
- Pais, A., & Hermes, A. (1981). *Wet van 2 juli 1981, houdende Wet op het Basisonderwijs*. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 1981, 468. Den Haag: Sdu.
- Pasterkamp, R. (1991, 16 maart). Docenten zijn basisvorming beu. School in Enschede roept op tot actie tegen invoering. *Reformatorisch Dagblad*, z.p.
- Peeperkorn, M. (2006, 27 november). Bewierookte vakminister drukte er stilletjes zijn Zalm-norm door. *De Volkskrant*, z.p.
- Pels-Van de Ven, I. (1996). Culturele en kunstzinnige vorming. Een nieuw vak in de bovenbouw havo/vwo. *Levende Talen*, 83(511), 338-342.
- Plasterk, R. (2007). *Kunst van leven. Hoofdlijnen cultuurbeleid*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 22 juni 2007, vergaderjaar 2006-2007, 28 989, nr. 441.
- Plasterk, R. (2008). *Regeling Cultuurkaart voortgezet onderwijs*. Staatscourant, nr. 141, 24 juli 2008.
- Plasterk, R. (2009a). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2008, aangeboden 20 mei 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 VIII, nr. 1.
- Plasterk, R. (2009b). *Cultuursubsidies 2009-2012*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 13 november 2009, vergaderjaar 2009-2010, 31 482, nr. 52.
- Plasterk, R., & Bijsterveldt-Vliegenthart, J. van. (2007). *Koers BVE*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 31 mei 2007. (Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwing), vergaderjaar 2006-2007, 30 800 VIII, 27 451 en 31 007, nr. 140.
- Plasterk, R., Bijsterveldt-Vliegenthart, J. van, & Dijksma, S. (2007). *Actieplan Leerkracht van Nederland. Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Platform Onderwijs2032. (2015). *Hoofdlijn advies: Een voorstel*. Den Haag: Onderwijs2032.
- Platform Onderwijs2032. (2016). *Ons onderwijs2032. Eindadvies*. Uitgebracht in opdracht van de staatssecretaris van OCW. Den Haag: Onderwijs2032.
- Ploeg, F. van der. (1999a). *Ruim baan voor culturele diversiteit. Cultuur in de multiculturele samenleving*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 mei 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26 565, nr. 1.
- Ploeg, F. van der. (1999b). *Cultuur als confrontatie. Uitgangspunten voor het cultuurbeleid in de periode 2001-2004*, vergaderjaar 1998-1999, 26 591, nr. 2.
- Ploeg, F. van der. (1999c). *Cultuur in de multiculturele samenleving*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 22 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26 565, nr. 4.
- Ploeg, F. van der. (2000). *Cultuur als confrontatie. Cultuurnota 2001-2004*, vergaderjaar 2000-2001, 27 432, nr. 1-2.
- Ploeg, F. van der. (2001). *Cultuurnota 2001-2004. Meerjarig perspectief voor cultuur*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 november 2001, vergaderjaar 2001-2002, 27 432, nr. 43.

- Ploeg, F. van der, & Adelmund, K. (1999). *Vervolgotitie Cultuur en School*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 4 juni 1999.
- Ploeg, P. van der, Imelman, J., Meijer, W. & Wagenaar, H. (1999). *De overheid als bovenmeester*. Baarn: Uitgeverij Intro.
- PO-Raad. (2013). *Vragen prestatiebox*. Geraadpleegd op 13 november 2013, op [www.poraad.nl/vragen/prestatiebox#t264n4161](http://www.poraad.nl/vragen/prestatiebox#t264n4161)
- Prick, L. (2007, 10 oktober). *Waarom? NRC*, z.p.
- Projectgroep Profielen. (2013). *Verslag internetconsultatie 'wetsvoorstel bovenbouw havo-vwo'*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- PvdA, D'66 & PPR. (1973). *Programmagegevens betrekking hebbend op de grondslag van het beleid*. Keerpunt 1972. Brief van de minister-president aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 mei 1973. Kabinetsformatie, zitting 1972-1973, 12 383, nr. 2.
- Raad voor Cultuur. (2007). *Innoveren, participeren! Advies agenda cultuurbeleid & culturele basisinfrastructuur*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur. (2008). *Amateurkunst en Cultuureducatie*. In Raad voor Cultuur. (2008). *Basisinfrastructuur 1.0* (pp. 89-198). Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur. (2014). *Meedoen is de kunst. Advies over actieve cultuurparticipatie*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur & Onderwijsraad. (1996). *Cultuur en School*. Advies uitgebracht aan beide staatssecretarissen van OCW, december 1996. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur & Onderwijsraad. (2012). *Cultuureducatie: leren, creëren, inspireren!* Advies uitgebracht aan de staatssecretaris van OCW, juni 2012. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor de Kunst. (1989). *Advies Landelijk Ondersteuningsinstituut Kunstzinnige Vorming*. Brief van de Raad voor de Kunst aan de minister van WVC, 20 maart 1989. Den Haag: Raad voor de Kunst.
- Ranshuysen, L., & Ganzeboom, H. (1993). *Cultuureducatie en cultuurparticipatie, opzet en effecten van de kunst-kijkuren en muziekluisterlessen in het Amsterdams primair onderwijs*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- Reenen, P. van. (2020, 6 februari). Justitie benoemt een groentje als directeur-generaal Politie. *NRC*, p. 17.
- Reformatorisch Dagblad. (1980, 17 mei). Ambtenaren vangen bot in kort geding tegen minister Pais. Mislukken overleg te wijten aan centrales. *Reformatorisch Dagblad*, z.p.
- Reformatorisch Dagblad. (1990, 27 februari). 'Kies Exact' had niet beoogde effect. Keuzegedrag meisjes niet veranderd. *Reformatorisch Dagblad*, z.p.
- Reformatorisch Dagblad. (1999, 6 december). Duizenden scholieren staken tegen studiehuis. *Reformatorisch Dagblad*, z.p.
- Reformatorisch Dagblad (1999, 7 december). Scholierenstaking. *Reformatorisch Dagblad*, z.p.
- Ritzen, J. (1992). *Memorie van antwoord*. 27 maart 1992, vergaderjaar 1991-1992, 23 300 VIII, nr. 183d.

- Ritzen, J., & Wallage, J. (1992). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk VIII (Ministerie van O&W) voor het jaar 1993*. vergaderjaar 1992-1993, 22 800 VIII, nr. 2.
- Ritzen, J., & D'Ancona, H. (1993). *Kunst en cultuur in het voortgezet onderwijs. Kunsteducatie in het Voortgezet Onderwijs: op weg naar een nieuw perspectief*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 november 1993, vergaderjaar 1993-1994, 21 164, nr. 8.
- Rog, M. (2017). *Curriculumherziening po en vo*. Motie van het lid Rog nr. 362. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 293, nr. 374.
- Roos, M. de. (1998). Staatssecretaris Adelmund: 'Cultuur en School horen absoluut bij elkaar!' *Bulletin Cultuur & School*, 1(5), 3.
- Rosenthal, U. (2001, 7 juni). Media, weinig controleerbare machtsfactor. *Reformatorisch Dagblad*, z.p.
- Rossem, M. van. (2005). Het kabinet van de onterechte onheilsboodschap. In M. van Rossem, *De wereld volgens Maarten van Rossem*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.
- Ruiter, J. de, & Nicolai, A. (1991). *Om het bestaan van kwaliteit. Vooradvies ten behoeve van het tweede Kunstenplan*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Rutte, M. (2012). *Regeringsverklaring*. Ministerie van Algemene Zaken, 13 november 2012.
- Rutte, M. (2014). *Participatiesamenleving*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van de Minister-President, 7 april 2014.
- Rutte, M., & Samson, D. (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA*. 29 oktober 2012.
- Sahadat, I. (2012, 10 oktober). Kunst op school heeft wind tegen. *De Volkskrant*, z.p.
- SBK. (2014a). *Brieven Verkenningcommissie Kunstvakken staatssecretaris Dekker*. In SBK, *Verslag Strategisch Beraad Kunstonderwijs (SBK)*, 10 november 2014.
- SBK. (2014b). *Reactie OCW op het advies van de Verkenningcommissie Kunstvakken*. Brief aan de vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 14 oktober 2014.
- SBKV. (2003). *Ruimte laten en kunst bieden. Een reactie op de nota van het Ministerie van O, C&W Ruimte laten en keuzes bieden*. Utrecht: Samenwerkingsberaad Kunstvakken.
- Schasfoort, B. (1977). Verzorgingsstructuur kunstzinnige vorming. *Maandblad voor Beeldende Vorming*, 93 (10), 265-266.
- Schasfoort, B. (1996). Het tegendraads reageren van Staatssecretaris Netelenbos. Met stijgende verbazing en verbijstering. *Maandblad voor Beeldende Vorming*, 112(4), 46-47.
- Schmitz, J. (2001, 27 juli). Bevrijd de schouwburg van experimenten. *NRC*, z.p.
- Scholten, W. (1982). *Kabinetsformatie 1982*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 oktober 1982, zitting 1982-1983, 17 555, nr. 7.
- Schönauf, D. (2008). Verwarde netwerken en onduidelijke verbindingen. Anne Bamford: Netwerken en verbindingen: arts and cultural education in The Netherlands, s.l., 2007. *Kunstzone*, 7(2/3), 16-19.
- SER, Sociaal-Economische Raad. (1983). *Advies tweede fase vervolgonderwijs. Uitgebracht aan de ministers van O&W, van L&V, van SoZaWe en de staatssecretaris van EZ*. (Publikatie nr. 7). Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

- SER, Sociaal-Economische Raad. (1987). *Advies basisvorming in het vo. Uitgebracht aan de minister en staatssecretaris van O&W en de minister van L&V*. (Publikatie nr. 8). Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER, Sociaal-Economische Raad. (1991). *Advies Profiel tweede fase voortgezet onderwijs. Uitgebracht door de Commissie Onderwijszaken aan de staatssecretaris van O&W*. (Publikatie nr. 13). Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Severijnen, M. (2000). Culturele instellingen en CKV. Je moet leerlingen serieus nemen. *Kunst & Educatie*, 9(5), 13-14.
- Severijnen, M. (2004). Vijf jaar CKV-bonnen. *Bulletin Cultuur & School*, 7(35), 12-17.
- Severijnen, M. (2008). Jan Jaap Knol, projectleider van Cultuur en School: 'Je moet altijd streven naar beter'. *Bulletin Cultuur & School*, 11(50), 64-67.
- Sikkens, R. (1991, 3 april). Ritzen houdt problemen met zwakke leerlingen in stand. Ontbreken financiële prikkels maakt pleidooi voor strengere selectie vrijblijvend. *De Volkskrant*, p. 7.
- Sitalsing, S. (2016). *Mark. Portret van een premier*. Amsterdam: Prometheus.
- SLO. (z.j.). Media-educatie. Geraadpleegd op 23 december 2016, op <http://kunstzinnigeorientatie.slo.nl/-lexicon/media-educatie>
- SLO. (2014a). *Leerplankader kunstzinnige oriëntatie primair onderwijs*. Geraadpleegd op 20 mei 2015, op [http://kunstzinnigeorientatie.slo.nl/lexicon/abc/cultureel\\_erfgoed](http://kunstzinnigeorientatie.slo.nl/lexicon/abc/cultureel_erfgoed).
- SLO. (2016a). *Karakteristieken en kerndoelen. Onderbouw voortgezet onderwijs*. Enschede: SLO.
- SLO. (2016b). *Profielen*. Enschede: SLO.
- SLO. (2016c). *Verskil nieuw en huidig programma CKV*. Geraadpleegd op 24 januari 2019, op <http://handreikingschoolexamen.slo.nl/CKV/algemene-informatie/verschil-huidig-en-nieuw-examenprogramma>
- Spiering, H. (1997, 5 juli). 'Leraren zijn kleuters'. 'Oprechte amateur' Rob Knoppert over zijn vak. *NRC*, z.p.
- Steege, J. ter. (2001). Het leven is te kort voor ongewenste culturele activiteiten. *All' Art*, 1(0), 9.
- Stinstra, J. (2013, 3 juli). 'Pretpakket' op havo en vwo is uit de tijd. *Trouw*, z.p.
- Stoffers, S. (2014). Hoe haal je alles uit de CJP Cultuurkaart? Interview met Walter Groenen, directeur CJP. *Kunstzone*, 13(2), 14-16.
- Stokmans, D., & Witt Wijnen, P. de. (2020, 20 februari). Onervaren topambtenaren zijn funest voor kwaliteit bestuur. *NRC*, p. 26.
- Stuurgroep Profiel Tweede Fase. (1994a). *Tweede fase. Scharnier tussen basisvorming en hoger onderwijs*. Den Haag: Stuurgroep Profiel Tweede Fase.
- Stuurgroep Profiel Tweede Fase. (1994b). *Tweede fase vernieuwt. Scharnier tussen basisvorming en hoger onderwijs, deel 2*. Den Haag: Stuurgroep Profiel Tweede Fase.
- Taakgroep Cultuureducatie in het Primair Onderwijs. (2003). *Hart/d voor cultuureducatie*. In opdracht van Ministerie van OC&W, juni 2003. Den Haag: Taakgroep Cepo.

- Taakgroep Vernieuwing Basisvorming. (2004). *Beweging in de onderbouw. Voorstellen voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs*. Zwolle: Taakgroep Vernieuwing Basisvorming.
- Troonredes (1973-2017). *Toespraak. Leden van de Staten-Generaal*.
- Trouw. (1993, 16 februari). Kamer stemt in met vernieuwing voortgezet onderwijs. *Trouw*, p. 4.
- Trouw. (1994, 6 oktober). Nieuwe bovenbouw kost meer. Hervorming van voortgezet onderwijs vergt 400 miljoen. *Trouw*, p. 4.
- Trouw. (2007, 23 november). Studiehuis en tweede fase stierven een zachte dood. *Trouw*, z.p.
- Truijens, A. (1998, 6 november). Studiehuis. *De Volkskrant*, z.p.
- Truijens, A. (2012, 15 oktober). Onderwijs zonder CKV is een droevige armoe. *De Volkskrant*, p. 22.
- Truijens, A. (2018, 16 maart). Kunstonderwijs zou zo vanzelfsprekend moeten zijn als taal, rekenen en gymnastiek. *De Volkskrant*, z.p.
- Tuinen, S. van. (2020). Kunstvakexperts in Sarajevo. Internationale trends in het kunstonderwijs onderzocht. *Kunstzone 19(2)*, 3-5.
- Twaalfhoven, A. (2000, augustus). Op de bon. Gebruik culturele vouchers traag op gang. *Kunst & Educatie 9(4)*, pp. 5-7, 30.
- Twaalfhoven, A. (2008, januari). Anne Bamford, onderzoeker. Cultuur en School staat zo stevig als een huis. *Bulletin Cultuur & School 11(50)*, 39-41.
- Tweede Fase Adviespunt. (2001). *De implementatie van de vernieuwingen in de tweede fase van havo en vwo. Eindverslag van de schoolbezoeken van het Tweede Fase Adviespunt*. Den Haag: Tweede Fase Adviespunt.
- Tweede Fase Adviespunt. (2005). *Zeven jaar Tweede Fase, een balans. Evaluatie Tweede fase*. Den Haag: Tweede Fase Adviespunt.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1904). *Wijziging en aanvulling der wet tot regeling van het hooger onderwijs. Handelingen van de 61<sup>ste</sup> vergadering*, zitting 1903-1904, 8 maart 1904.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1949). *Handelingen van de 29<sup>ste</sup> vergadering*, zitting 1949-1950-II. 2 december 1949.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1974). *Handelingen van de 53<sup>ste</sup> vergadering. Vaststelling hoofdstuk VIII (O&W) voor 1974*, zitting 1973-1974, 27 februari 1974.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1968a). *Ontwerp-Leerplichtwet*, zitting 1967-1968, 30<sup>ste</sup> vergadering, 20 februari 1968.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1968b). *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1969. Hoofdstuk VIII O&W. Antwoorden op de vragen ter voorbereiding van de openbare commissievergadering*, zitting 1968-1969 - 9800, nr. 13, 30 oktober 1968.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1978). *Handelingen van de 35<sup>ste</sup> vergadering*, zitting 1978-1979, 14 december 1978.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1979). *Handelingen van de 23<sup>ste</sup> vergadering*, zitting 1979-1980, 21 november 1979.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1980a). *Wet op het basisonderwijs. Voorlopig verslag. Vastgesteld 15 april 1980*. Vaste Commissie voor O&W, zitting 1979-1980, 14 428, nr. 11).
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1980b). *Handelingen van de 3<sup>de</sup> vergadering*. Vaste Commissie voor CRM en voor O&W, zitting 1979-1980, 9 juni 1980.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1981). *Basisonderwijs. Handelingen van de 68<sup>ste</sup> vergadering*, zitting 1980-1981, 31 maart 1981.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1983). *Hoofdstuk VIII (O&W) van de rijksbegroting voor 1983 (met uitzondering van het deel Wetenschapsbeleid) (17 600-VIII). Handelingen van de 58<sup>ste</sup> vergadering*, zitting 1982-1983, 9 maart 1983.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1984). *Rijksbegroting voor het jaar 1985. Nota naar aanleiding van het verslag. Ontvangen 29 oktober 1984*, zitting 1984-1985, Hoofdstuk XVI, 18 600, nr. 19.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1985). *Rijksbegroting voor het jaar 1986. Nota naar aanleiding van het verslag. Ontvangen 13 november 1985*, zitting 1985-1986, Hoofdstuk VIII, 19 200, nr. 18.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1986). *Welzijnswet. Handelingen van de 15<sup>de</sup> vergadering*, zitting 1986-1987, 23 oktober 1986.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1988a). *Kunstvakken in het voortgezet onderwijs. Lijst van vragen. Vastgesteld 9 juni 1988*, zitting 1987-1988, 20 538, nr. 3.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1988b). *Kunstvakken in het voortgezet onderwijs. Lijst van antwoorden. Ontvangen 22 juni 1988*, zitting 1987-1988, 20 538, nr. 4.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1988c). *Kunstvakken in het voortgezet onderwijs. Verslag van een mondeling overleg. Vastgesteld 1 september 1988*, zitting 1987-1988, 20 538, nr. 5.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1990). *Handelingen van de 24<sup>ste</sup> vergadering*. Vaste Commissie voor welzijn en cultuur, zitting 1990-1991, 17 december 1990.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1991a). *Wijziging van onder meer de Wet op het vo en de Wet op het bo in verband met invoering van basisvorming in het vo en invoering van eindtermen in het bo en het vo. Nader voorlopig verslag*. Vaste Commissie voor O&W, vergaderjaar 1990-1991, 20 381, nr. 22, 5 januari 1991.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1991b). *Handelingen, 84<sup>ste</sup> vergadering*, zitting 1990-1991, TK 84, 28 mei 1991.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1991c). *Handelingen, 90<sup>ste</sup> vergadering*, zitting 1990-1991, TK 90, 11 juni 1991.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1991d). *Slotwet; derde wijziging (22 248). Handelingen van de 22<sup>ste</sup> vergadering*, zitting 1991-1992, 12 november 1991.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1993a). *Handelingen van de 15<sup>de</sup> vergadering: vaste Commissie voor onderwijs en wetenschappen*, zitting 1992-1993, 15 februari 1993.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1993b). *Kunst en cultuur in het voortgezet onderwijs. Verslag van een mondeling overleg*. 15 december 1993, zitting 1993-1994, 21 164, nr. 9, nr. 15.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1994a). *Verslag van een mondeling overleg*. 3 maart 1994, zitting 1993-1994, 23 400 VIII, nr. 79.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1994b). *Handelingen van de 86<sup>ste</sup> vergadering: Regeringsverklaring*, zitting 1994-1995, 31 augustus 1994.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1994c). *Handelingen van de 87<sup>ste</sup> vergadering: Regeringsverklaring*, zitting 1994-1995, 1 september 1994.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1995a). *Lijst vragen en antwoorden beleidsreactie Netelenbos op tweede advies Stuurgroep Tweede fase (23 900 VIII, nr. 69)*. 4 mei 1995, zitting 1994-1995, 23 900 VIII, nr. 93.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1995b). *Overleg 15 mei 1995 over beleidsreactie tweede advies (23 900 VIII, nr. 69)*. 17 mei 1995, zitting 1994-1995, 23 900 VIII, nr. 104.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1996a). Koninklijke Boodschap aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. 14 december 1996 (profielen voortgezet onderwijs), vergaderjaar 1996-1997, 25 168, nr. 1.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1996b). *Verslag van een Algemeen Overleg*. 27 juni 1996, vergaderjaar 1995-1996, 24 400 VIII, nr. 106.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1997a). *Verslag van een Algemeen Overleg*. 23 januari 1997, vergaderjaar 1996-1997, 25 000, nr. 75.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1997b). *Verslag*. 25 februari 1997 (profielen voortgezet onderwijs), vergaderjaar 1996-1997, 25 168, nr. 85.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1997c). *Verslag van een wetgevingsoverleg*. 14 mei 1997 (profielen voortgezet onderwijs), vergaderjaar 1996-1997, 25 168, nr. 10.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1997d). *Stemmingen* (profielen voortgezet onderwijs), vergaderjaar 1996-1997, 25 168 TK 86.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1998). *Verslag van een algemeen overleg*. 30 september 1998, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 VIII, nr. 10.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1999a). *Verslag van een algemeen overleg*. 27 januari 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 VIII, nr. 59.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1999b). *Verslag van een algemeen overleg*. 28 jul 1999 (invoering leerwegen mavo en vbo, en praktijkonderwijs), vergaderjaar 1998-1999, 26 561, nr. 112.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1999c). *Cultuur in de multiculturele samenleving. Cultuurbeleid 2001-2004*. *Verslag van een algemeen overleg*, vergaderjaar 1999-2000, 26 565; 26 591; 26 800 VIII, nr. 7.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1999d). *Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. 22 oktober 1999), vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VIII, nr. 6.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1999e). *Vragen aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, over de scholierenstaking, over de tweede fase en het studiehuis*. 23 november 1999, vergaderjaar 1999-2000, TK 25.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1999f). *Verslag van een algemeen overleg*. 16 december 1999, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VIII, nr. 69.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2000a). Verslag van een algemeen overleg. 15 februari 2000, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VIII, nr. 78.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2000b). *Cultuurnota 2001-2004: Cultuur als confrontatie*. Verslag van een Notaoverleg, vergaderjaar 2000-2001, 27 432, nr. 22, 13 november 2000.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2002). *Verslag van een wetgevingsoverleg*, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 VIII, nr. 92, 27 november 2002.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2003a). *Evaluatie basisvorming. Verslag van een schriftelijk overleg*, 16 mei 2003, vergaderjaar 2002-2003, 26 733, nr. 19.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2003b). *Verslag van een wetgevingsoverleg*. 27 november 2003, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VIII, nr. 106.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2004a). *Verslag van een algemeen overleg*. 4 februari 2004, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VIII, nr. 123.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2004b). *Kerndoelen basisonderwijs. Verslag van een algemeen overleg*. 2 september 2004, vergaderjaar 2004-2005, 29 488, nr. 2.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2004c). *Basisvorming. Handelingen van de 18<sup>de</sup> vergadering*. 3 november 2004, vergaderjaar 2004-2005.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2005). *Publieke moraal. Handelingen van de 73<sup>ste</sup> vergadering*. 14 april 2005, vergaderjaar 2004-2005, 29 454.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2006a). *Tweede fase vwo en havo. Handelingen van de 40<sup>ste</sup> vergadering*. 24 januari 2006, vergaderjaar 2005-2006.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2006b). *Memorie van Toelichting*. 25 september 2006, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 VIII, nr. 2.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2007). *Inrichting Raad voor Cultuur. Handelingen van de 64<sup>ste</sup> vergadering*. 19 april 2007, vergaderjaar 2006-2007.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2008/2009). *Vertrouwen en zelfvertrouwen. Uitkomsten en vervolg Parlementaire zelfreflectie*, vergaderjaar 2008-2009, 31 845, nrs. 2-3.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2008a). *Tijd voor onderwijs. Eindrapport*. (Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen), vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr. 6.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2008b). *Deelonderzoek Parlementaire behandeling Onderwijsvernieuwingen, Deel A en Deel B*. (Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen), vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr.10.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2010a). *Debat over de regeringsverklaring. Algemene politieke beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota voor het jaar 2011 (32500)*, 27 oktober 2010, vergaderjaar 2010-2011.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2010b). *Spoeddebat over het Nationaal Historisch Museum*, 4 november 2010, vergaderjaar 2010-2011, 31 495, nr. 23.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2010c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van OCW (VIII) voor het jaar 2011*. Gehouden op 13 december 2010, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 VIII, nr. 129.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2010d). *Motie van het lid Klijnsma c.s. Voorgesteld* 13 december 2010, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 VIII, nr. 89.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2010e). *Stemmingen over de moties*, 16 december 2010, vergaderjaar 2010-2011, nr. 36.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2011a). *Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs. Lijst van vragen en antwoorden*. Vastgesteld 31 mei 2011, vergaderjaar 2010-2011, 32 703, nr. 3.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2011b). *Verslag van een notaoverleg*. Vastgesteld 14 juli 2011. (Nieuwe visie cultuurbeleid), vergaderjaar 2010-2011, 32 820, nr. 35.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2011c). *Stemming over moties*, 30 juni 2011. (Nieuwe visie cultuurbeleid), vergaderjaar 2010-2011, 32 820, nr. 6.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2011d). *Motie van het lid Klijnsma c.s.*, 21 november 2011, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 VIII, nr. 30.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2011e). *Verslag van een wetgevingsoverleg*, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 VIII, nr. 153.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2011f). *Stemmingen moties begroting OCW*, 29 november 2011, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 VIII, nr. 49.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012a). *Wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het specifiek cultuurbeleid en enkele andere wetten in verband met herstructurering van het stelsel van cultuursubsidies, het van toepassing verklaren van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen op de cultuurfondsen en enkele technische aanpassingen*. 8 februari 2012, vergaderjaar 2011-2012, 33 100, nr. 51.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012b). *Verslag van een algemeen overleg*. Vastgesteld 4 april 2012. (Voortgezet onderwijs), vergaderjaar 2011-2012, 31 289, nr. 124.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012c). *Verslag van een algemeen overleg*. Gehouden 21 juni 2012, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 VIII, nr. 224.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012d). *Motie van de leden Klijnsma en Van der Werf*. Voorgesteld 5 juli 2012, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 VIII, nr. 211.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012e). *Memorie van Toelichting*, 19 september 2012, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 VIII, nr. 2.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012f). *Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. Vastgesteld 14 november 2012, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 VIII, nr. 13.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2012g). *Lijst van vragen en antwoorden*. Vastgesteld 14 december 2012. (Nieuwe visie cultuurbeleid), vergaderjaar 2012-2013, 32 820, nr. 70.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2013a). *Verslag van een Wetgevingsoverleg*. Vastgesteld 10 januari 2013, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 VIII, nr. 163.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2013b). *Verslag van een algemeen overleg*. Vastgesteld 24 juli 2013, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 VIII, nr. 122.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2013c). *Verslag van een algemeen overleg*. Vastgesteld 7 augustus 2013. (Nieuwe visie cultuurbeleid), vergaderjaar 2012-2013, 32 820, nr. 91.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2013d). *Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. Vastgesteld 23 oktober 2013, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VIII, nr. 13.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2014). *Verslag van een algemeen overleg*. Vastgesteld 16 september 2014. (Nieuwe visie cultuurbeleid), vergaderjaar 2014-2015, 32 820, nr. 117.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2016). *Advies Platform Onderwijs2032*. Verslag van een algemeen overleg, vergaderjaar 2015-2016, 31 293, nr. 62.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2017). *Verslag van een schriftelijk overleg*. Vastgesteld 28 februari 2017. (Nieuwe visie cultuurbeleid), vergaderjaar 2016-2017, 32 820, nr. 216.
- Ubbels, T. (2013). Niet voor de winst. Een pamflet van Martha Nussbaum. *Kunstzone*, 12(6), 28-29.
- Uyl, J. den. (1973). *Regeringsverklaring J. den Uyl*. Afgelegd op maandag 28 mei 1973, 41<sup>ste</sup> vergadering Tweede Kamer.
- Vakontwikkelgroep culturele en kunstzinnige vorming. (1995a). *Examenprogramma's culturele en kunstzinnige vorming havo/vwo ten behoeve van de veldraadpleging juni 1995. Eerste concept*. 18 mei 1995. Den Haag: Stuurgroep Profiel Tweede Fase.
- Vakontwikkelgroep culturele en kunstzinnige vorming. (1995b). *Examenprogramma's culturele en kunstzinnige vorming havo/vwo ten behoeve van de Coördinatiecommissie. Tweede concept*. Najaar 1995. Den Haag: Stuurgroep Profiel Tweede Fase.
- Valk, G. (2003, 25 oktober). Door de bocht. *NRC*, z.p.
- Valk, G. (2006, 11 maart). Geruisloze blindheid. Leo Prick onderzocht 20 jaar Kamerdebatten over onderwijsvernieuwing. 'Je gelooft je ogen niet.' *NRC*, z.p.
- Vanhommerig, J. (1998). Arthur Sonnen: 'Doek de bemiddelende instanties op en geef het geld aan de scholen'. Congres mondt uit in gevecht om het kunstpubliek van de toekomst. *Bulletin Cultuur & School*, 1(5), 6-7.
- Vanhommerig, J. (1999a). 'CKV1 mag ook nog groeien'. Interview met Hans van Bommel, coördinator landelijk netwerk CKV1. *Bulletin Cultuur & School*, 2(6), 3-4.
- Vanhommerig, J. (1999b). Ze weten zelf toch het beste wat ze willen. Drie manieren om jongeren naar theater te krijgen. *Bulletin Cultuur & School*, 2(10), 4-5.
- Vanhommerig, J. (2001). CKV dwingt instellingen tot krachtenbundeling. Drie praktijkvoorbeelden. *Bulletin Cultuur & School*, 4(20), 14-15).
- Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2014). *Reactie op het advies van de Verkenningcommissie Kunstvakken, 14 oktober 2014*, vergaderjaar 2014-2015, D40157.
- Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2015). Inbreng verslag van een schriftelijk overleg. (Nieuwe visie cultuurbeleid), vergaderjaar 2015-2016, D33585.
- Veer, J. ter. (1998). 'Cultuur en school hebben elkaar veel te bieden...'. *Bulletin Cultuur & School*, 1(1), 5.
- Veldhuis, J., Bruning, L., & Meijs, L. (2005). *Kortetermijnadvies. Natuur en Techniek / Natuur en Gezondheid / Economie en Maatschappij / Cultuur en Maatschappij*. Enschede: SLO.

- Veldhuis, J., Bruning, L., & Meijs, L. (2007). *Kennis, Kwaliteit en Keuze in de tweede fase. Eindadvies. Profielcommissie Natuur en Techniek / Natuur en Gezondheid. Profielcommissie Economie en Maatschappij / Cultuur en Maatschappij.*
- Verbeet, G., & Biesheuvel-Vermeijden, J. (2007). Brief van het Presidium aan de leden van de Tweede Kamer. (Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen), vergaderjaar 2006-2007, 31 007, nr. 1.
- Verboord, M. (2003). Socialisatie als verklaring voor de dalende leesfrequentie? De invloed van ouders en school op het lezen van boeken nader onderzocht. *Mens & Maatschappij*, 78(1), 45-65.
- Verboord, M. (2003). Lange-termijneffecten van benaderingen van literatuuronderwijs: hoe kan een latere belangstelling voor lezen verklaard worden? *Pedagogische Studiën*, 80(1), 24-38.
- Verbrugge, A. & Verbrugge, M. (2006, 12 juni). Help! Het onderwijs verzuipt! *Opinie NRC*, z.p.
- Verkenningcommissie Kunstvakken. (2012). *De kunst van het nieuwe: vier disciplines, één doel. Advies Verkenningcommissie Kunstvakken.* Enschede: SLO.
- Vernieuwingscommissie CKV. (2014). *Advies examenprogramma CKV havo/vwo.* Enschede: SLO.
- VGS & GOLV. (1976, 1 augustus). Commentaar op de Contourennota. *De Reformatorische School*, 3-21.
- Visser 't Hooft, J. & Markensteyn, L. (1993). *Rapportering van de adviseurs Tweede Fase voortgezet onderwijs.* Utrecht, 26 januari 1993.
- Vlaamse overheid. (z.j.). *Basisonderwijs & Secundair Onderwijs.* Geraadpleegd op 13 maart 2019, op <https://onderwijsdoelen.be>.
- VLBV. (1988). *Reactie Kunstvakken in het voortgezet onderwijs.* Brief aan vaste Kamercommissie voor Welzijn en Cultuur en voor Onderwijs en Wetenschappen. Amsterdam, 20 mei 1988. *Maandblad voor Beeldende Vorming*, 104(6), 13.
- Vogelaar, L. (2005). *De kunst- & cultuurbeleving van CKV-jongeren.* Afstudeeronderzoek in opdracht van CJP. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Vogelezang, P. (2004). Kunst- en erfgoededucatie in het basisonderwijs. In M-J. Kommers (red.), *Zicht op... cultuureducatie en basisonderwijs: beleid en praktijk* (pp. 7-17). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- VONKC. (2012, 4 december). Docenten pleiten massaal voor behoud vak CKV. Geraadpleegd op [www.vonkc.nl/actueel/docenten-pleiten-massaal-voor-behoud-vak-CKV/dossier-CKV](http://www.vonkc.nl/actueel/docenten-pleiten-massaal-voor-behoud-vak-CKV/dossier-CKV)
- Voorst van Beest-Vermeer, H. van. (1997). *Betreft de totstandkoming van het standpunt dat de VSNU inneemt inzake het vak CKV.* Brief aan de Vaste Commissie voor OC&W, Den Haag, 27 januari 1997.
- VVD & CDA. (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Concept Regeerakkoord VVD-CDA.* 30 september 2010.
- Wallage, J. (1991). *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs. Nota.* Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 16 april 1991, vergaderjaar 1990-1991.
- Wallage, J. (1992). *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs. Vervolgnota.* Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 27 mei 1992, vergaderjaar 1991-1992, 22 645, nrs. 1-2.

- Wallage, J. (1993a). *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1 februari 1993, vergaderjaar 1992-1993, 22 645, nr. 3.
- Wallage, J. (1993b). *Besluit van 4 mei 1993, houdende vaststelling van de kerndoelen basisonderwijs (Besluit kerndoelen basisonderwijs)*. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 1993, 264. Den Haag: Sdu.
- Wallage, J., & Bukman, P. (1991). *Wijziging van onder meer de Wet op het vo en de Wet op het bo in verband met de invoering van basisvorming in het vo, de invoering van kerndoelen in het bo en het vo en de invoering van het voorbereidend beroepsonderwijs*. Nadere memorie van antwoord, 25 januari 1991, vergaderjaar 1990-1991, 20 381, nr. 23.
- Wallage, J., & d'Ancona, H. (1991). *Kunst en cultuur in het voortgezet onderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 11 april 1991, vergaderjaar 1990-1991, 21 164, nr. 5.
- Walters, D. (2007, 15 februari). Nieuwe 'schoolstrijd' is aangebroken. *NRC*, z.p.
- Wansink, H. (2008, 6 september). Het naoorlogse verzet van de 'linkse kerk'. *De Volkskrant*, z.p.
- Weeda, F. (2000, 5 januari). Adelmund greep in op eigen houtje. *NRC*, z.p.
- Weeda, F., & Oranje, J. (1999, 24 november). 'Het doel was juist de lat hoger te leggen'. *NRC*, z.p.
- Weely, F. van. (2000). De toekomst van CKV2. *Maandblad voor Beeldende Vakken*, 116(6), 28-29.
- Weerden, J. van, & Veldhuijzen, N. (1995). *Balans van het muziekonderwijs aan het einde van de basisschool. Uitkomsten van de eerste muziekpeiling einde basisonderwijs met een uitbreiding naar LOM- en MLK-scholen*. (PPON-reeks nr. 7). Arnhem: Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.
- Weerden, J. van, & Veldhuijzen, N. (2000). *Balans van het muziekonderwijs aan het einde van de basisschool 2. Uitkomsten van de tweede peiling in 1997*. (PPON-reeks nr. 16). Arnhem: Citogroep.
- Wensing, M. (1994). Haastige spoed...*Beeldaspecten*, 6(6), 13.
- Wensing, M. (2016). Wat jongeren over kunst moeten weten. Over de inhoud en eindexamens van de beeldende vakken in Nederland. *De Witte Raaf*, 184.
- Werkgroep O3 & NIVOR. (1973). *Kunstzinnige vorming in Nederland. Rapport, bevattende gegevens ter ondersteuning van een structuurvoorstel voor het onderzoek op het terrein van de kunstzinnige vorming*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wester, M. (red.), (2003). *Van jonge mensen en de dingen die gaan komen. Rapportage over de jaren 2001 en 2002 door de visitatiecommissie cultuurbereik. Actieplan Cultuurbereik 2001-2004*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Wet op het Basisonderwijs. Gewijzigd ontwerp van wet zoals het luidt na de daarin t/m 7 april 1981 aangebrachte wijzigingen*. Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14428, nr. 177.
- Wet op het primair onderwijs. Wet van 2 juli 1981, houdende Wet op het basisonderwijs*. Geraadpleegd op 17 mei 2015, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/>
- Wet op het voortgezet onderwijs. Wet van 14 februari 1963, tot regeling van het voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 3 juni 2015, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/>
- Wienk, J. (2016). Art based learning verkent, verbreedt, verdiept en verbindt. Een vernieuwende methode om van kunst te leren. *Kunstzone*, 15(3), 16-17.

- Wieringa, T. (2020, 9 mei). Carnaval is ook cultuur. *NRC*, p. 2.
- Wijffels, H. (2007). *Kabinetsformatie 2006*. Brief van de informateur aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 7 februari 2007, vergaderjaar 2006-2007, 30 891 nr. 4.
- Wils, J., Zweers, J., & Berger, J. (2012). *Evaluatie Regeling cultuurparticipatie 2009-2012. Een onderzoek in opdracht van het Fonds voor Cultuurparticipatie*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Winner, E., Goldstein, T., & Vincent-Lancrin, S. (2013). *Art for Art's Sake? The impact of arts education*. Paris: OECD Publishing.
- Zalm, G. (1994). *Voorwoord. Miljoenennota 1995. Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Nota aan de voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal, 20 september 1994, vergaderjaar 1994-1995, 23 900, nr. 1.
- Zalm, G. (2001). *Voorwoord. Miljoenennota 2002. Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Nota aan de voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 september 2001, vergaderjaar 2001-2002, 28 000, nr. 1.
- Zant, P. van der. (1999). *Tussen kunst en onderwijs. Eindrapportage van een strategische beleidsverkenning van het steunfunctiewerk kunstzinnige vorming*. Gouda: Bureau Art.
- Zant, P. van der. (2001). *Cultuur&School doorgelicht. Eindrapportage over een analyse van de decentrale Cultuur&Schoolparagrafen op het terrein van erfoededucatie*. Gouda: Bureau Art.
- Zijlstra, H. (2010a). *Oprichting Stichting Nationaal Historisch Museum*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 oktober 2010, vergaderjaar 2010-2011, 31 495, nr. 23.
- Zijlstra, H. (2010b). *Uitgangspunten cultuurbeleid*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 6 december 2010, vergaderjaar 2010-2011, 32 500 VIII, nr. 75.
- Zijlstra, H. (2011a). *Meer dan kwaliteit. Nieuwe visie cultuurbeleid*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 10 juni 2011, vergaderjaar 2010-2011, 32 820, nr. 1.
- Zijlstra, H. (2011b). *Adviesaanvraag Cultuureducatie met Kwaliteit*. Brief aan de voorzitter van de Onderwijsraad en de waarnemend voorzitter van de Raad voor Cultuur, 27 oktober 2011.
- Zijlstra, H. (2011bc). *Meer dan kwaliteit. Nieuwe visie cultuurbeleid*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 16 november 2011, vergaderjaar 2011-2012, 32 820, nr. 51.
- Zijlstra, H. (2012a). *Doorstart Cultuurkaart*. Brief van de staatssecretaris aan de directeur van de stichting CJP, 8 juni 2012.
- Zijlstra, H. (2012b). *Besluiten culturele basisinfrastructuur 2013-2016*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 september 2012, vergaderjaar 2012-2013, 32 820, nr. 65.
- Zijlstra, H. (2012c). *Nieuwe visie cultuurbeleid*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 september 2012, vergaderjaar 2012-2013, 32 820, nr. 65.
- Zijlstra, H., Remkes, J., & Pans, R. (2012). *Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG*. Den Haag: OCW/IPO/VNG.
- Zonderland, P. (1997). Voorbereidingen voor nieuwe vak Culturele en Kunstzinnige Vorming. Scholen en instellingen overleggen over noodzakelijke samenwerking. *Kunst & Educatie*, 6(2), 26-27.

## Literatuur

- Abbing, H. (2009). *Van hoge naar nieuwe kunst*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Abma, T., & Veld, R. in 't. (red.), (2001). *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom.
- Achterhuis, H. (2012). *De utopie van de vrije markt*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Admiraal, K., Haas, M., & Himmelreich, C. (2012). *Cultuureducatie op niveau. De rol van het schoolbestuur in beleid en praktijk*. Alkmaar: Plein C.
- Akker, C. van den. (2001). Het verwachte einde. Tijd, geschiedenis en verhaal. In M. Grever & H. Jansen (red.), *De ongrijpbare tijd: temporaliteit en de constructie van het verleden* (pp. 131-143). Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Altera, J. (1962). *Leerplan voor het tekenonderwijs op de lagere school der Nederlandse Vereniging voor Tekenonderwijs. Beknopte uitgave ten dienste van kweekscholen en studerende voor de tekenakten*. Groningen: P. Noordhoff.
- Asselbergs-Neessen, V. (1989). *Kind, kunst en opvoeding. De Nederlandse beweging voor beeldende expressie (1876-1968)*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- Bakker, R. (2012). *Evaluatie als fundering voor het beleid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Afdeling Kennis & Strategie.
- Balkenende, J. P. (2003b). *Beyond makeability; reinforcing the fundamentals of society and economy*. Tinbergenlezing. Leiden: Universiteit Leiden.
- Balkenende, J.P. (2005, 6 juni). *Solidariteit tussen mens en milieu. Rentmeesterschap, duurzaamheid en milieu*. Toespraak minister-president.
- Beijk, N., Bruggen, L. van der, Simons, P. & Schra, L. (2013). *Maatschappijwetenschappen. Hoofdcconcepten en kernconcepten*. Enschede: SLO.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Amsterdam: Lemma.
- Bekkers, V. (2009). Sturing van het onderwijs: over de (on)mogelijkheid van een robuuste sturingsconceptie. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 1, 5-25. Geraadpleegd op <http://hdl.handle.net/1765/17840>
- Bevers, A. (2010). Kanttekeningen bij de monitoronderzoeken cultuureducatie 2005-2009. In T. Udens, M. van Hoorn, A. van den Broek & T. Hiemstra (red.), *Jaarboek Actieve Cultuurparticipatie 2010. Bijdragen over kennis en beleid*.
- Biesta, G. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten. Ethiek, politiek en democratie*. Den Haag: Boom Lemma.
- Biesta, G. (2016). *Persoonsvorming in het onderwijs: Socialisatie of subjectificatie?* Geraadpleegd op 13 april 2019, op <http://nivoz.nl/artikelen/wat-is-goed-onderwijs-over-kwalificatie-socialisatie-en-subjectivering>
- Bleich, A. (2008). *Joop den Uyl 1919-1987. Dromer en doordouwer*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Blok, H., Oostdam, R., & Peetsma, T. (2006). *Het nieuwe leren in het basisonderwijs; een begripsanalyse en een verkenning van de schoolpraktijk*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

- Bloom, B. (1956). *Taxonomy of educational objectives: the classification of educational goals. Handbook I, Cognitive domain*. New York/London: McKay/Longman.
- Boekholt, P. (1985). *De hervorming der scholen*. Assen: Van Gorcum.
- Boekholt, P., & Booy, E. de. (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Boer, A. de, Axwijk, M., Jacobs, B., Horst, G. ter, & Trappenburg, M. (2002). *De kaasstolp aan diggelen. De PvdA na de dreun van 15 mei*. Amsterdam: Werkgroep Politiek Inhoudelijke Koers.
- Bos, W., & Koole, R. (2005). *Beginselmanifest Partij van de Arbeid*. Manifest vastgesteld door het Congres van de Partij van de Arbeid. 29 januari 2005. Delft: PvdA.
- Bourdieu, P. (1973). Cultural reproduction and social reproduction. In R. Brown (Ed.), *Knowledge, education and cultural change* (pp. 71-84). London: Tavistock.
- Bovens, M. (2000). *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Oratie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Bovens, M., Hart, P. t., & Twist, M. van. (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Boxtel, C. van, Pilot, A., & Ven, P-H. van der. (2011). *Vakdidactische benaderingen*. Velon.
- Braak, B. van den & Berg, J. van den. (2017). *Zeventig jaar zoeken naar het compromis. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1946-2016*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Bressers, J. (1998). De evaluatie van beleid. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 119-140). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Bressers, J., & Hoogerwerf, A. (1995). Het beleid en het beleidsveld. In J. Bressers & A. Hoogerwerf (red.), *Beleidsevaluatie* (pp. 50-69). Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Brinkman, L. (2019). *Elco Brinkman, bouwen en bewaren. Memoires*. Amsterdam: Prometheus.
- Broer, T., & Weezel, M. van (red.), (2007). *De geroepene. Het wonderlijke premierschap van Jan Peter Balkenende*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Bronneman-Helmers, H. (2008). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. Een beleidsanalytische studie ten behoeve van het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen*. Rapport Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr. 7.
- Bronneman-Helmers, H. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brummer, C. (2019). *Wat is sociaal-liberalisme? Met een voorwoord van Rob Jetten*. Den Haag: Mr. Hans van Mierlo Stichting.
- Buisman, M., Allen, J., Fourage, D., Houtkoop, W., & Velden, R. van der. (2013). *PIAAC: Kernvaardigheden voor werk en leven. Resultaten van de Nederlandse survey 2012*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum.
- Buisman, M., & Loon-Dijkers, L. van. (2016). OESO-project meetinstrument creatief vermogen. In L. van den Bulk (red.), *Een kleurrijke basis. Ontwikkelingen en trends in het cultuuronderwijs* (pp. 103-105). Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst.

- Bulk, L. van den, & Beemster, C. (2016). *Review Cultuureducatie met Kwaliteit. Diverse onderzoeken rond Cultuureducatie en Cultuureducatie met Kwaliteit 2015-2016*. Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst.
- Bussemaker, M., & Ploeg, F. van der (red.), (2001). *Leven na paars? Linkse visies op de derde weg*. Amsterdam: Prometheus.
- Carpentier, N., & Vos, P. de. (2001). De discursieve blik. De discours Theorie van Laclau en Mouffe als denkkader en instrumentarium voor sociaal-wetenschappelijke analyse. *Ethiek & Maatschappij*, 4(4), 3-30.
- Cevo. (2009). *Examen en werkelijkheid. Van Cevo naar college voor examens*. Utrecht: Cevo.
- Commissie Dijkgraaf. (2010). *Onderscheiden, verbinden, vernieuwen; de toekomst van het kunstonderwijs. Advies van de commissie-Dijkgraaf voor een sectorplan kunstonderwijs*. Den Haag: HBO-Raad.
- Commissie Hirsch Ballin. (1989). *Verantwoordelijkheid voor onderwijs: advies van de commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten over de ontwikkeling van de onderwijswetgeving in de jaren negentig*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Coppens, H. (2000). *Drama op school. De invoering van een nieuw vak in het Nederlandse voortgezet onderwijs*. Leuven: Acco.
- Coppens, H. (2001). *Bronnenboek CKV1*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Damen, M-L., Haanstra, F., & Henrichs, H. (2002). *Een kwarteeuw onderzoek naar kunst- en cultuureducatie in Nederland*. (Cultuur+Educatie 4). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Damen, M-L., Haanstra, F., & Hoorn, M. van. (2006). *Onderzoekskader cultuureducatie in Nederland. Zwaartepunten van onderzoek naar cultuureducatie. Studie in opdracht van het ministerie van OCW*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Dekker, P. (red.), (1994). *Civil society. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk. Civil society en vrijwilligerswerk I*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekkers, G., & Evrengun, H. (2002). Middelbaar onderwijs in Nederland. Een halve eeuw strijd tussen beleidsmakers en scholen. *Historisch Nieuwsblad*, 7. Geraadpleegd op [www.historischnieuwsblad.nl/nl/artikel/5953/een-halve-eeuw-strijd-tussen-beleidsmakers-en-scholen.html](http://www.historischnieuwsblad.nl/nl/artikel/5953/een-halve-eeuw-strijd-tussen-beleidsmakers-en-scholen.html)
- Department of Education. (2010). *The Importance of Teaching*. Presented to Parliament by the Secretary of State for Education by Command of Her Majesty, November 2010, CM 7980.
- Devos, C., & Ossenblok, K. (2016). Ideologieën. In C. Devos (red.), *Een plattegrond van de macht. Inleiding tot politiek en politieke wetenschappen* (pp. 90-132). Gent: Academia Press.
- Doelen, J. van der. (1993). De gereedschapskist van de overheid: een inventarisatie. In J. Bressers, P. de Jong, P. Klok, & A. Korsten (red.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (pp. 17-31). Assen: Van Gorcum.
- Doelen, J. van der, & Klok, P. (1998). Beleidsinstrumenten. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschappen* (pp. 138-179). Alphen aan de Rijn: Samson.
- Donkers, B. (1987). *Het onderwijs in de kunstzinnige vakken. 10 jaar leerplanontwikkeling 1975-1985*. Enschede: SLO Instituut voor Leerplanontwikkeling.

- Duijker, H. (1976). De ideologie der zelfontplooiing. *Pedagogische Studiën*, (53), 358-373.
- Duijvestijn, H. (2013, 1 juli). *Lumpsum: zegen of paard van Troje?* Geraadpleegd op [www.beteronderwijsnederland.nl/vakwerk/2013/07/lumpsum-zegen-of-paard-van-troje](http://www.beteronderwijsnederland.nl/vakwerk/2013/07/lumpsum-zegen-of-paard-van-troje)
- Dulken, H. van, & Valkman, O. (1981). De kunst & het geld. Een discussie over cultuurpolitiek VI (slot). *De Revisor*, 8(2), 49-53.
- Duyvendak, J., & Tonkens, E. (2015, 31 januari). *Wetenschapper Rotmans moet zich niet wagen aan voorspellingen*. Geraadpleegd op [www.socialevraagstukken.nl/wetenschapper-rotmans-moet-zich-niet-wagen-aan-voorspellingen](http://www.socialevraagstukken.nl/wetenschapper-rotmans-moet-zich-niet-wagen-aan-voorspellingen)
- Edwards, A. (2007). Op zoek naar de e-democratische burger. In J. Steyaert, & J. de Haan (red.), *Jaarboek ICT en samenleving. Gewoon digitaal* (pp. 149-169). Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Eijck, K. van. (1996). *Family and opportunity. A sibling analysis of the impact of family background on education, occupation, and consumption*. Tilburg: Tilburg University Press.
- Eijck, K. van, Haan, J. de, & Knulst, W. (2002) Snobisme hoeft niet meer. De interesse voor hoge cultuur in een smaakdemocratie. *Mens en maatschappij*, 77(2), 153-177.
- Eijck, K. van (2010). Gemeentelijk en provinciaal cultuurparticipatieonderzoek sinds 2005. In: T. Ijdens, M. van Hoorn, A. van den Broek, & T. Hiemstra (red.), *Jaarboek actieve cultuurparticipatie 2010: Bijdragen over kennis en beleid* (pp. 166-193). Utrecht: Fonds voor Cultuurparticipatie.
- Elmans, R., Kievit, K., Mols, P., Tal, M., & Wervers, E. (2012). *Dossier ICC*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Engen, N. van. (2019). *How previous policy experiences affect the frontline: Understanding implementation success and failure through a general policy alienation lens*. Proefschrift Erasmus University Rotterdam.
- Eurydice. (2019). *National Education Systems*. Geraadpleegd op 6 maart 2019, op [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/national-description\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/national-description_en)
- Eppink, D-J. (1994). 1992 Europa. In M. Kranenburg, & K. van der Malen (red.), *Het tijdperk Lubbers 1982-1994* (p. 105). Rotterdam: NRC.
- Frankrijker, J. de. (1984). Onderwijsbeleid en maatschappelijke ongelijkheid. In J. Branger, N. Dodde, & W. Wielemans (red.), *Onderwijsbeleid in Nederland* (pp. 111-134). Amersfoort/Leuven: Acco.
- Frinking, V., Jonkhart, H., Meijering, H., & Klip, H. (2006). *Sociaal Jaarverslag Rijk 2005*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ganzeboom, H. (1984). *Cultuur en informatieverwerking*. Proefschrift Universiteit Utrecht.
- Ganzeboom, H. (1989). *Cultuurdeelname in Nederland: een empirisch-theoretisch onderzoek naar determinanten van deelname aan culturele activiteiten*. Assen: Van Gorcum.
- Gerritse, A. (1974). *Beginselen van de beeldende vorming*. De Bilt: Cantecler.
- Goudsblom, J. (1990). *Balans van de sociologie*. Nijmegen: Sun.
- Graaf, H. van de, & Hoppe, R. (1996). *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Bussum: Coutinho.

- Graaf, N. de, & Graaf, P. de. (2003). Cultureel kapitaal en sociale reproductie. Cohorten tussen 1930 en 1975 vergeleken. In H. Ganzeboom (red.), *Jaren van onderscheid. Trends in cultuurdeelname in Nederland* (pp. 72-95). (Cultuur+Educatie 7). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Grever, M. (2001, 22 februari). Geschiedenis moet weer een verplicht vak worden. *NRC*, p. 7.
- Grever, M. (2009). Geen identiteit zonder oriëntatie in de tijd. Over de noodzaak van chronologie. *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 124(3), 438-451.
- Grever, M. (2016). Daarom blijft geschiedenisonderwijs nodig. Waarom het vak geschiedenis niet mag opgaan in een breed kennisdomein. *Kleio*, 57(4), 52-57.
- Grever, M., & Boxtel, C. van. (2014). *Erfgoed, onderwijs en historisch besef. Verlangen naar tastbaar verleden*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Groenendijk, T., Damen, M-L., Haanstra, F., & Boxtel, C. van. (2014). *Assessment in kunsteducatie. Eindrapport NWO Review studie 411-12-228*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Groenendijk, T., Hoekstra, M., & Klatsjer, R. (2012). *Altermoderne kunsteducatie: theorie en praktijk*. Amsterdam: Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten.
- Groenendijk, T., & Heijnen, E. (2018). *Transdisciplinaire ontwerplabs. Een ontwerponderzoek naar lesmateriaal op het snijvlak van kunst, wetenschap en technologie*. Amsterdam: Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten.
- Haan, J. de. (1997). *Het gedeelde erfgoed; een onderzoek naar veranderingen in de cultuurhistorische belangstelling sinds het einde van de jaren zeventig*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Haanstra, F. (1997). *Onderwijsvernieuwing in de kunstvakken: een probleemanalyse van de ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs*. SCO-Rapport. Amsterdam: SCO-Kohnstamm.
- Haanstra, F. (2001). *De Hollandse Schoolkunst. Mogelijkheden en beperkingen van authentieke kunsteducatie*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Haanstra, F. (2006). The WOW factor: een blijde maar slecht onderbouwde boodschap over de effecten van kunsteducatie. *Kunstzone*, 5(9), 31-33.
- Haanstra, F. (2014). Nationale leerplannen en leerplankaders voor de kunstvakken. *Cultuur+Educatie*, 14(40), 8-25.
- Haanstra, F. (2016). Wat neemt de leerling mee van kunsteducatie? *Cultuur+Educatie*, 15(44), 8-28.
- Haanstra, F., & Oijen, L. van. (1985). *Leereffecten van kunstzinnige vorming. Een inventarisatie van onderzoek*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Haanstra, F. & Damen, M-L. (2003). Van kunstzinnige vorming tot kunsteducatie, 25 jaar onderwijs en onderzoek in de kunsten. In H. Ganzeboom (red.), *Jaren van onderscheid. Trends in cultuurdeelname in Nederland* (pp. 6-29). (Cultuur+Educatie 7). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Hagenaars, P. (2005a). Opmvattingen over museumeducatie. In M. de Vreede (red.), *Blauwdruk. Vier musea en social inclusion* (pp. 17-36). Amsterdam: Museumvereniging.
- Hagenaars, P. (2010). Verenigingen eindelijk bijeen: VONKC. Beeldend bloed kruipt waar het niet gaan kan. *Kunstzone*, 9(1), 5-7.

- Hagenaars, P. (red.), (2014). *Erfgoededucatie in het primair onderwijs, een verkenning*. Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst.
- Hagenaars, P. (2016). EU-Strategie für kulturelle Bildung – große Ziele mit begrenztem Gewicht. In E. Wagner, & D. Schönau (Hrsg.) (2016). *Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Visual Literacy. Prototyp* (pp. 171-181). Münster/New York: Waxmann Verlag.
- Hagenaars, P. (2019). Een nu-curriculum. De worsteling vakkenintegratie en vakdiscipline. *Kunstzone*, 18(3), 31-33.
- Hagenaars, P., & Melis, L. (1978-1980). *In beeld brengen. Tekenen 1-6*. Zeist: Dijkstra.
- Hagenaars, P., Liefink, J., Poll, J., & Tal, M. (2006). *Cultuureducatie, samenwerking in de praktijk. Een studie naar samenwerkingsvormen van culturele instellingen in gemeenten*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Hagenaars, P., & Meewis, V. (2010). Raad van twaalf: functies, rollen, taken en werkvelden. In M-J. Kommers (red.), *Zicht op... provinciale instellingen cultuureducatie* (pp. 7-17). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Hagenaars, P., Groot, H. de, Heinonen, H., Hoek, S. van den, Hopmans, M., Maaywee, J-P., Meewis, V. Schout, M., & Wit, M. de. (2012). *Piet Hagenaars. Kunst en cultuur, hoe eraan deel te nemen*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Hagenaars, P. (2012c). Is de cirkel nog rond? In M. Tal, P. Hagenaars, S. van den Hoek, M-J. Kommers, & R. Steenbeek (red.), *Het cultuurnetwerk. Over de infrastructuur cultuureducatie per 1 januari 2013* (pp. 4-5). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Hagenaars, P., Ildens, T., Faber, P., Munster, O. van, Smit, H., & Tal, M. (2014). *Lokaal stelsel actieve cultuurparticipatie in transitie. Mapping document bij het advies van de Raad voor Cultuur 'Meedoen is de kunst' (maart 2014)*. Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst.
- Hagenaars, P., Klootwijk, D. & Kommers, M-J. (2014). *Kwaliteitskader Kunstzinnige Oriëntatie. Onderzoek naar kwaliteit kunstzinnig oriëntatie. Eindproduct fase 2*. Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst.
- Hagenaars, P., & Tal, M. (2015). Verdwijnen of veranderen. Kunstencentra en gemeentelijk beleid in transitie. In T. Ildens & J. Knol (red.), *Zicht op actieve cultuurparticipatie. Thema's en trends in praktijk en beleid 2014* (pp. 94-101). Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst/Fonds voor Cultuurparticipatie.
- Hart, P. 't, Wille, A., Boin, R., Dijkstra, G., Meer, F. van der, Noort, W. van, & Zannoni, M. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.
- Heffen, O. van. (1998). Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 249-268). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Heffen, O. van. (2003). Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 225-240). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Henrichs, H. (1997). Een intercultureel Bildungsideaal? Doelstellingen voor cultuureducatie in het fin de siècle. *Boekmancahier*, 9(32), 136-147.

- Heijnen, E. (2015). *Remixing the Art Curriculum: How Contemporary Visual Practices Inspire Authentic Art Education*. Proefschrift. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Heusden, B. van. (2010). *Cultuur in de Spiegel: naar een doorlopende leerlijn cultuuronderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Heusden, B. van. (2012). *Wat leren we van cultuuronderwijs*. Rotterdam: Kenniscentrum Cultuureducatie Rotterdam.
- Heusden, B. van, Rass, A., & Tans, J. (2016). *Cultuur2. Basis voor cultuuronderwijs*. Assen: van Gorcum.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Hoetink, C. (2018). *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945*. Nijmegen: Vantilt.
- Hoeven, Q. van der. (2012). *Van Anciaux tot Zijlstra. Cultuurbeleid en cultuurparticipatie in Nederland en Vlaanderen*. Proefschrift Universiteit Utrecht.
- Hofs, Y. (2020, 5 maart). Bestaan zwarte lijst door Belastingdienst verborgen. Mogelijke fraudeurs werden heimelijk geregistreerd. *De Volkskrant*, 12.
- Hoogbergen, Th., Hoorn, M. van, & Erkelens, P. (1987). *Niks talent...Kunstzinnige vakken in de knel*. Utrecht: LOKV, Nederlands Instituut voor Kunsteducatie.
- Hoogerwerf, A. (1998). Beleid, processen en effecten. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 17-36). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoorn, M. van, & Hagenaaars, P. (2012). Kunstzinnige oriëntatie: de kwaliteit van de leerkracht. In M. van Hoorn (red.), *Cultuureducatie: een kwestie van onderwijskwaliteit* (pp. 48-73). (Cultuur+Educatie 33). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Hoorn, M. van, Hagenaaars, P., & Meewis, V. (2014). Cultuureducatie in de weerbarstige praktijk van het basisonderwijs. In T. Ildens, M. van Hoorn, A. van den Broek, & C. van Rensen (red.), (2004), *Jaarboek Actieve cultuurparticipatie 2013. Koers kiezen onder wisselende omstandigheden* (pp. 12-28). Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst/Fonds voor Cultuurparticipatie.
- Hoppe, R. (1988). Voor moed, beleid en ... betrouwbare beleidstheorie? Een tussentijdse bezinning. *Beleid & Maatschappij*, 15(1), 55-65.
- Houppermans, M. (2011). *Twee kanten van de medaille. Een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Huizinga, J. (1938). *Homo Ludens, Proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur*. Haarlem: H.D. Tjeenk Willink.
- Hupe, P. (2007). *Overheidsbeleid als politiek. Over grondslagen van beleid*. Assen: Van Gorcum.
- Idenburg, Ph. (1964). *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen: Wolters.
- Idenburg, Ph. (1971). *Theorie van het onderwijsbeleid*. Groningen: Tjeenk Willink.
- Ildens, T. (2010). Inleiding. In M. van Hoorn (red.), *Creatieve mbo-opleidingen tussen talentontwikkeling en arbeidsmarkt* (pp. 8-20). (Cultuur+Educatie 29). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

- Ildens, T., Hoogenberg-Engbers, I., & Bogaard, M. van den. (2004). *Enquête Cultuureducatie en cultuurbereik 2003: onder rijksgesubsidieerde culturele instellingen*. Onderzoeksrapport. Tilburg: IVA.
- Ildens, T., & Hagenaaars, P. (2008). *Bouwstenen voor de kennisagenda van het DG Cultuur en Media, 2009-2012. Eindrapport van project Inventarisatie cultuur-en mediaonderzoek 2000-2006*. In opdracht van het Directoraat-Generaal Cultuur en Media van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Utrecht/Tilburg: Cultuurnetwerk Nederland/IVA Beleidsonderzoek en Advies.
- Ildens, T., Hoom, M. van, Meewis, V., & Hagenaaars, P. (2014). *Onderzoekslijnen cultuuronderwijs. Werkdocument voor de Onderzoeksagenda cultuuronderwijs en actieve cultuurparticipatie 2014-2016*. Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst.
- Illeris, K. (2014). Transformative Learning and Identity. *Journal of Transformative Education*, 12(2), 79-89.
- Imelman, J. (2017). Over cultuur, onderwijs en leren. In J. Imelman, H. Wagenaar & W. Meijer (red.), *Cultuurpedagogiek, onderwijspolitiek en de staat van het onderwijs* (pp. 7-48). Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Inspectie van het Onderwijs. (2017b). *De financiële staat van het onderwijs 2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2018). *Financiële staat van het onderwijs 2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssen, S. (2005). *Het soortelijk gewicht van kunst in een open samenleving. De classificatie van cultuuruitingen in Nederland en andere Westerse landen na 1950*. Inaugurale rede bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in de Sociale aspecten van Kunst, Cultuur en Media aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, 18 maart 2005.
- Jennissen, R., Engbersen, G. Bokhorst, M., & Bovens, M. (2018). *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag: WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- John, P. (2012). *Analyzing public policy*. London/New York: Routledge Taylor/Francis Group.
- Jooode, E. de, Maessen, J., Verschaagen, A., & Willemsen, K. (2015). *Analyse dialoog Onderwijs 2032*. Den Haag: Platform Onderwijs2032.
- Kamp, M-T. van de. (2016). Hybride kunsteducatie. In L. van den Bulk (red.), *Een kleurrijke basis. Ontwikkelingen en trends in het cultuuronderwijs* (pp. 75-77). Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst.
- Kant, A., & Jager, J. (2008). *Critical Friends. Ontmoetingen tussen school en cultuur*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Kelchtermans, G. (2012). *De leraar als (on)eigentijdse professional. Reflecties over de 'moderne professionaliteit' van leerkrachten. Notitie in opdracht van Nederlandse Onderwijsraad*. Leuven: KU Leuven.
- Kemenade, J. van. (1979). Centraal of decentraal. In J. van Kemenade (red.), *Als de smalle weegbree bloeit... Opstellen over onderwijs en onderwijsbeleid* (pp. 140-151). Amsterdam: Bert Bakker.
- Kemenade, J. van. (2003). *Wakken in het kroos. Opmerkelijke ervaringen uit dertig jaar publieke dienst*. Den Haag: Elsevier Overheid.

- Kemenade, J. van, Lagerweij, N., Leune, J. & Ritzen, J. (red.), (1987). *Onderwijs: Bestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving B*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Kirchner, C., & Haanstra, F. (2013). Expertenbefragung zu Lehrplänen in Europa – Methoden und erste Ergebnisse. In E. Wagner & D. Schönau (Hrsg.), *Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Visual Literacy. Prototyp* (pp. 191-202). Münster/New York: Waxmann Verlag.
- Knaap, P. van der, Korsten, A., Termeer, K., & Twist, M. van. (2004). *Traject-management. Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*. Utrecht: Lemma.
- Knol, J.J., & Rensen, C. van. (2009). *Beleidsplan Fonds voor Cultuurparticipatie 2009-2012*. Utrecht: Fonds voor Cultuurparticipatie.
- Knulst, W., & Kraaykamp, G. (1996). *Leesgewoonten. Een halve eeuw onderzoek naar het lezen en zijn belagers*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA.
- Köbben, A. (1991). Over promotoren. In *De weerbarstige waarheid. Opstellen over wetenschap* (pp. 100–133). Amsterdam: Prometheus.
- Kommers, M-J. (red.), (2008). *Zicht op... een onderzoeksagenda cultuureducatie*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Komrij, G. (1980). In het wilde weg. In G. Komrij, *Averchts*. Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers.
- Konings, F. (2016). *Wie staat er aan het roer? Culturele instellingen in het basisonderwijs: leerplan in ontwikkeling*. In: Paper Onderwijs Researchdagen (ORD2016).
- Konings, F. (2017). *Culturele instellingen en doorlopende leerlijnen cultuuronderwijs: leerplan in ontwikkeling*. Rotterdam: Kenniscentrum Cultuureducatie Rotterdam.
- Konings, F. (2020). *Zitten we op één lijn. Een studie naar de bijdrage van culturele instellingen aan doorlopende leerlijnen cultuuronderwijs in de basisschool*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.
- Korsten, A. (2000). Rivaliteit en strijd tussen ambtelijke bureaus. Bureau politiek, verkoking, stammenstrijd, samenwerking. Geraadpleegd op <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Rivaliteit%20en%20strijd%20tussen%20ambtelijke%20bureaus.pdf>
- Korsten, A. (2013a, 4 april). *Denkpistes: beleidsevaluatie in relatie tot benaderingen van beleid*. Geraadpleegd op [www.arnokorsten.nl/PDF/Adviezen%20algemeen/Denkpistes.pdf](http://www.arnokorsten.nl/PDF/Adviezen%20algemeen/Denkpistes.pdf)
- Korsten, A. (2013b, 8 april). *Wat ervan terecht komt. Zicht op beleidsevaluatie*. Geraadpleegd op [www.arnokorsten.nl/PDF/Onderzoek/ABC%20van%20beleidsevaluatie.pdf](http://www.arnokorsten.nl/PDF/Onderzoek/ABC%20van%20beleidsevaluatie.pdf)
- Korsten, A. (2016, 28 januari). *Padafhankelijkheid. Hoe te begrijpen dat veel beleid nagenoeg hetzelfde blijft?* Geraadpleegd op [www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Padafhankelijkheid.pdf](http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Padafhankelijkheid.pdf)
- Kort, T. (1988). *Terugblik. Verslag van vijf jaar werken*. Utrecht: LOKV, Nederlands Instituut voor Kunst-educatie.
- Kranenburg, M. (1994). 1983 No nonsense. In M. Kranenburg & K. van der Malen (red.), *Het tijdperk Lubbers 1982-1994*. Rotterdam: NRC.
- Kuiper, W., Letschert, J., & Gorter, R. (red.), (1984). *Wat krijgen ze op de basisschool?* Enschede: SLO Instituut voor Leerplanontwikkeling.

- Kuijk, J. van, Braam, H., Tiebosch, C., & Kessel, N. van. (2002). *Tijdsbesteding, beleving en studeerbaarheid Tweede Fase; onderzoek naar de studielast in de Tweede Fase*. Nijmegen: ITS.
- Kupers, E., & Geert, P. van (2017). Wat weten we over creativiteit van kinderen op de basisschool? Een theoretisch model en een recent literatuuronderzoek. *Cultuur+Educatie*, 16(47), 42-61.
- Langeveld, H. (red.), (1989). *De bedrijvige school*. Commissie Langeveld. Amsterdam: ABOP.
- Lanschot Hubrecht, V. van, Marsman, P., & Kox, R. (2016). Wat komt er nu werkelijk terecht van cultuuronderwijs op school? In L. van den Bulk (red.), *Een kleurrijke basis. Ontwikkelingen en trends in het cultuuronderwijs* (pp. 183-189). Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst.
- Lemstra, W., Verstedden, C., & Kuijken, W. (1996). *Handboek Overheidsmanagement*. Brussel/Alphen aan de Rijn: Tjeenk Willink/Samson.
- Letschert, J. (1991). Kwaliteit, kerndoelen en kunstzinnige vorming. In P. van Engelen, A. Kramer, & P. Quelle (red.), *Op vleugels en met krukken. Over de kwaliteit van de kunstzinnige vorming in het basisonderwijs*. Enschede/Utrecht: SLO/LOKV.
- LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst. (z.j.). *Cultuureducatie*. Geraadpleegd op april 2018, op [www.lkca.nl/primair-onderwijs/begrippen#](http://www.lkca.nl/primair-onderwijs/begrippen#)
- Leune, J. (1981). Besluitvorming in het onderwijsbestel. In J. van Kemenade, N. Lagerweij, J. Leune, & J. Ritzen (red.), *Onderwijs: bestel en beleid* (pp. 329-501). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Leune, J. (1987). Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel. In J. van Kemenade, N. Lagerweij, J. Leune, & J. Ritzen (red.), *Onderwijs: bestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving B* (pp. 237-427). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Lieshout, J. van, & Rossem, J. van. (1985). *Werkdocumenten Basisvorming 13. Muziek*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Ligtvoet-Janssen, M., Heide, W. van der, Bams, J., & Wit, J. de. (2012). *Kansen voor cultuureducatie. Visies van schoolbesturen in het primair onderwijs in Zuid-Holland op cultuureducatie*. Den Haag: Tympaan.
- Lubberman, J., & Vlasakker, S. van de. (2011). *Consequenties vermindering profielen havo-vwo*. Rotterdam: Ecorys.
- Lucas, B., Claxton, G., & Spencer, E. (2013). *Progression in student creativity in school: first steps towards new forms of formative assessments*. Brussels: OECD.
- Maanen, H. van (2009). *How to Study Art Worlds. On the Societal Functioning of Aesthetic Values*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Marsman, P., & Taminiau, A. (2009). *Vakdossier Kunst*. Enschede: SLO.
- Martis, J. A. (1990). *Voor de kunst en voor de nijverheid. Het ontstaan van het kunstnijverheidsonderwijs in Nederland*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- Matthijs, H., Jans, K., & Koker, H. de. (2005). *Bestuurswetenschappen: de overheid: instellingen en beleid*. Antwerpen/Oxford: Intersentia.
- Meerkerk, E. van, & Frankenhuis, S. (2013). *Citroenen proeven. Onderzoek naar de startbekwaamheid van kunstdocenten voor de bovenbouw van havo en vwo*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

- Meijer, J., & Makkes van der Deijl, G. (1921). *Teekenen voor kinderen. Methode voor het teekenonderwijs op de lagere school*. Deel I. Meppel: H. ten Brink.
- Mellink, B. (2014). *Worden zoals wij. Onderwijs en de opkomst van de geïndividualiseerde samenleving sinds 1945*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Merriënboer, J. van, Bootsma, P., & Griensven, P. van. (2008). *Van Agt Biografie. Tour de Force*. Amsterdam: Boom.
- Mezirow, J. (2000). Learning to think like an adult: Core concepts of transformation theory. In J. Mezirow (ds.). *Learning as Transformation: Critical Perspectives on a Theory in Progress* (pp. 3-34). San Francisco: Jossey-Bass.
- Midden, G. van, Nes, T. van, Janssen, T., Kleijne, J. de, & Heijltjes, H. (2015). *Volledige doordecentralisatie van onderwijshuisvesting; de (on)mogelijkheden*. Utrecht: PO-Raad.
- Mombarg, L. (2015). *Vernieuwde Tweede Fase en de doorstroom naar en in het hoger onderwijs*. Groningen: GION onderzoek/onderwijs.
- Nagel, I. (2004). *Cultuurdeelname in de levensloop*. Proefschrift Universiteit Utrecht.
- Nagel, I., & Ganzeboom, H. (2008). Effecten van ouders en school op cultuurparticipatie in de periode van adolescentie tot jongvolwassenheid: Resultaten van een longitudinaal dubbel contextueel model. In M. Kalmijn & Wittenberg, M. (red.), *Multi-actor data in survey onderzoek* (pp. 69-90). Amsterdam: Aksant.
- Nieuwenkamp, R. (2002). De krakende staatsrechtelijke fundamenten van de politiek-ambtelijke verhoudingen. In P. 't Hart, A. Wille, R. Boin, G. Dijkstra, F. van der Meer, W. van Noort & M. Zannoni (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.
- Nijkamp, M. (2015). *Ergens tussen kunst en kitsch. Hoe CKV meer waarde kan krijgen zodat kunstwaardering, betrokkenheid en leerresultaten toenemen*. Amsterdam: Interfacultaire Lerarenopleiding UvA.
- Nuchelmans, A. (2013). Sociaaldemocraten, liberalen en cultuurbeleid. Partijpolitieke nuances binnen een doorgaand paradigma. *Boekman*, 25(95), 22-28.
- Oers, B. van, & Janssen-Vos, F. (red.), (2000). *Visies op onderwijs aan jonge kinderen*. Assen: Van Gorcum.
- Onderbouw-VO. (2006). *Karakteristieken en kerndoelen voor de onderbouw*. Zwolle: Onderbouw-VO.
- Onderwijsraad. (2002). *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit. Stand van educatief Nederland 2013*. Advies uitgebracht aan de minister en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, november 2013. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2016). *Advies Verfijning vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*. Brief aan de staatssecretaris van OCW, 15 december 2016. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2018). *Advies Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen*. Advies aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, juli 2018. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad. (2019). *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019*. Advies aan de minister van OCW en de minister voor BVOM, februari 2019. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oostdam, R., Peetsma, T., Derriks, M., & Gelderen, A. van. (2006). *Leren van het nieuwe leren: case studies in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Oostdam, R., Peetsma, T., & Blok, H. (2007). *Het nieuwe leren in basisonderwijs en voortgezet onderwijs nader beschouwd; een verkenningnotitie voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Oosterbaan Martinius, W. (1990). *Schoonheid, Welzijn, Kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945*. Den Haag: Gary Schwartz/SDU.
- Oostra, B. (1981). *Beeldende vorming als proces en product*. Bloemendaal: Nelissen.
- Oostwoud Wijdenes, J., Oud, W., & Visch Eybergen, A. de. (1988). *Kunstzinnige vorming in het basisonderwijs*. Amsterdam: Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek van de Universiteit van Amsterdam.
- Oostwoud Wijdenes, J., & Haanstra, F. (1996). Receptieve kunsteducatie en bemiddeling: een terugblik. In J. Ensink (red.), *Kunstbemiddeling voor kinderen en jongeren* (pp. 7-18). (Katernen Kunsteducatie). Utrecht: LOKV, Nederlands Instituut voor Kunsteducatie.
- Oostwoud Wijdenes, J., & Haanstra, F. (1997). *Over actief, receptief en reflectief. Literatuurverkenning samenhang kunsteducatie*. (Katernen Kunsteducatie). Utrecht: LOKV, Nederlands Instituut voor Kunsteducatie.
- Pais, A. (2016). *Omkijken, een logboek*. Amsterdam: Uitgeverij Prometheus.
- Panken, T. (1998). *Een geschiedenis van het jeugdtheater. De ontwikkeling van het kindbeeld in het jeugdtheater: een historisch sociologische studie*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- Partij voor de Vrijheid (2010). 'De agenda van hoop en optimisme. Een tijd om te kiezen: PVV 2010-2015'. In H. Pellikaan, J. van Holsteyn, & G. Voerman (red.) (2008), *Verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 9 juni 2010. Verkiezingsprogramma's* (pp. 301-360). Amsterdam: Rozenberg.
- Patteson, A. (2002) Amazing Grace and Powerful Medicine: A Case Study of an Elementary Teacher and the Arts. *Canadian Journal of Education / Revue canadienne de l'éducation*, 27(2/3), 269-289.
- Peters, K. (1999). *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Peters, K. (2002, zomer). De invloed van ambtenaren. *De Helling*, 2, z.p.
- Peters, K. (2015). *Een doodgewoon kabinet. Acht jaar paars 1994-2002*. Amsterdam: Boom.
- Peters, J., Eijlander, Ph., & Gilhuis, P. (1993). *Overheid en zelfregulering. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?* Zwolle: Tjeenk Willink.
- Plucker, J., Beghetto, R., & Dow, G. (2004). Why isn't creativity more important to educational psychologists? Potential, pitfalls, and future directions in creativity research. *Educational Psychologist*, 39 (2), 83-96.
- Post, H. (2011). Soevereiniteit in eigen kring plooit pluriforme samenleving. *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2(3), 52-71.

- Pots, R. (2000). *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- Prick, L. (2006). *Drammen, dreigen, draaien. Hoe het onderwijs twintig jaar lang vernieuwd werd*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Pröpper, I. (1999). *Interactieve beleidsvoering. De binnenkant van het proces*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Pröpper, I. (2013). *De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Putten, J. van. (1980). *Haagse machten. Verslag van een politicologisch onderzoek naar de totstandkoming van acht regeringsmaatregelen*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- PvdA, D'66 & PPR. (1972). *Keerpunt 1972. Regeerakkoord van de progressieve drie*. Amsterdam: PvdA/D'66 /PPR.
- PVV. (2012). *Hún Brussel, óns Nederland. Verkiezingsprogramma PVV 2012-2017*. Den Haag: PVV.
- PVV. (2016). *Nederland weer van ons. Concept-Verkiezingsprogramma PVV 2017-2021*. Den Haag: PVV.
- Raad voor Cultuur. (1996). *Een cultuur van verandering. Advies Cultuurnota 1997-2000. Algemeen*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur. (2010). *Advies evaluatie subsidiesystematiek*. Brief aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 6 oktober 2010. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur. (2011). *Advies bezuiniging cultuur 2013-2016. Noodgedwongen keuzen. Sectoradvies Amateurkunst en Cultuureducatie*. Advies uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 29 april 2011. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur & Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie. (2015). *De waarde van creativiteit*. Advies aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister van Economische Zaken en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 17 maart 2015. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2015). *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige rijksoverheid*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Read, H. (1943 [1967]). *Education Through Art*. Londen: Faber and Faber.
- Rheeden, H. van. (1988). *Formalisme en Expressie. Ontwikkelingen in de geschiedenis van het tekenen en kunstonderwijs in Nederland en Nederlands-Indië gedurende de 19e en 20e eeuw*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- Ringelestein, W. van. (1964). *Beeld en werkelijkheid*. Amsterdam: Meulenhoff Educatief.
- Ritzen, J. (1987). Onderwijs en economie. In J. van Kemenade, N. Lagerweij, J. Leune, & J. Ritzen (red.), *Onderwijs: bestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving B* (pp. 14-147). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Ritzen, J. (1991). *Vergoedingsstelsel basisonderwijs. Invoering en werking van het Londo-stelsel*. Rapport, vergaderjaar 1990-1991, 22 234, nr. 2.
- Ritzen, J. (1998). *De minister. Een handboek*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

- Rijkhoff, A., Rijt, D. van & Meindersma, I. (2008). *CKV judgement day: de leerling oordeelt*. Centre for Teaching and Learning Theses. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Ros, B., Hagenaars, P., Hoorn, M. van, & Ildens, T. (2009). *See, I see why! Cultural education Innovation, Creativity and Youth (CICY)*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Ros, J., & Hens, J. (1962). Voorwoord bij de eerste druk namens het Bestuur der Nederlandse Vereniging voor Tekenonderwijs. In J. Altera (red.), *Leerplan voor het tekenonderwijs op de lagere school*. Groningen: Noordhoff.
- Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement: Sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Rotmans, J. (2005). *Maatschappelijke innovatie. Tussen droom en werkelijkheid staat complexiteit*. Inaugurale rede bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar 'Duurzame Systeeminnovaties en Transitie' aan de Erasmusuniversiteit Rotterdam, 3 juni 2005.
- Rotmans, J. (2015, 20 januari). Kom uit de ivoren toren, welkom in de nieuwe wereld. Geraadpleegd op [www.socialevraagstukken.nl/kom-uit-de-ivoren-toren-welkom-in-de-nieuwe-wereld](http://www.socialevraagstukken.nl/kom-uit-de-ivoren-toren-welkom-in-de-nieuwe-wereld)
- Rutte, M. (2013, 2 september). *Nederland bij de tijd brengen: verandering én zekerheid*. H.J. Schoollezing. Amsterdam.
- Schoonhoven, R. van. (1999). *Behouden beleid: Naar decentrale arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau. (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER, Sociaal-Economische Raad. (1990). *Advies Rendement van het onderwijs. Uitgebracht aan de minister en staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen*. (Publikatie nr. 8). Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Serkei, C. (2016). Strategische posities bezetten. Cultuurpolitiek en culturele diversiteit. In T. Ildens, J. Knol, A. Neele, & S. Weijsters (2016). *Zicht op actieve cultuurparticipatie 2016. Thema's en trends in praktijk en beleid* (pp. 36-45) Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst/Fonds voor Cultuurparticipatie.
- Simons, P. (1995). Leren in arbeidsorganisaties: dichotomieën of evenwichten? *Opleiding & Ontwikkeling*, 8(4), 5-10.
- Slaman, P. (z.j.). *Functies en methode van beleidsgeschiedenis*. Geraadpleegd op 5 oktober 2017, op [www.academia.edu/14820271/Functies\\_en\\_methode\\_van\\_beleidsgeschiedenis](http://www.academia.edu/14820271/Functies_en_methode_van_beleidsgeschiedenis)
- SLO. (2014b). *Leerplan voor het funderend onderwijs voor de toekomst*. Een verkennende notitie. Enschede: SLO.
- SLO. (2015). *Curriculumspiegel Deel B: Vakspecifieke trendanalyse*. Enschede: SLO.
- SLO. (2019). *Taxonomie van Bloom*. Geraadpleegd op 12 november 2019, op <https://talentstimuleren.nl/-thema/stimulerend-signaleren/rijke-leeractiviteiten/bloom>
- Stolwijk, I., Dinsbach, G., Melis, L., Ligvoet, J., & Parren, P. (1985). *Werkdocument Basisvorming 11. Beeldende vorming*. Den Haag: WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Swanborn, P. (1999). *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Boom.
- Tal, M. (red.), (2016). *Basis voor Cultuureducatie. Handreiking voor de toekomst van binnen- en buitenschoolse cultuureducatie*. Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst.
- Tal, M., & Kox, R. (2016). *Basis voor Cultuureducatie. Kader, voorzieningenniveau en rolverdeling voor binnen- en buitenschoolse cultuureducatie. Fase 1, 25-03-2016*. Utrecht: LKCA, Landelijk Kennisinstituut Cultuureducatie en Amateurkunst.
- Thijs, A., & Akker, J. van den. (2009). *Leerplan in ontwikkeling*. Enschede: SLO nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling.
- Thijs, A., Fisser, P., & Hoeven, M. van der. (2014). *21e eeuwse vaardigheden in het curriculum van het funderend onderwijs*. Enschede: SLO.
- Timmermans, A. (1999). Regeerakkoorden, conflicten en het explosiegevaar in coalities. *B&M: Tijdschrift voor Politiek, Beleid en Maatschappij*, 26(2), 78-88.
- Timmermans, P., & Plantinga, S. (2012). *Motivatie voor invulling onderwijs m.b.t. kerndoelen kunstzinnige oriëntatie. Een onderzoek onder leerkrachten, directeuren en coördinatoren*. Amsterdam: TNS NIPO.
- Tjeenk Willink, H. (2006, september). *Bijdrage van Vice-President Tjeenk Willink aan de ontmoeting met Rijkswaterstaat naar aanleiding van de Algemene beschouwingen 2005*. Den Haag: Raad van State.
- Tjeenk Willink, H. (2008). De Raad in de staat. Algemene beschouwingen. In Raad van State (red.), *Jaarverslag 2007. Raad van State* (pp. 11-32). Den Haag: Raad van State.
- Tollebeek, J. (1990). *De toga van Fruin. Denken over geschiedenis in Nederland sinds 1860*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Tonkens, E. en Duyvendak, J-W. (2015). Graag meer empirische en minder eufore kijk op burgerinitiatieven. Geraadpleegd op [www.socialevraagstukken.nl/grag-meer-empirische-en-minder-eufore-kijk-op-burgerinitiatieven](http://www.socialevraagstukken.nl/grag-meer-empirische-en-minder-eufore-kijk-op-burgerinitiatieven)
- Tuinen, S. van, & Leverink, R. (2014). Reflectie op het ontwerpproces van het leerplankader kunstzinnige oriëntatie. *Cultuur+Educatie*, 14(40), 67-96.
- UNESCO. (2006). *Road Map for Arts Education. The World Conference on Arts Education: Building Creative Capacities for the 21st Century*. Lisbon, 6-9 March 2006.
- Veld, R. in 't. (2001). De sturingsconceptie van paars. In F. Becker, W. van Hennekeler, A. Sie Dhian Ho, & B. Tromp (red.), *Zeven jaar paars. Het tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme* (pp. 164-195). Amsterdam: De Arbeiderspers/Wiardi Beckman Stichting.
- Verbruggen, S. (2014). Help, het onderwijs kantelt! In J. Rotmans, M. van der Linden, H. Toxopeus, & S. Verbruggen (2014). *Verandering van tijdperk. Nederland kantelt* (pp. 46-70). Amersfoort: Aeneas.
- Vermeersch, L. & Thomas, V. (2016). *De cultuurspiegel. Jouw gids voor cultuur op school*. Brussel / Leuven: Vrije Universiteit Brussel / HIVA-KU Leuven.

- Veugelers, W., & Schuitema, J. (2013). *Culturele vorming in het voortgezet onderwijs. Het maken van verbindingen in culturele vorming en burgerschapsvorming*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Vincent-Lancrin, S. et al. (2019). *Fostering students' creativity and critical thinking: What it means in school*. Paris: OECD Publishing.
- Visser, S. (2016). *10 Jaar VO-Raad. Op de drempel van volwassenheid*. Utrecht: VO-Raad.
- VNG. (2015a). *Ontwikkelingen onderwijshuisvesting in 2015*. Geraadpleegd op 9 november 2016, op <https://vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/ontwikkelingen-onderwijshuisvesting-in-2015>.
- VNG. (2015b). *Factsheet. focus Decentralisaties sociaal domein*. Den Haag: VNG.
- Voogt, J. (1994). *Het fundament gelegd: resultaten stand van zaken Enquête jaarwisseling 1993-1994*. Utrecht: Procesmanagement Basisvorming.
- Voogt, J., & Pareja Roblin, N. (2010). *21st Century Skills. Discussienota. Een rapport opgesteld voor Kennisnet*. Enschede: Universiteit Twente.
- Voorlichtingsraad. (1994). *Kabinet-Kok, keuzen voor de toekomst*. Den Haag: SDU.
- Vos, J. (1999). *Democratisering van de schoonheid. Twee eeuwen scholing in de kunsten*. Nijmegen: SUN.
- Vos, J. (2005). De opleiding voor de akte Middelbaar Onderwijs tot omstreeks 1980. *Velon*, 26(4), 20-27.
- Vroomen, J. de. (1994). *Toneel op school. Een historisch en theoretisch onderzoek naar opvattingen en gebruik van drama in educatie*. Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Vuijsje, H. (1997). *Correct. Weldenkend Nederland sinds de jaren zestig*. Amsterdam-Antwerpen: Uitgeverij Contact.
- Vuijsje, H. (2016). Kleine encyclopedie van Nederland. Paradoxe continuïteit. *De Groene Amsterdammer*, 53(1), 140.
- VVD. (2008). *Beginselverklaring. Vastgesteld door de 125e algemene vergadering op 15 november 2008 te Rotterdam*. Den Haag: VVD.
- Waal, V. de. (2011). Redactioneel. In M. van Hoorn (red.), *Informeel leren in de kunsten: theorie en praktijken* (pp. 4-15). (Cultuur+Educatie 30). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.
- Wagenaar, H. (2017). Hoe de ideologieën van zelfontplooiing en de vrije markt het onderwijs bedreigen. In J. Imelman, H. Wagenaar, & W. Meijer (red.), *Cultuurpedagogiek, onderwijspolitiek en de staat van het onderwijs* (pp. 67-102). Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Wallage, J. (2009). *Plaats van bestemming*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Wansink, H. (1992). *Een school om te kiezen. Naar een actuele onderwijspolitiek*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Weber, M. (1972). *Gezag en bureaucratie*. Rotterdam: Universitaire Pers.
- Werfhorst, H. van de, Elffers, L., & Karsten, S. (red.), (2015). *Onderwijsstelsels vergeleken*. Meppel: Ten Brink.

- Wiardi Beckman Stichting. (1973). *Uitgangspunten voor onderwijsbeleid*. Deventer: Kluwer.
- Wieringen, A. van. (1996, 11 januari). Philip J. Idenburg (1901-1995). *NRC*, z.p.
- Wieringen, F. van. (2016). Onvervaard een generalistische benadering. Philip J. Idenburg (1901-1995). In V. Busato, M. van Essen, & W. Koops (red.), *Zeven grondleggers van de onderwijskunde B. Brugsma, Ph. J. Idenburg, H. Freudenthal, F. W. Prins, J.W. van Hulst, L. van Gelder en C. F. van Parreren* (pp. 69-112). Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Williams, R. (1976). *Keywords. A vocabulary of culture and society*. New York: Oxford University Press.
- Wilson, B. (1971). Evaluation of learning Art Education. In B. Bloom, J. Hastings, & G. Madaus, *Handbook on Formative and Summative Evaluation of Student Learning* (pp. 499-558). New York: McGraw-Hill Book Company.
- Wodak, R., & Meijer, M. (2009). *Methods of critical discourse analysis*. Londen: Sage.
- Wolffram, D. J. (2006). Onze belastingcenten. Een pleidooi voor beleidsgeschiedenis. In G. Voerman, & D. J. Wolffram (red.), *Kossmann Instituut. Benaderingen van de geschiedenis van politiek* (pp. 62-67). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1976a). *Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*. (Rapporten aan de Regering, nr. 10). Den Haag: Staatsuitgeverij.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1976b). *Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid*. (Rapporten aan de Regering, nr. 11). Den Haag: Staatsuitgeverij.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1986). *Basisvorming in het onderwijs*. (Rapporten aan de Regering, nr. 27). Den Haag: Staatsuitgeverij.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. (Rapporten aan de Regering, nr. 70). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2006a). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. (Rapporten aan de Regering, nr. 75). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2006b). *Websamenvatting WRR-rapport 75: Lerende overheid*. (Rapporten aan de Regering, nr. 75). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013). *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. (Rapporten aan de Regering, nr. 90). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zeelen, J. (2007). In memoriam Max van der Kamp. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 16(4), 5-6.
- Zerubavel, E. (2004). *Time Maps. Collective Memory and the Social Shape of the Past*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Zoontjens, P., & Mentink, D. (2008). *Omstreden onderwijsvernieuwingen. De parlementaire besluitvorming inzake de invoering van basisvorming, leerwegen en profielen tweede fase in het voortgezet onderwijs. Deel A Deelonderzoek Parlementaire behandeling Onderwijsvernieuwingen*. (Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen). Tweede Kamer der Staten-Generaal, 31 0007, nr. 8.



# English Summary

## Instruction & Inability - Cultural education policy from Den Uyl to Rutte-III

Piet Hagenars

This study describes the strengths and weaknesses of the cultural education policy of the government and parliament during the Den Uyl to Rutte-III period. It shows their views on this, as well as those of advisory councils, education professionals, students, professional journalists and other operators. It concerns opposing but also mutually supporting political ideologies and educational visions that can be seen alternately in the education system; an institutionalized field of influence of the government, educational organizations, advisory bodies, trade unions, sector representatives and the social environment. Since the seventies of the last century, this system has been approached in a socio-constructivist way. As a system in which people define social reality together and want to shape education from there. Nobody disputes that the responsibility for the school system - the system of school levels - legally lies with the national government. However, there are complaints about *the lack of an overarching and coherent policy vision* on both the education system and the school system of the government. And while education is often about 'wicked problems', politicians and policymakers often respond with short-term policies without asking how big the problem is and who should be responsible for the solution.

The period during cabinets Den Uyl to Rutte-III (1973-2017) unambiguously shows *changes in political and social ideas* about fundamental education and cultural education, as a component of this. Leading to significant changes in the school system and education system, while at the same time revising educational content and pedagogical-didactic visions. It stems from alternating dominant views of society and policy theories based on them. By extension, a variety of policy guidance and management styles are used for policy preparation and implementation.

The first thing we notice is the *increase in policy attention* that cultural education has received in recent decades, for both the art subjects and the related cultural heritage. It is many times greater than was the case in the policy period preceding my research period. This growth is not only noticeable in discussions between civil servants and in formal consultations with ministers and members of parliament, who respond to legislative proposals, policy advice, and other documents. It also reflects the increased need to promote the quality of cultural education through legislation, information and additional funding. This increased attention can in turn be inferred from the number of research publications, evaluations and monitoring studies, which were often commissioned by the same authorities and by supporting national or provincial operating institutions.

I define cultural education as *all formal foundation education about and based on art and heritage*. It includes education in the school building and activities during school hours in the arts subjects and cross-curricular learning areas outside the school. This is an artistic orientation in primary education, the learning area of art & culture in lower secondary education, cultural-artistic education (CKV) and the 'old and new style' art examination subjects in the upper levels of those.

The *first chapter* outlines *introductory* educational legislative processes - with implications for cultural education - to show that such processes of change often take a long time, are erratic and often lack transparency. They are often initiated from above, while the motivations for teachers are not always clear. Moreover, the opinions of those directly involved about the nature and necessity of the in-

tended educational changes being pursued are generally divided. Teachers are not if at all, questioned about the feasibility, parents are not listened to and pupils are not given realistic requirements. This brings me to questions about policy visions and presuppositions about cultural education in primary and secondary schools, policy and operational theories, policy steering and steering instruments, as well as the role and positioning of operators in the shape, content, and implementation of this policy. These naturally lead to *my central research question about the changing political, social and professional views on education during the cabinets Den Uyl to Rutte-III, which also changes the policy for cultural education in primary and secondary education*. Then you also become curious about the ways in which this policy is managed and how these changes in policy and management can be explained. Of course, also looking at the consequences of this policy.

This chapter concludes with my research approach, which is mainly qualitative and consists - in addition to research of primary sources, secondary literature, and political biographies - of interviews with key persons in the policy process for cultural education. In my case, these interviews are intended to verify the research results and provide interpretations. In addition, I perform secondary analyses on monitor studies and I use databases such as those of CPB, CBS, Cito, DUO Education Data and the Education Inspectorate. After all, triangulation increases the validity and reliability of my research.

Some *key concepts* which are directly related to my central question and which recur repeatedly in my study will be clarified in the *second chapter*. It is about what is covered under historical policy research and what cultural education means in this study, two exogenous variables are also explained: economic policy and cultural policy. The remainder of this chapter *explains the dimensions of the education system and school system, and policy-making and policy interventions*. A theoretical perspective based on policy history, policy management, and policy science is used. It concerns the methods that later assist me in analysing the 'how' and especially the 'why' of the cultural education policy. They enable me to make informed connections between the management choice for monocentric or polycentric policy steering and subsequent steering concepts and management styles as well as the effects thereof in (cultural) educational practice.

The education policy is not only formed monocentrically from a political administration controlled by a central power, as Weber calls this monocentric steering concept as 'the most formally rational exercise of authority'. It also has a horizontally driven and even bottom-up approach, which is evident from the variety of policy approaches and the polycentric forms of policy steering and policy styles. This difference in views can be seen in the policy approaches of the ministers Van Kemenade and Dekker and of education and system thinkers such as Idenburg and Rotmans about operators, powers and influences in the educational system and school system. Incidentally, it appears that education professionals who are not involved in or do not feel involved in the changes, resist them if they do not match their norms and values and their vision of learning and teaching.

The *political policy themes during Den Uyl to Rutte-III* on foundation-based education, which were put forward during cabinet formation and the king's speech, are the focus of *chapter three*. The question is whether successive cabinets and ministers always choose different themes and policy theories for their educational policy based on changing policy visions, or whether they remain largely the same and can be referred to as path dependant. In addition, I am looking for the connection between these educational themes with economic developments - as an exogenous variable - and the intended education expenditure.

Governmental agreements and declarations of government, which mark the beginning of each cabinet term, usually involve political policy approaches, based mainly on assumptions and arguments, at least if there is any argument. This ideological argument - the whole of norms and values about people, human relations and the organization of society - is based on the political colour of a cabinet. Similarly, structured sentences and point-by-point wording in coalition agreements mean that arguments are not always easy to find. Government statements, on the other hand, are built more logically with plots and subplots; because of these arguments are more visible there.

The functions of education are reflected in these core documents in various capacities. Although almost all cabinets are in favor of vocational and personal education, in the economically problematic years between 1983-1993 and 2007-2014 the emphasis is mainly on vocational training and the labour market, while during Den Uyl 'full-fledged personal development' is the most important. Almost all cabinets pay attention to the socializing function, often focused on citizenship education. And although less text is devoted to *cultural policy* in the core documents, its content shifts from *welfare to art policy* during the research period, with an increasing emphasis on market forces and their economic significance. In line with this, the function of cultural education also shifted from formation - *the development of people* (Den Uyl 1973) - to productive and reflective *art education* (Ritzen & d'Ancona 1993) and subsequently to the importance of *creativity development*, economically useful for innovation and labour market (Rutte 2012; Bussemaker & Dekker 2016).

The *educational autonomy*, related to educational quality and lump sum financing, is an important deregulating theme. Motivated by neo-liberal views on decentralized public services, a reduction in regulation, a smaller government and economic market thinking, has occupied several Christian-liberal and liberal-socialist cabinets (from Lubbers-II to Rutte-III). The 'how' of education is policy-wise slowly being left to the school, while central government is formally only concerned with the 'what'. The aim is to offer the school more opportunities to organize its own education. Despite this, administrative layers, such as those of civil servants and school boards, continue to bombard the school with rules and regulations.

The intensity of (cultural) education policy - and of investment in education - varies considerably per year of government. The densification of educational policy activities increases on average in proportion to educational expenditure. The correlation calculation between these two variables shows a significant correlation, with higher education expenditure in three to four years, following more educational policy activities than any other year.

**Chapter four** deals with cultural education as a result of the *education and culture policy*. The first part focuses on major policy changes in fundamental education and as a result in cultural education, *stemming from the educational policy*. The influence of *cultural policy*, as an exogenous variable on cultural education, and the use of specific steering instruments to implement this policy, form the second part of this chapter.

In addition to the functions of education and increasing autonomy, education policy has an emphasis on creating equal opportunities, removing educational disadvantages and preparing for a changing labour market and society. It leads to major system changes in primary education and the lower and upper years of secondary education. In order to administratively define this teaching assignment in an increasingly autonomous school, *core objectives and attainment targets* are legally introduced, which are periodically adapted to society's requirements.

It seems obvious that systemic changes in fundamental education in a more empowered and asser-

tive society will not happen without friction. However, the operators involved have an uneven position in this change process and therefore respond in various ways to the intended policy and its effect in educational practice. For example, the House of Representatives is dependent on the government in realizing its wishes, although the House uses considerable influence in the treatment of legislation for basic education and the second phase. Art trade unions try to do the same, as do education unions and other educational parties, and they look for MPs to argue their position prior to decision-making debates. Their opinions are repeatedly divided, ideologically unfeasible or politically inadequate, causing that after the introduction of educational changes, the criticism of the educational field remains. It is therefore often hard to find broad, active support for the need for educational innovation.

In practice, my entire research period has been about goals for cultural education, formulated in terms of personal and citizenship education that are constantly changing. In addition, there are selective and qualifying goals, such as in vmbo (pre-vocational secondary education) attainment targets the 'orientation on learning and working' and in havo (senior general secondary education) and vwo (pre-university education) the 'orientation on study and profession'. The core objectives and attainment targets are not so much about profession-qualifying objectives as they are qualifying and selecting objectives for a follow-up study, such as secondary or higher education in an art subject, teacher training or a language and culture study.

In addition to these functions, we see a shift in the core objectives of the art subjects from teaching 'the fundamentals of the subject' to teaching cross-curricular knowledge from a broad learning area, to be able to use that knowledge in various contexts. The question is whether students have enough basic knowledge of the art subjects to be able to work cross-curricular or broaden their learning base of different subjects. After all, subjects exist as coherent wholes for a reason.

Students have decreasingly opted for the art subjects in the second phase havo and vwo, ever since the revision of the profiles (2007). Keeping pace with it is the choice for the profile Culture & Society. Boys already chose that profile less, but nowadays it is mainly girls who drop that profile with the supposedly better career perspective for one of the other profiles in the second phase. In the free space, the art subject is still chosen as an exam subject, but even this is decreasing. If this downward trend continues, fewer and fewer students will opt for an art exam and in the common part of the upper levels the reach of CKV will increase tremendously. This course reaches all students to achieve the qualifying and socialising goals decreed by the state, and observed by teachers.

It is noteworthy that the *cultural policy, as an exogenous variable*, from both the broad and narrow view of culture, assigns many more functions to cultural education than the educational policy does, it does this however *without having consequences for the education system or for core objectives or attainment targets*. Cultural education, intended to qualify and aimed at a cultural profession, is reflected in the Lubbers-I and Rutte-II cabinets. We can mainly read that cultural education can also qualify students for the regular labour market in cultural policy documents of Rutte-I and -II. Culture plans also describe the *person-forming* and *citizenship-forming* functions of culture education. They are important to be able to become part of a community 'with a certain cultural baggage' as an individual and to be able to make an active contribution to the community.

All cabinets underline the importance of cultural education for cultural participation - the active and receptive participation in art and culture. In addition to learning to use artistic means, students learn to look at art, think about art and talk about art. Just like the Dutch government, other EU countries

also promote cultural education in fundamental education *through their cultural policy*. Those encouragements in themselves testify to the importance attached to this by governments. At the same time, it also points to the weak position of cultural education in the school. After all, if cultural education is part of the core of education, it should be visible in a structurally solid position in the education curriculum and in the associated teacher's professional competence. In that case additional policy stimuli from the culture directorate are no longer necessary.

The national government's policy-oriented attention to the *quality of cultural education and to forms of cooperation between primary school and cultural environment* is central in the **fifth chapter**. It is an in-depth study of the cultural education impulse policy of the culture directorate for primary schools and local-regional cultural institutions. What is striking in this is the continuous reference to the cultural institutions as a 'deus ex machina' to 'come to the rescue' of education. If education itself does not have sufficient expertise, organizational capacity, specific classrooms or equipment. The Ministry intervenes with the Fund for Cultural Participation based on a monocentric policy steering and an open authoritarian style of administration. Apparently, schools are not in a position to select suitable cultural offerings themselves in consultation with institutions. The cultural policy stimulates the cooperation between primary education and the cultural work field to bring the lack of subject content into the school. On the other hand, looking at the cultural institutions the aim is to teach them to act pedagogically-didactically, so they can conquer a permanent place in cultural education. Moreover, cooperation resolves the shortage in schools of authentic art and heritage objects and of instruments and specific subject areas. Such a partnership is also encouraged to introduce and familiarize students with a diverse range of arts and culture. It also stimulates students to actively engage in art and culture during their further life. This encouragement is special, because no other area of learning is so persistently and immanently advocated for cooperation with parties outside the education system. Covenants of the national government with other authorities and the associated budgets and means of communication are the steering instruments that are used officially and administratively to achieve these objectives *through cultural institutions*. This concerns the multi-year policy programs: *A premium on culture (1991-1998)*, *Culture and School (1996-2012)* and *Cultural Education with Quality (2013-present)*.

If you list all the strict objectives, policy statements and efforts of successive cabinets, cultural education in primary education appears to be an important learning area. However, the reality is different. Many operators still give cultural education a marginal place in the school's curriculum. This is attested by the number of teaching hours, the meager use of methods and the limited coherence between the curriculum and cultural activities. The direction of which is left to the cultural institutions by quite a number of schools. Moreover, time and again it appears few group teachers feel highly capable of teaching in one or more art discipline, while at the same time showing little interest in improving their expertise. Also, there is little attention for education and training in this learning area during the teacher training program.

The second in-depth study, in **chapter six**, pays in particular attention to the *new subject of cultural and artistic education (CKV)*, which has been given a structural place in the curriculum of secondary education when the second phase was renewed at the end of the last century. The initiative for this, in the mid-1980s, seems to be based mainly on the wishes of higher education and the need for cost savings. After all, in secondary education learning paths can be inefficient, as a result of which a large number of students can only obtain their havo or vwo diploma through detours. In addition, costs

are saved if students move on to further education via pre-sorted profiles instead of opting for free elective packages. In the revision of the second phase, at the policy level with the 'new learning' and the 'study house' they opt for a new concept of pedagogical-didactics. This should enable the graduate as a 'new' employee to learn independently and responsibly and to function in an inventive, innovative and creative way. Scientific research does not show that these goals are actually achieved by the 'new learning' and the 'study house'. However, the teacher as a subject expert in the pedagogical triangle 'teacher-subject-student' is marginalized.

With the task of shaping the upper secondary education in a substantiated way, the Second Phase Profile Steering Group opts not only for qualifying but also for socialising and personal objectives. It uses the '*Bildungs*' ideal of a balanced, general development that forms the basis for the choice of cultural and artistic education (CKV) in the general obligatory part of the second phase. The course must offer sufficient knowledge and insights to be able to critically read the cultural section of a quality newspaper and at the same time lay the foundation for continued interest and participation in the world of art and culture. However, research shows that CKV hardly contributes to the fact that students participate more in culture after school. This is not surprising, because students only get this subject in upper secondary education, the course only has a small study load and the attention is divided over all art forms. In order to achieve this policy objective, students should start earlier and be involved with one art discipline in a meaningful way for a longer time. Then they gradually become more interested in more complex cultural activities, which does have an impact on greater participation in later museums or concert visits. However, these skills are now mainly acquired in the family of origin after a long process of cultural socialisation.

The fact that teachers interpret CKV in different ways and are allowed to do so is not only due to the increasing autonomy of education, but also due to the 'open' nature of the examination program. It remains an area of tension between the 'what', the attainment targets determined by the government, and the 'how', the execution and pedagogical-didactic approach of the school. If, based on this autonomy, the school acts as a market party and is viewed from the perspective of the market, the teacher is an efficient and effective *producer of the educational output desired by the school*. However, this rational and straightforward approach of the autonomous school is at odds with the interventions of the culture department, which is freeing up additional funds to support cultural participation with vouchers, as one of the goals of CKV. From 2008 onwards, the government will even introduce a culture card for all secondary school students, so everyone has the opportunity to participate more in cultural activities. For a moment, this card was expected to disappear due to the severe cost-cutting of the Rutte-I cabinet, but CJP's survival strategies and the continued insistence of the political opposition once again provide a culture card as a government-subsidized instrument in the Rutte-II cabinet.

In the *last chapter*, the results of cultural education in primary and secondary education are discussed. And although the policy formulates high-quality objectives and positively translates policy results in monitor studies, the results are in reality disappointing. This leads to the question of what needs to change for this education so the school can properly carry out the government's task and the inability of the school is broken. In my recommendations, I propose changes of position in *policy guidance* and *objectives* of the national government, in *acceptance* in society and school, in the *expertise* of the teacher as the most important operator in the implementation process and in the *learning outcomes* of the student.

Unfortunately, the politically and administratively formulated teaching assignment has so far not led to an actual improvement in the quality of the teacher, a strengthening of the socially and professionally desired subject content, and, as a result, an increase in the student's knowledge and skills. The results of the curriculum.nu-project may make an important contribution to this in the near future, assuming that the input and participation of experts and educational stakeholders in this process, is respected by the House.

## Biografie auteur

**Piet Hagenaars** (°1948) houdt zich bezig met advies en onderzoek voor cultuuronderwijs. Daarvoor was hij directeur van landelijke kennisinstututen, waaronder het LKCA (2013), Cultuurnetwerk Nederland (2001-2012) en het LOKV (1999-2001). Hij startte zijn loopbaan als docent tekenen, vakdidactiek en kunstgeschiedenis in het voortgezet en hoger onderwijs (1970-1997). In 1979 werd hij benoemd tot directeur en curator van het Museum Jan Cunen in Oss. Vanaf 1989 tot 1992 vervulde hij tevens de functies hoofd afdeling Onderwijs & Welzijn en waarnemend directeur van de sector Welzijn van de gemeente Oss. Van 1992 tot 1999 was hij directeur van de Academie voor Beeldende Vorming en faculteitsdirecteur bij Fontys Hogeschool voor de Kunsten.

Piet Hagenaars heeft een flink aantal (onderzoeks)publicaties op zijn naam op het gebied van museumeducatie en kunst- en cultuuronderwijs(beleid). Hij vervulde en vervult uiteenlopende rollen in adviescommissies en besturen, waaronder het kroonlidmaatschap van de Raad voor de Kunst en daarna voor de Raad voor Cultuur, ex-voorzitter van o.a. NVTO, stichting Kunstzone en van visitatiecommissies kunstonderwijs. Advisor of ACEnet (the European Arts and Cultural Education Network), Treasurer of the Board of the European Forum for Arts and Heritage (EFAH) en Member of the Consortium Common European Framework of Reference in Visual Literacy (ENViL). Hij is nu onder meer voorzitter van het Strategisch Beraad Kunstonderwijs Nederland en van het landelijk driehoeksoverleg kunstvakdocentenopleidingen, vakverenigingen en werkgevers.

Als blijk van waardering voor zijn werk ontving hij onder meer de Nationale Coulispenprijs van de stichting CJP (1991) en de Provinciale Museumpenning Noord-Brabant (1993).

### Enkele publicaties

Hagenaars, P. (1988). Verticale cultuurspreiding; niet alleen geldkwestie maar vooral een attitudeverandering. In Congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (red.), *Kunstbeleid in beweging* (pp. 116-126). Den Haag: VNG-Uitgeverij.

Hagenaars, P. (2014). Quality Agenda for Cultural Education: a firm foundation. In M. van Hoorn (Ed.), *Quality Now! Arts and cultural education to the next level* (pp. 13-33). Utrecht: LKCA.

Hagenaars, P. (2016). Visual Literacy in der Lehrerbildung: eine Analyse. In E. Wagner & D. Schönau (Hrsg.) (2016). *Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Visual Literacy. Prototyp* (pp. 341-353). Münster - New York: Waxmann Verlag.

Hagenaars, P., & Hoorn, M. van. (red.) (2008). *Museumeducatie in de praktijk. Trendrapport museumeducatie 2007*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

Hoorn, M. van, & Hagenaars, P. (2012). Kunstzinnige oriëntatie: de kwaliteit van de leerkracht. In M. van Hoorn (red.), *Cultuureducatie: een kwestie van onderwijskwaliteit* (pp. 48-73). (Cultuur+Educatie 33). Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

Ildens, T., & Hagenaars, P. (2008). *Bouwstenen voor de kennisagenda van het DG Cultuur en Media, 2009-2012. Eindrapport van project Inventarisatie cultuur- en mediaonderzoek 2000-2006*. Utrecht / Tilburg: Cultuurnetwerk Nederland/IVA Beleidsonderzoek en Advies.

Vogelezang, P., Groot-Reuvekamp, M. de, & Hagenaars, P. (2010). *Handboek Cultuureducatie in de Pabo. Van basis naar verdieping*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

## Personenregister

Personenregister met de namen van personen uit de tekst en voetnoten van de hoofdstukken een tot en met zeven. Aan de namen van politici zijn de functie(s) en periode(n) toegevoegd, dat zij in regering of parlement zaten.<sup>397</sup> De daarbij gebruikte afkortingen zijn: TK (Tweede Kamer); EK (Eerste Kamer); MP (Minister-President); M (minister) en S (staatssecretaris).

De ministeries zijn als volgt afgekort: BiZa (Binnenlandse Zaken); BV (Bestuurlijke Vernieuwing); BZ (Buitenlandse Zaken); CRM (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk); D (Defensie); EZ (Economische Zaken); F (Financiën); J (Justitie); L&V (Landbouw en Visserij); LNV (Landbouw, Natuurbehoud en Visserij); MZ&S (Medische Zorg & Sport); NA&AZ (Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken); O&W (Onderwijs en Wetenschappen); OC&W (Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen); OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap); OKW (Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen); OS (Ontwikkelings-samenwerking); R (Rechtsbescherming); V&J (Veiligheid en Justitie); V&M (Volksgezondheid en Milieuhygiëne); V&W (Verkeer en Waterstaat); VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer); VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en WVC (Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur).

Aarts, H. - 230

Aartsen, J. van (VVD - M LNV 1994-1998; TK: 1998, 2003-2006; M BZ 1998-2002) - 83, 124-129, 139, 232, 237

Abbing, H. - 27, 28, 306

Aberson, H. - 171

Abma, R. - 39, 43, 47, 54, 55, 61, 63, 70

Achterhuis, H. - 49

Adelmund, K. (PvdA - TK: 1994-1998, 2002-2005; S OC&W 1998-2002) - 39, 118, 123, 125, 129-131, 142, 143, 153, 175, 177-179, 184, 185, 187, 194, 238, 241-244, 253, 254, 256, 257 259, 267, 282

Admiraal, K. - 202

Admiraal, W. - 96, 283

Agt, A. van (CDA - M J 1971-1977; TK: 1973, 1981, 1982-1983; MP 1977-1982; Formateur 1981, 1982) - 28, 73, 74, 75, 77-79, 81, 82, 84, 85, 87, 88, 91-93, 99-103, 109, 113, 116, 126, 177, 269, 271

Akker, C. van den - 29

Akker, L. van den - 124, 129, 151, 230, 239-241

Alberts, R. - 143

Alkan, M. - 226

Allen, J. - 90

Arnold, F. - 224, 233

Asselbergs-Neessen, V. - 24

Axwijk, M. - 170

Baalen, C. van - 75

Bakker, R. - 26

Balkenende, J-P. (CDA - TK: 1988-2002, 2003, 2007; MP 2002-2010) - 58, 77-81, 84-86, 88, 90, 91, 93, 94, 97, 99, 100, 103, 104, 108, 109, 121, 154, 162, 168, 177, 179, 181, 218, 269-271, 273, 274

Bamford, A. - 37, 199-201

Bannink, F. - 173

Bauwens, M. - 162, 240, 241

Beckmann, G. - 211, 250

Beekhoven, S. - 27, 173, 187, 214,

Beemster, C. - 204

Beerman, W. - 238, 239

Beertema, H. (PVV - TK: 2010-heden) - 114, 245

Beerten, J. - 211, 250

Beghetto, R. - 303

Beijk, N. - 39

Beinema, M. (CDA - TK: 1975-1977, 1978-1998) - 174

Bekkers, V. - 23, 30, 55, 56, 60-64, 67, 68, 70, 107

Bemmel, H. van - 254,

Berendse, M. - 211,

Berg, H. van den - 212, 213

<sup>397</sup> Voor de informatie over de politici, zitting hebbend in parlement en of regering is gebruik gemaakt van <https://www.parlement.com> van Bert van den Braak en Joop van den Berg.

Berg, J. van den - 170, 177-180, 373

Berger, J. - 191

Bergkamp, V. (D66 - TK: 2012 - heden) - 246

Bevers, A. - 165, 177

Biesheuvel-Vermeijden, J. (Griffier TK: 2004-2015) - 46

Biesta, G. - 51, 53, 69, 112

Bijsterveldt-Vliegenthart, J. van (CDA - S OCV 2007-2010; TK: 2010; M OCV 2010-2012) - 85, 134, 135, 152, 197, 200, 202, 244-246, 263

Biskop, J. (CDA - TK: 2006-2010, 2010-2012) - 263

Bisschop Boele, E. - 219, 281, 301

Blanken, M. den - 196

Bleich, A. - 84, 116, 178, 179

Blok, H. - 264, 265

Bloom, B. - 283

Boekholt, P. - 115

Boer, A. de (Max) - 129, 130, 142, 244

Boer, A. de - 170

Bogaard, M. van den - 212, 213

Boin, R. - 63, 74

Bokhorst, M. - 188

Bolkestein, F. (VVD - TK: 1978-1982, 1986-1988, 1989-1999; S EZ 1982-1986; M D 1988-1989) - 184

Bolle, C. - 113

Bomhof, M. - 173

Bommel, H. van (SP - TK: 1998-2017) - 242

Bootsma, P. - 78

Booy, E. de - 115

Bos, W. (PvdA - TK: 1998-2000, 2002-2007; S F 2000-2002; M F 2007-2010; Informateur 2012) - 271

Bosma, M. (PVV - TK: 2006-heden) - 92

Bosman, M. - 183

Bosse, P. van - 162

Bötger, E. - 46, 133

Bouma, K. - 12

Bourdieu, P. - 260

Boven, T. van (VVD - EK: 1980-1995) - 76

Bovend'Eert, P. - 75

Bovens, M. - 21, 23, 54, 62, 63, 65, 67, 91, 188

Boxtel, C. van - 27, 92, 202, 265

Braak, B. van den - 170, 177-180, 373

Braam, H. - 248

Braam, A. van - 45

Bressers, P. - 57, 68

Brink, G. van de - 232, 233

Brinkman, E. (CDA - M WVC 1982-1989; TK 1986, 1989-1995; EK 2011-2019) - 32, 58, 73, 95, 137, 153-160, 172-174, 181, 182, 212, 218, 268, 280

Broek, A. van den (Andries) - 347, 350, 353

Broek, A. van den - 204

Broek, I. van den - 46

Broekhuizen, L. - 135

Broer, T. - 58, 179

Bronneman-Helmers, H. - 28, 34, 35, 47, 66, 67, 139

Brouwer, B. - 117

Brouwer, O. - 226

Bruggen, L. van der - 39

Bruggen, J. van der (AR - TK: 1853-1854; M J 1856-1858; Formateur 1856) - 115

Bruijn, J. de - 129, 243

Bruins, B. (VVD - S OCV 200-2007; M MZ&S 2017-2020) - 133

Bruins, E. (CU - TK 2015-heden) - 60

Bruning, L. - 126, 132

Bügel, K. - 232, 233

Buisman, M. - 90, 304

Bukman, P. (CDA - EK: 1981-1986; M D 1988; TK: 1989; S EZ 1989-1990; M LNV 1990-1994; TK: 1994-1998) - 117

Bulk, L. van den - 204, 205

Bussemaker, J. (PvdA - TK: 1998-2007; S VWS 2007-2010; M OCV 2012-2017) - 27, 29, 35, 36, 49, 57, 84, 96, 108, 120, 149, 156-160, 162, 175, 177, 180, 199-201, 204, 207, 216, 246, 249, 263, 264, 268, 271, 280, 304

Cals, J. (KVP - TK: 1948-1950, 1952, 1956, 1959, 1963-1965; S OKW 1950-1952; M OKW 1952-1963; MP 1965-1966) - 22, 40, 117

Camp, W. van de (CDA - TK: 1986-2009) - 225, 228, 231, 237, 238, 241

Carpentier, N. - 58

Claassens, M. - 233

Claxton, G. - 36

Cobussen, E. - 191, 194, 195, 210, 217

Copini, E. - 24, 37

Coppens, H. - 24, 233, 238

Cornielje, C. (VVD - TK: 1994-2005) - 102, 237, 243

Costermans, G. - 27, 214  
 Crince Le Roy, R. - 65  
 Dahrendorf, R. - 59  
 Dam, A. van - 233  
 Damen, M-L. - 24, 25, 95, 96, 151, 162, 167, 170, 179, 181, 196, 202, 257, 258, 260, 261, 281  
 Damoiseaux, V. - 240  
 d'Ancona, H. (PvdA - EK: 1974-1981, 1982-1983; S SZW 1981-1982; M WVC 1989-1994) - 86, 108, 117, 137, 138, 154-157, 162, 163, 174, 178, 225, 269, 280  
 Damstra, G. - 146  
 Deetman, W. (CDA - TK: 1978-1981, 1982; S O&W 1981-1982; M O&W 1982-1989) - 83, 117, 124, 126, 127, 173, 221, 222  
 Dekker, P. - 59, 160  
 Dekker, S. (VVD - S OCW 2012-2017; TK: 2017; M R 2017-heden) - 29, 36, 47, 48, 53, 59, 71, 83, 84, 96, 108, 113, 114, 135, 136, 149, 175, 185, 200, 246, 249, 250, 266, 271, 277, 281, 304  
 Dekkers, G. - 22  
 Denissen, H. - 140, 146  
 Derriks, M. - 265  
 Devos, C. - 48, 49  
 Dewey, J. - 89  
 Dieleman, C. - 231  
 Dierckxs, A. - 239  
 Dijk, J. van (SP- TK: 2006-heden) - 245, 246, 262, 263  
 Dijkgraaf, R. - 281  
 Dijkzma, S. (PvdA - TK: 1994-2007, 2010-2012, 2017-2018; S OCW 2007-2010, S EZ 2012-2015, S I&M 2015-2017) - 56, 175, 197, 201, 237, 239,  
 Dijkstra, G. - 63, 74  
 Dijsselbloem, J. (PvdA - TK: 2000-2002, 2002-2012, 2017; M F 2012-2017) - 21, 23, 46, 47, 60, 62, 71, 108, 130, 133, 134, 166, 239, 243, 266  
 Dik-Faber, C. (CU - TK: 2012 - heden) - 246  
 Dinsbach, G. - 123, 129, 139, 140, 147, 243,  
 Doelen, J. van der - 68  
 Donker, A. - 27, 152, 187, 214  
 Donkers, B. (Bram) - 115, 141  
 Donkers, B. (Birgit) - 226  
 Donkers, E. - 204  
 Donner, J. (CDA - M J 2002-2006, SZW 2007-2010, BiZa 2010-2011; TK: 2006-2007) - 86  
 Doorn, H. van (KVP - PPR - TK: 1956-1968; M CRM 1973-1977) - 28, 29, 38, 95, 152, 153, 155, 156, 158-160, 170, 172, 177, 268, 280  
 Dorsten, T. van - 37  
 Dow, G. - 303  
 Drenth, B. - 173  
 Duijker, H. - 111, 112  
 Duijvestijn, H. - 85  
 Dulken, H. van - 303  
 Dussen, I. van der - 226  
 Duyvendak, A. (GL - TK: 2002-2008) - 45  
 Edwards, A. - 66, 221  
 Eijck, K. van - 27, 28, 196, 219, 260  
 Eijlander, Ph. - 107  
 Ekster, W. - 37  
 Elffers, L. - 51  
 Elias, T. (VVD - TK: 2008-2017) - 245  
 Elmans, R. - 209  
 Engbersen, G.  
 Engelen, P. van - 233  
 Engels, P. (KVP - TK: 1963-1971; M CRM 1971-1973) - 50, 172, 212  
 Engen, N. van - 67  
 Ensink, J. - 69, 163, 164, 305  
 Eppink, D-J. - 87  
 Erkelens, P. - 138  
 Ernst, K. - 163  
 Essen, M. van - 204, 276, 281  
 Evrengun, H. - 22, 281  
 Fisser, P. - 120  
 Fourage, D. - 90  
 Frankrijker, J. de - 35, 42  
 Franssen, J. (VVD - TK: 1982-1994) - 228  
 Frinking, V. - 63, 64  
 Ganzeboom, H. - 150, 151, 175, 231, 235, 248, 253, 254, 257-260  
 Gardeniers-Berendsen, M. (KVP - CDA - TK: 1971-1977, 1981, 1982-1983; M CRM 1977-1981; M V&M 1981-1982) - 120, 153, 171  
 Geerling, H. - 250  
 Geert, P. van - 96  
 Geertz, C. - 48  
 Gelderen, A. van - 265

Gemert, J. van - 114, 135  
 Gerrits, A. - 135, 233, 250, 309  
 Gerritse, A. - 301  
 Gesthuizen, S. (SP - TK: 2006-2017) - 159  
 Geus, E. - 149  
 Gielen, J. (KVP - M OKW 1946-1948; TK: 1948-1949; EK: 1956-1966) - 22, 23  
 Giessen, J. van - 173  
 Gilhuis, P. - 107  
 Ginjaar-Maas, N. (VVD - TK: 1973-1982, 1986, 1989-1993; S O&W 1982-1989) - 130, 131, 133, 134, 137, 173, 174, 218, 221, 222, 226, 230  
 Gitsels, H. - 143, 146  
 Goldstein, T. - 69  
 Gorter, R. - 117  
 Goudsblom, J. - 48, 49  
 Graaf, H. van de - 48  
 Graaf, N. de - 260  
 Graaf, P. de - 260  
 Graaff-Nauta, D. de (CDA - S BiZa 1986-1994; M BiZa 1994) - 102  
 Graauw, C. de - 196, 204, 207, 213, 214  
 Gramberg, P. - 210, 213  
 Grever, M. - 26, 27, 92, 114, 243  
 Griensven, P. van - 78  
 Grinten, M. van der - 146, 152, 187  
 Grinten, W. van der (KVP - S EZ 1950-1951; Informateur 1977) - 116  
 Groenen, W. - 245, 250  
 Groenendijk, T. - 202, 301  
 Groot, A. de - 117  
 Groot, B. de - 161, 196, 198  
 Grosheide, J. (ARP - S OKW 1963-1965, 1965-1971; TK: 1971; S J 1971-1973) - 115  
 Haak, M. van den - 258  
 Haan, J. de - 27, 28, 252  
 Haans, A. - 230  
 Haanstra, F. - 24, 25, 116, 123, 135, 150-152, 161, 163, 164, 178, 181-183, 196-199, 202, 209, 215, 254, 257, 260, 276, 300, 301  
 Haas, M. - 202  
 Hagenaaers, P. - 25, 30, 31, 34, 36, 39, 69, 90, 113, 114, 136, 143, 153, 163, 169, 172, 173, 176, 179, 181, 184, 189, 193, 196, 200, 202, 203, 208, 209, 216, 217, 228, 245, 247, 286  
 Ham, B. van der (D66 - TK: 2002-2012) - 263  
 Hamer, M. (PvdA - TK: 1998-2014) - 132, 135  
 Hasselt, M. van - 111  
 Hausmans, J. - 135, 233, 235, 252, 258  
 Heffen, O. van - 57  
 Heijltjes, H. - 102  
 Heijnen, E. - 250, 301  
 Henrichs, H. - 24, 25, 163, 265  
 Hens, J. - 301  
 Herfs, J. - 135, 233  
 Hermans, L. (VVD - TK: 1977-1990, 2002; M OC&W 1998-2002; EK: 2007-2015) - 86, 162, 175, 185, 188-190, 194  
 Hermans, P. - 196, 198  
 Hermanussen, M. - 114  
 Hermes, A. (KVP - CDA - TK: 1971-1978, 1981, 1982-1994; S O&W 1978-1981, 1981-1982) - 116, 120, 153, 171, 172  
 Heusden, B. van - 36, 37, 159, 160, 161, 182, 188, 250  
 Heuven, R. van - 92  
 Himmelreich, C. - 129, 130, 233, 309  
 Himmelreich, L. - 212  
 Hirsch-Ballin, E. (CDA - M J 1989-1994, 2006-2010; TK: 1994-1995; EK: 1995-2000) - 76  
 Hirsi Ali, A. (VVD - TK: 2003-2006) - 78  
 Hoedeman, J. - 74  
 Hoek, S. van den - 217  
 Hoekstra, M. - 301  
 Hoekstra, R. (CDA - Informateur 2003, 2006) - 80  
 Hoetink, C. - 232  
 Hoeven, M. van der (Monique) - 37, 120  
 Hoeven, M. van der (CDA - TK: 1991-2002, 2003, 2006-2007; M OCW 2002-2007; M EZ 2007-2010) - 82, 83, 96, 118, 119, 121, 125, 131-133, 152, 154, 177, 179, 184, 187, 188, 190, 191, 193, 210, 244, 257, 280  
 Hoeven, Q. van der - 24  
 Hofs, Y. - 66  
 Hoogbergen, Th. - 138, 141  
 Hoogenberg-Engbers, I. - 212, 213  
 Hoogenboom, A. - 146  
 Hoogenboom, L. - 213  
 Hoogerwerf, A. - 25, 57, 68, 70

Hoogeveen, K. - 27, 146, 173, 187, 188, 193, 196-199, 204-208, 211, 214  
 Hoorn, M. van - 25, 36, 69, 90, 114, 138, 161, 163, 176, 179, 196, 198, 200, 203, 211, 254  
 Hooymayers, H. - 226  
 Hoppe, R. - 48, 58  
 Horst, G. ter - 170  
 Houppermans, M. - 54, 55, 61  
 Houtkoop, W. - 90  
 Houweling, C. - 43  
 Hupe, P. - 25, 34, 35, 63, 64  
 Idenburg, Ph. - 34, 39-42, 48, 71, 117  
 Ildens, T. - 25, 30, 34, 36, 146, 158, 163, 189, 195, 200, 212, 213, 309  
 Illeris, K. - 287  
 Imelman, J. - 62, 249  
 In 't Veld, R. (PvdA - S O&W 1993) - 39, 43, 47, 54, 55, 61, 63, 70, 85  
 In 't Veld, W. - 194, 195, 309  
 Jacobs, B. - 170  
 Jacobs, H. - 111  
 Jacobse, A. - 37  
 Jager, J. - 199  
 Jans, K. - 48  
 Jansen, Th. - 50, 62  
 Janssen, S. - 27, 28  
 Janssen, T. - 102  
 Janssen-Vos, F. - 116  
 Jennissen, R. - 188  
 Jimkes, J. - 243  
 John, P. - 34  
 Jong Ozn, K. de (ARP - S O&W 1975-1977; 1978-1981) - 43  
 Jongmans, L. - 191-193, 309  
 Jonkhart, H. - 63  
 Joode, E. de - 29  
 Jorritsma-Lebbink, A. (VVD - TK: 1982-1994, 1998, 2002-2003; M V&W 1994-1998, M EZ; EK: 2015-heden) - 174  
 Jungbluth, P. (GL - TK: 2005-2006) - 152  
 Kalse, A. - 58, 179  
 Kamerman, S. - 130  
 Kammer, C. - 114  
 Kamp, H. (VVD - TK: 1994-2002, 2003, 2006-2008 M VROM 2002-2003; M D 2002-2007; M SZW 2010-2012; M EZ 2012-2017) - 57, 80, 82, 91  
 Kamp, M. van der - 107, 141, 150, 300  
 Kamp, M-T. van de - 37, 96, 129, 130, 131, 248-250, 283, 305  
 Kant, A. - 199  
 Karsten, S. - 51  
 Kelchtermans, G. - 52  
 Kemenade, J. van (PvdA - M O&W 1973-1977, 1981-1982; TK: 1977-1981, 1982-1984) - 28, 29, 41-43, 46, 48, 50, 51, 60, 71, 75-77, 80, 82, 95, 111-114, 116, 120, 172, 177, 181, 269, 270, 271, 277, 280  
 Kessel, A. van - 75  
 Kessel, N. van - 248  
 Kieft, M. - 27, 146, 152, 173, 187, 214, 249, 280, 282  
 Kievit, K. - 209  
 Kirchner, C. - 163, 164  
 Klaver, J. (GL - 2010 - heden) - 246  
 Kleijne, J. de - 102  
 Klein, G. (PvdA - TK: 1972-1973, 1977-1980; S O&W 1973-1977) - 28, 43  
 Klijnsma, J. (PvdA - S SZW 2008-2010, 2012-2017; TK: 2010-2012) - 262, 263  
 Klip, H. - 63  
 Klok, P. - 68  
 Klos, T. - 280  
 Knaap, P. van der - 45  
 Knol, J-J. - 163, 180, 192, 194, 195, 199, 204, 308  
 Knols, K. - 11  
 Knoppert, R. - 226, 228, 229  
 Knulst, W. - 27, 28, 252  
 Knüppe-Hüsken, M. - 142  
 Koelewijn, J. - 128  
 Kok, W. (PvdA - TK: 1986-1989, 1994, 1998; M F 1989-1994; MP 1994-2002; Informatuur 1998) - 22, 32, 38, 46, 48, 72, 78, 79, 81-84, 86-91, 93, 94, 99, 100, 102, 107, 109, 118, 126, 162, 167, 168, 177, 178, 181, 184, 188, 218, 254, 268, 270, 271, 273, 274,  
 Koker, H. de - 48  
 Kommers, M-J. - 25, 308-310  
 Komrij, G. - 171

Koning - Vereecken, E. - 192, 308  
 Koning, J. de (ARP-CDA - EK: 1969-1971; TK: 1971-1977, 1981, 1982, 1986 M OS 1977-1981, M L&V 1981-1982; M SZW 1982-1987, 1987-1989; M NA&AZ 1986-1989; Informatieur 1986, 1989) - 81, 93, 94, 107, 126  
 Konings, F. - 37, 172, 278  
 Konings, T. - 123  
 Koole, R. - 271  
 Koolwijk, Q. van - 226  
 Koppers, W. - 239, 301  
 Korsten, A. - 30, 45, 47, 55-57, 68  
 Kort, A. - 174  
 Korthals Altes, F. (VVD - EK: 1981-1982, 1991-2001; M J 1982-1989; TK: 1989-1991, Informatieur 2003) - 80  
 Kox, R. - 69, 120, 122,  
 Kraaijeveld-Wouters, J. (ARP - CDA - TK: 1973-1977, 1981-1988; S CRM 1977-1981) - 50, 120, 153, 170-172  
 Kraaykamp, G. - 252  
 Kranenburg, M. - 99  
 Kraneveldt-Van der Veen, M. (LPF - PvdA - TK: 2003-2006, 2007-2010, 2012) - 244, 256  
 Kraus, T. - 135  
 Krijn, G. - 239  
 Kruiter, J. - 27, 38, 124, 146, 152, 173, 187, 204-208, 211, 214, 249, 280, 284, 307  
 Kuggeleijn, J. - 192, 197-199, 308  
 Kuijk, J. van - 248  
 Kijken, W. - 63  
 Kuiper, R. - 12  
 Kuiper, W. - 117  
 Kupers, E. - 96  
 Kurzenacker, M. - 135  
 Kwint, J. (SP - TK: 2017-heden) - 114  
 Laan, M. van der (D66 - S OCV 2003-2006) - 154-157, 159, 168, 175, 177, 179, 184, 188, 189, 191, 197, 251, 253, 256, 257, 269, 278  
 Laarakker, K. - 308-310  
 Laclau, E. - 58  
 Lambrechts, U. (D66 - 1994-2003; 2003-2006) - 231, 236-239, 242, 243  
 Langemeijer-Dorbeck, M. - 128, 234  
 Lankhorst, P. (PPR - GL - TK: 1981-1994) - 225  
 Lanschot Hubrecht, V. van - 37, 122  
 Lawson, G. - 185, 192, 193, 214, 308  
 Leerling, M. (RPF - 1981-1994) - 124  
 Leeuwen, C. van (LPF - S OC&W 2002-2003) - 184, 191  
 Leijenhorst; G. van (CHU - CDA - TK: 1971-1981, 1982, 1986-1994; S BiZa 1981-1982; S O&W 1982-1986) - 224  
 Lemstra, W. - 63  
 Letschert, J. - 117  
 Leune, J. - 22, 23, 28, 35, 65, 74, 221  
 Leverink, R. - 201, 202  
 Liefde, B. de (VVD - TK: 2010-2016) - 262  
 Liefink, J. - 179, 196, 208  
 Lieshout, J. van - 123  
 Ligthart, P. - 11  
 Ligtvoet, J. - 123  
 Ligtvoet-Janssen, M. - 203  
 Linden, F. van der - 231  
 Linden, S. van der - 253  
 Lindhout, S. - 247  
 Lindner, J. - 58  
 Lonkhuyzen, L. van - 114  
 Loon-Dikkers, L. van - 304  
 Louw, A. van der (PvdA - TK: 1971, 1982-1983; M CRM 1981-1982) - 73, 172  
 Lubberman, J. - 244, 245  
 Lubbers, R. (CDA - M EZ 1973-1977; TK: 1977-1982, 1986, 1989; MP 1982-1994; Informatieur 2006, 2010) - 22, 38, 46, 72, 73, 76, 78-89, 91-95, 98-100, 102, 103, 107-109, 118, 127, 157, 168, 178, 185, 218, 221, 264, 270, 273, 274  
 Lucas, B. - 36  
 Luyendijk, W. - 230, 239  
 Maanen, H. van - 172  
 Maessen, J. - 29  
 Makkes van der Deijl, G. - 115  
 Markensteyn, L. - 224, 225, 228  
 Marsman, P. - 122, 135, 139, 250, 251  
 Martis, J. - 24  
 Matthijs, H. - 48  
 Meenen, P. van (D66 - TK: 2012-heden) - 60  
 Meer, F. van der - 63, 74  
 Meer, K. van der - 301  
 Meerkerk, E. van - 281, 287  
 Meewis, V. - 25, 172, 176, 203  
 Meij, L. van der - 118

Meijer, J. - 115, 211  
 Meijer, M. - 58  
 Meijer, T. - 211  
 Meijer, W. - 62  
 Meijering, H. - 63  
 Meijerink, M. - 128  
 Meijs, L. - 126, 132  
 Meindersma, I. - 249  
 Melis, G. - 254  
 Melis, L. - 123, 301  
 Mellink, B. - 21, 23, 76, 112, 120  
 Mentink, D. - 41  
 Merriënboer, J. van - 78  
 Mezirow, J. - 287  
 Middelkoop van (GPV - TK: 1989-2002; EK: 2003-2007; M D 2007-2010) - 116  
 Midden, G. van - 102  
 Mierlo, H. van (D66 - TK: 1967-1977, 1986-1994, 1998; M D 1981-1982; EK 1983-1986; M BZ 1994-1998) - 184  
 Mil, P. van - 173  
 Molendijk, L. - 250  
 Mols, P. - 209  
 Mombarg, L. - 149  
 Monasch, J. (PvdA - TK: 2010-2017) - 120, 246  
 Montessori, M. - 89  
 Mooij, C. - 117  
 Mosterd, A. (CDA - TK: 1998-2006) - 243  
 Nagel, I. - 150, 151, 253, 254, 257, 259, 260  
 Neele, A. - 146  
 Nes, T. van - 102  
 Netelenbos, T. (PvdA - TK: 1987-1994, 1998; S OC&W 1994-1998; M VWS 1998-2002) - 35, 39, 83, 118, 119, 123-125, 127-129, 134, 139, 153, 161, 178, 184, 188-190, 193, 222, 225, 230- 232, 236-239, 252, 257, 280  
 Nicolai, A. (VVD - TK: 1998-2002, 2003, 2006-2011; S BZ 2002-2006; M BV 2006-2007) - 154  
 Niessen, G. (PvdA - TK: 1977-1978; 1980-1994) - 138, 174  
 Nieuwenkamp, R. - 62, 63, 74  
 Nijhof, R. (DS'70 - TK: 1977-1981) - 75  
 Nijkamp, M. - 250  
 Nijpels-Hezemans, H. (AOV - TK: 1994-1998) - 49  
 Nobel, F. - 46  
 Nolens, W. (RKSP - TK: 1896-1931) - 121  
 Nooij, J. - 204, 206-209, 212, 213, 283, 285  
 Noort, M. van - 135  
 Noort, W. van - 63, 74  
 Nuchelmans, A. - 157  
 Nuis, A. (D66 - TK: 1981-1982, 1986-1994; EK: 1983-1986; S OC&W 1994-1998) - 39, 95, 153, 155-157, 159-161, 163, 168, 174, 175, 177, 178, 184, 185, 188, 190-192, 194, 253, 260, 269, 310  
 Obbink, H. - 134, 149  
 Oers, B. van - 166  
 Offerein, R. - 62, 130, 240, 243-245  
 Oijen, L. van - 151, 182, 189  
 Oomen, C. - 129, 152, 196, 199, 208, 211, 212, 214  
 Oostdam, R. - 265, 266  
 Oostrom, F. van - 133  
 Oostwoud Wijdenes, J. - 161, 178, 181-184, 208, 209, 210, 216  
 Ophelders, R. - 92  
 Opstelten, I. (VVD - M V&J 2010-2015; Informateur 2010) - 80, 81, 85, 87, 91, 94, 263  
 Oskamp, H. (PvdA - EK: 1978-1987) - 117, 126  
 Ossenkamp, K. - 48, 89  
 Oud, W. - 151, 161, 182  
 Pais, A. (VVD - EK: 1977, 1981-1982, 1986, 1989-1996; M O&W 1977-1981) - 85, 113, 116, 120  
 Panken, T. - 24  
 Pans, R. - 172  
 Pareja Roblin, N. - 128  
 Parren, P. - 123  
 Pasterkamp, R. - 22, 121  
 Patteson, A. - 288  
 Peepkorn, M. - 99  
 Peetsma, T. - 265, 266  
 Penning de Vries, B. - 250  
 Pels-Van de Ven, I. - 234  
 Peters, J. - 107  
 Peters, J. (KVP - TK: 1946-1962) - 22  
 Peters, K. - 63, 65, 67, 70, 74, 75, 102, 154  
 Peters, M. (GL - TK: 2006-2008, 2008-2010, 2011-2012) - 264  
 Petersen, P. - 89  
 Pilot, A. - 266

Plasterk, R. (PvdA - M OCV 2007-2010; TK: 2010-2012; M BiZa 2012-2017) - 85, 134, 155, 157, 159, 160, 162, 175, 184, 187, 261, 262, 269, 271

Ploeg, F. van der (PvdA - TK: 1994-1998; S OC&W 1998-2002) - 27, 39, 49, 50, 95, 153, 155, 156, 160, 162, 175, 177-179, 184, 185, 187, 188, 193-195, 241, 242, 251-254, 256, 257, 259, 269, 270, 271

Ploeg, P. van der - 62

Plucker, J. - 303

Poll, J. - 208, 308-310

Post, H. - 50, 211

Prick, L. - 22, 23, 120, 130, 243

Pröpper, I. - 59, 60, 62, 65

Putten, J. van - 74, 166

Ranshuysen, L. - 175, 213, 259

Rass, A. - 37

Reinink, M. - 210

Remkes, J. (VVD - TK: 1993-1998, 2007-2010; S VROM 1998-2002; M BiZa 2002-2007) - 172

Rensen, C. van - 163

Rheeden, H. van - 24

Rijkhoff, A. - 249

Rijlaarsdam, G. - 96, 283

Rijt, D. van - 249

Ritzen, J. (PvdA - M O&W 1989-1994, 1994-1998) - 28, 38, 51, 74, 83, 86, 108, 137, 138, 162, 174, 178, 183, 184, 222, 224, 225, 228, 230, 272

Rog, M. (CDA - TK: 2012-heden) - 60, 114

Rooij, S. van - 191, 194, 195, 210, 217

Roos, H. - 129, 243

Roos, M. de - 253

Roosjen, A. (ARP - TK: 1937-1963) - 23

Roozen, I. - 37

Ros, B. - 163

Ros, J. - 301

Rosenthal, U. (VVD - EK: 1999-2010; M BZ 2010-2012) - 66, 221

Rossem, J. van - 123

Rossem, M. van - 97

Rossum, B. van - 233

Rotmans, J. - 44-48, 71

Ruiter, J. de (CDA - M J 1977-1982; TK: 1981, 1982; M D 1982-1986) - 154

Rutte, M. (VVD - S SZW 2002-2004; TK: 2003; 2006-2010, 2012, 2017; S OC&W 2004-2006; MP 2010-heden; Formateur 2012, 2017) - 56, 58, 59, 80, 82, 85, 90, 93, 95, 104, 108, 159, 160, 162, 168, 180, 263, 271

Rutten, T. (KVP - M OKW 1948-1952) - 22

Sahadat, I. - 11

Salomons, C. - 233

Samson, D. (PvdA - TK: 2003-2016) - 85, 90, 93, 95, 162, 263

Schasfoort, B. - 170, 239

Schermel, A. - 233

Schmitz, J. - 255

Schnabel, P. (D66 - EK: 2015-2019) - 52

Schneijderberg, F. - 170, 173, 174, 177, 192

Scholten, W. (CDA - TK: 1963-1971; S F 1971-1973; TK: 1972-1976; M D 1978-1980) - 79, 80, 89, 92

Schönau, D. - 193, 199

Schoonhoven, R. van - 57

Schra, L. - 39

Schreiber, L. - 242

Schuitema, J. - 149

Schwartzmans, A. - 226

Serkei, C. - 178

Severijnen, M. - 162, 209, 257

Sijbers, L. - 192-195, 309

Sikkens, R. - 226

Simons, P. - 39

Simons, R-J. - 40

Sintenie, J. - 256

Sitalsing, S. - 80

Slaman, P. - 23, 25, 31

Sleen, H. van (PvdA - TK: 1937-1958) - 22

Slob, A. (CU - TK: 2001-2002, 2002-2015; M OCV 2017-heden) - 47, 277, 283

Sloot, R. van der - 135

Sluijsman, L. - 37

Smit, J. de - 224, 233

Solberg, W. - 117

Spencer, E. - 36

Speth, M. - 233

Steege, J. ter - 255

Stellingwerf, D. (RPF - CU - TK: 1994-2002) - 244

Stinstra, J. - 149

Stoffers, S. - 250

Stolwijk, I. - 123  
 Swanborn, P. - 54, 55, 68  
 't Hart, J. - 21, 30, 54, 63, 64, 66, 74-76, 124, 169, 177, 203, 239  
 Tal, M. - 36, 120, 178-180, 196, 208, 209  
 Taminiau, A. - 135, 250  
 Tans, J. - 37  
 Termeer, K. - 45  
 Terpstra, J. (ARP - M OKW 1929-1933; TK: 1933-1952) - 22  
 Teule, B. - 224, 233, 239  
 Thijs, A. - 120, 124, 128, 280, 303  
 Thomas, V. - 37  
 Tiebosch, C. - 248  
 Tilanus, H. (CHU - TK: 1922-1963) - 23  
 Timmermans, A. - 74, 76  
 Timmermans, P. - 262  
 Tjeenk Willink, H. - 23, 26  
 Tollebeek, J. - 25  
 Tonkens, E. - 45  
 Trappenburg, M. - 170  
 Truijens, A. - 11, 241, 247  
 Tuinen, S. van - 201, 202, 281  
 Twaalfhoven, A. - 199, 255  
 Twist, M. van - 21, 45, 54  
 Ubbels, T. - 250  
 Uyl, J. den (PvdA - TK: 1956-1963, 1967-1973, 1977-1981, 1982-1987; M EZ 1965-1966; MP 1973-1977; M SZW 1981-1982; Formateur 1977) - 23, 25, 26, 29, 38, 49, 72, 76- 84, 88, 89, 91-93, 95, 98, 100-103, 108, 110-112, 116, 120, 152, 166, 170, 177, 181, 217, 218, 248, 267-271, 273, 275, 277, 286  
 Valk, G. - 120, 128  
 Valkman, O. - 303  
 Vanhommerig, J. - 240, 241, 253  
 Véber, G. - 233  
 Veen, A. - 161  
 Veen, M. van (VVD - TK: 2012-2016) - 120  
 Veer, J. ter - 252, 257, 259  
 Veerman, A. (ARP - CDA - TK: 1962-1963, 1967-1973, 1975-1981; S O&W 1973-1975) - 28, 121  
 Vegt, A. van der - 188, 193, 196,  
 Velden, R. van der - 90  
 Veldhuijzen, N. van - 194, 196, 198, 207  
 Veldhuis, J. - 126, 132-134, 149, 151, 244  
 Ven, P.-H. van de - 265  
 Verbeet, G. (PvdA - TK: 2001-2002, 2002-2012) - 46  
 Verboord, M. - 259, 260  
 Verbrugge, A. - 46, 133  
 Verbrugge, M. - 46, 133  
 Verbruggen, S. - 44, 45  
 Verdonk, M. (VVD - M V&I 2003-2006, M IJP&R 2006-2007; fractielid Verdonk - TK: 2007-2010) - 78  
 Vergeer-Mudde, F. (SP - TK: 2002-2006) - 119  
 Verhagen, M. (CDA - TK: 1994-2007, 2010; M BZ 2007-2010; M. EZ 2010-2012) - 246  
 Vermeersch, L. - 37  
 Vermeulen, P. (RKSP - TK: 1880-1901; EK: 1904-1913) - 121  
 Verschraagen, A. - 29  
 Versteden, C. - 63  
 Versteegh, K. - 226  
 Veugelaers, W. - 149  
 Vincent-Lancrin, V. - 69, 96, 304  
 Vingerhoets, C. - 254  
 Visch Eybergen, A. de - 182  
 Visser, S. - 67  
 Visser 't Hooft, C. - 128, 130, 131, 133, 134, 151, 224-226, 228, 237, 239  
 Visser - Van Doorn, M. (CDA - TK: 1997-2002) - 195  
 Vlasakker, S. van de - 244, 245  
 Vlies, A. van der - 37, 249  
 Vlies, B. van der (SGP - TK: 1981-2010) - 184, 225, 231 237  
 Vogelaar, L. - 258  
 Vogelezang, P. - 182, 196, 217  
 Voogt, J. - 121, 128, 138  
 Voorst van Beest-Vermeer, H. van -128, 233, 234, 236, 238, 239  
 Vorle, R. van de - 37  
 Vos, J. - 24, 85  
 Vos, P. de - 58  
 Vroomen, J. de - 24  
 Vuijsje, H. - 112, 127, 157  
 Waal, V. de - 40  
 Wagemakers, J. - 226, 237  
 Wagenaar, H. (Henk) - 62, 223

Wallage, J. (PvdA - TK: 1981-1989, 1994-1998; S O&W 1989-1993; S SZW 1993-1994; Informatieur 2010) - 51, 82, 94, 117, 118, 124, 127, 128, 221-226, 232, 237, 266, 272, 277, 280

Walters, D. - 46

Wansink, H. - 89, 112

Weber, M. - 45, 61, 62, 71

Weeda, F. - 241, 244

Weely, F. van - 130

Weerden, J. van - 194, 196, 198, 207

Weezel, M. van - 58, 179

Wensing, M. - 141, 228

Werf, Y. van der (VVD - EK: 1969-1993) - 263

Werfhorst, H. van de - 51

Wervers, E. - 209

Wester, M. - 191

Westra, B. - 233

Wevers, A. - 135

Wielders, F. - 198, 309

Wienk, J. - 250

Wieringa, T. - 11

Wieringen, A. van - 41, 42, 40

Wijffels, H. (CDA - Informatieur 2007-2007) - 81, 85, 87, 90, 91, 93, 94

Wijnen, W. - 226

Wijs, F. de - 146

Wilders, G. (VVD - PVV - TK: 1998-heden) - 180

Wille, A. - 63, 74

Willemsen, K. - 29

Williams, R. - 27, 155, 156

Wilmans, J. (PvdA - TK: 1963-1967) - 123, 124

Wils, J. - 191

Wilson, B. - 283

Winner, E. - 69, 97, 304

Witt Wijnen, P. de - 62

Wodak, R. - 58

Wolffram, D. - 23

Wolters, J. - 250

Zalm, G. (VVD - M F 1994-2002, 2003-2007; TK: 1998, 2002-2003) - 87, 100, 101

Zannoni, N. - 63, 74

Zant, P. van der - 188, 189, 204, 210

Zeelen, J. - 150

Zerubavel, E. - 29

Zernitz, Z. - 146

Zijlstra, H. (VVD - TK: 2006-2010, 2012-2017; S OCW 2010-2012, M BZ 2017-2018) - 81, 91, 94, 96, 136, 155-157, 159, 161, 172, 175, 179, 180, 184, 187, 188, 190, 191, 197, 199-202, 210, 216, 262-264, 268, 280

Zonderland, P. - 240

Zoontjens, P. - 41, 126

Zoutendijk, G. (VVD - EK: 1971-1987) - 221

Zunderdorp, R. - 242

Zweers, J. - 191



