



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Mensen- en kinderrechten: de gemiste kans van het burgerschapsonderwijs?

Oomen, B.

**Publication date**

2009

**Document Version**

Final published version

**Published in**

NTOR : Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

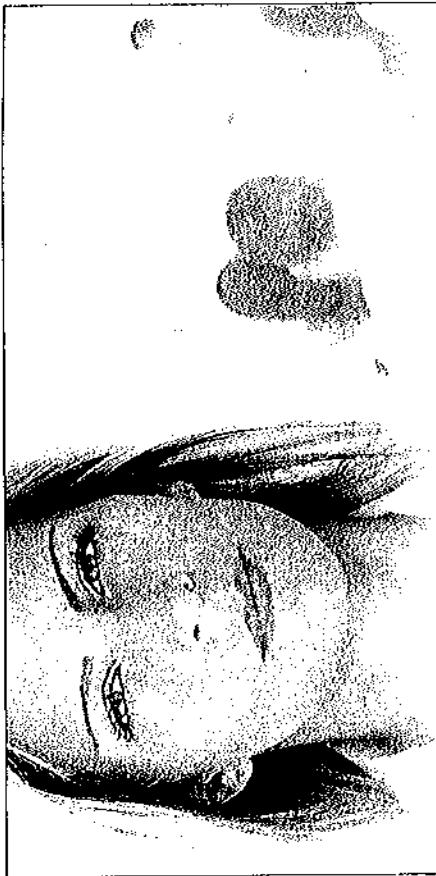
Oomen, B. (2009). Mensen- en kinderrechten: de gemiste kans van het burgerschapsonderwijs? *NTOR : Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 21(2), 100-117. [http://www.roac.nl/roac/\\_files/publications%20oomen/MensenEnKinderrechten.pdf](http://www.roac.nl/roac/_files/publications%20oomen/MensenEnKinderrechten.pdf)

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



## Goed onderwijs begint bij goed management

Om goed onderwijs te garanderen hebt u de juiste instrumenten nodig. Zo speelt u slagvaardig in op actuele ontwikkelingen binnen uw vakgebied.

### Hét startpunt voor de succesvolle schoolleider

SchoolManagement Totaal biedt een volledig informatiepakket. Dankzij zowel praktische als juridische informatie hebt u direct in kaart wat recente ontwikkelingen in de praktijk betekenen. Of het nu gaat om het binnenklimaat op uw school of het budget voor uw personeelsbeleid, voor elke managementvraag biedt SchoolManagement Totaal een oplossing.



Surf naar [www.schoolmanagementtotaal.nl](http://www.schoolmanagementtotaal.nl)  
en sluit direct online een proefabonnement af.



**SchoolManagement**  
Totaal

Bestelcode gratis proefabonnement: SMTPRF  
Bestelcode jaargabonnement: REGONDNL  
Prijs jaargabonnement: €650,-

Bestel via [www.schoolmanagementtotaal.nl](http://www.schoolmanagementtotaal.nl),  
of bel (070) 378 98 80

# W I J O R

www.schoolmanagementtotaal.nl

Sdu UITGEVERS

2003

## Mensen- en kinderrechten: de gemiste kans van het burgerschapsonderwijs?

*In de preambule van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens verklaren Staten ernaar te streven in "onderwijs en opvoeding de eerbied voor deze rechten en vrijheden te bevorderen." Deze intentie heeft zich vertaald in verplichtingen op grond van, onder andere, het Kinderrechtenverdrag en het Vrouwenverdrag. In de afgelopen jaren is Nederland regelmatig terechtgewezen omdat het niet voldoet aan deze verplichting tot mensenrechteneducatie. Toch laat het aan de VN toegezegde Actieplan (Mensenrechteneducatie op zich wachten. Dit is betreurenswaardig nu blijkt dat 1) juist in Nederland weinig kennis bestaat over mensenrechten 2) scholen hieraan weinig aandacht (hoeven te) besteden 3) het onderwijsveld zoekt naar een adequate invulling van de wettelijke opdracht tot het stimuleren van "actief burgerschap." Het Nederlands burgerschapsonderwijs gaat momenteel sterk over sociale vaardigheden en gemeenschapszin, maar zou baat hebben bij meer aansluiting bij de inhoud, inzichten en materialen van het mensenrechten- en kinderrechtenonderwijs. Burgerschap omvat dan ook de fundamentele rechten, vrijheden en de verantwoordelijkheden die daarbij horen binnen een democratisch bestel. Juist het Actieplan zou het verband tussen burgerschap, mensenrechten en democratie kunnen expliciteren. Daarmee zou de rijkssoevereïteit niet alleen voldoen aan de verdragsverplichtingen maar ook aan het recente verzoek van de Onderwijsinspectie om juist aan dit onderwerp veel meer aandacht te besteden.*

### 1 Inleiding

Het gezamenlijk opstellen van klassenregels. Een oefening in argumentatievaardigheden. Een paar weken de krant bijhouden en zelf acte ondernemen tegen wat gevoeld wordt als de grootste onrechtvaardigheid. Een rollenspel over vluchtelingen, de walvisvangst of een nieuwe moskee in de buurt. Het uitbeelden van de rechten uit het Kinderrechtenverdrag, en een gesprek over welk recht kinderen zelf het belangrijkste vinden. Een moot court. Een debat over de verhouding tussen de vrijheid van meningsuiting en de godsdienstvrijheid. Het je inleven in oorlogsslachtoffers, en aangeven waar hun leven niet alleen medelijden, maar ook bewondering wekt. Een rollenspel waarbij groepen op basis van schoenmaat ingedeeld worden en de minderheid ook minder privileges krijgt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De voorbeelden zijn afkomstig uit Raad van Europa. "Kompas: Een Handleiding Voor Mensenrechteneducatie Met Jongeren." 414. Antwerpen: Vormen, 2001

Mensenrechten- en kinderrechtenonderwijs, het moge duidelijk zijn, kan heel veel vormen aannemen. Tegelijkertijd gaat het altijd over zowel de kennis van de fundamentele rechten en vrijheden als over de vaardigheden en attitudes nodig voor de verwezenlijking ervan, met als uitgangspunt respect voor de menselijke waardigheid. Rechten zijn dus verbonden met verantwoordelijkheden, en met respect. De UVRM en het Kinderrechtenverdrag zijn hierbij richtinggevend, en het gaat niet alleen om kennis maar ook om "waardenvol" onderwijs, het ontwikkelen van empathie en het bieden van handelingsperspectieven, waarbij het – als docent – zelf in de praktijk brengen van bijvoorbeeld respect voor diversiteit van groot belang is.<sup>2</sup>

Ondanks een groot aantal internationale verplichtingen op dit gebied hebben mensen- en kinderrechten in Nederland nauwelijks een plaats in de kerndoelen in primair en voortgezet onderwijs en de eindtermen in het voortgezet onderwijs. Zo legt het burgerschapsonderwijs, sinds 2006 onderdeel van het curriculum, sterk de nadruk op sociale vaardigheden en gemeenschapszin en minder op fundamentele rechten en democratisering. Ook specifieke vakken, als maatschappijleer, ruimen opvallend weinig plaats in voor mensen- en kinderrechten.

Dit artikel betoogt dat de implementatie van het in 2008 aan de VN toegezegde Actieplan (Mensenrechteneducatie hier een rol kan spelen. Hiertoe schetst het eerst de internationale verplichtingen op het gebied van mensenrechten- en kinderrechtenonderwijs (MRE), en de verhouding met de onderwijsvrijheid. Vervolgens schenkt het aandacht aan de Nederlandse praktijk, zowel in het burgerschapsonderwijs als in de vakcurricula. Hierna volgen een aantal meer inhoudelijke gronden om mensen- en kinderrechten en democratisch burgerschap een belangrijker plaats in het onderwijs te geven. Tot slot volgt een overzicht van de op dit gebied te nemen stappen.

### 2 Mensenrechten – en kinderrechtenonderwijs: het juridisch raamwerk

"Since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed"; de aandacht voor het onderwijs in de preambule van de Unesco constitutie en de UVRM heeft in latere mensenrechteninstrumenten het karakter van verplichtingen gekregen. Zo bepaalt artikel 29, eerste lid, sub b van het Kinderrechtenverdrag dat onderwijs gericht moet zijn op "het bijbrengen van eerbied voor de rech-

(<http://www.vormen.org/Kompas>) en OHCHR. "<http://www.un.org/events/human-rights/2004/education.htm>) Abc – Teaching Human Rights: Practical Activities for Primary and Secondary School." In *Series on the UN Decade for Human Rights Education (1995-2004)*. New York, 2004. Wie belangstelling heeft voor materialen op het gebied van mensenrechteneducatie neemt contact op met [educatie@60jaarvrm.nl](mailto:educatie@60jaarvrm.nl).

<sup>2</sup> J. Bron, "Mensenrechten Door Het Curriculum." 61. Enschede: Platform Mensenrechteneducatie, SLO, 2001, p. 13.

ten van de mens en de fundamentele vrijheden, en voor de in het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegde beginselen." Artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten steelt in het eerste lid:

'De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op onderwijs. Zij zijn van oordeel dat het onderwijs gericht dient te zijn op de volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid en van het besef van haar waardigheid en dat het dient bij te dragen tot de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Zij zijn voorts van oordeel dat het onderwijs een ieder in staat dient te stellen een nuttige rol te vervullen in een vrije samenleving en het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap onder alle volken en alle rasgemeenschappen, etnische en godsdienstige groeperingen, alsmede de activiteiten van de Verenigde Naties voor de handhaving van de vrede dient te bevorderen'

Vergelijkbare verplichtingen zijn te vinden in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie, het Vrouwenverdrag, de UVRM en het Actieprogramma van de Wereldconferentie Mensenrechten.<sup>3</sup> Mensenrechtenonderwijs is van oudsher een van de van de speerpunten van de Raad van Europa, en krijgt ook steeds meer aandacht vanuit de EU. De Raad van Europa legt de nadruk ook sterk op democratisch burgerschap en spreekt over Education for Democratic Citizenship and Human Rights (EDC/HRE) als een "set of educational practices and activities designed to help young people and adults to play an active part in democratic life and exercise their rights and responsibilities in society".<sup>4</sup> In een aantal aanbevelingen dringt de Raad van Europa aan op het opnemen van mensenrechteneducatie in alle schoolcurricula.<sup>5</sup> Het Comité van Ministers sprak bijvoorbeeld haar zorg uit over het "groeieniveau van politieke en burgerlijke apathie en gebrek aan vertrouwen in democratische instituties", en riep op tot prioritaire aandacht voor "democratic citi-

3 Art. 7 CERD; Art. 10 CEDAW; Art. 26 UVRM; Deel I, para 33-34 en deel II, para 78-82 van het Actieprogramma van de Wereldconferentie Mensenrechten uit 1993. Zie ook by General Comment 3 BuPO en voor een vollediger overzicht: OHCHR. "Human Rights Education and Human Rights Treaties"; <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HRTreaties2en.pdf>.

4 Zie de speciale site van de RVE over dit onderwerp, met aandacht voor de praktijken van verschillende landen: <http://www.coe.int/edc>.

5 Art. 11, lid 1, sub b (2) van recommendation 1346(1997) on human rights education. Zie by Recommendation 1222 (1993) on the fight against racism, xenophobia and intolerance, DECLARATION AND PROGRAMME on Education for Democratic citizenship, based on the rights and responsibilities of the citizens. (Adopted by the Committee of Ministers on 7 May 1999 at its 104th Session). DECS/EDU/CIT (99) Decl E.

zenship"<sup>6</sup>. Hoewel "democratic citizenship" in Nederland wordt vertaald als "actief burgerschap" is de invulling ervan, zoals later zal blijken, radicaal anders: het gaat dan om gemeenschapszin en sociale vaardigheden in plaats van democratie, rechten en plichten.

## 2.1 Internationale kritiek

Hoewel verplichtingen op het terrein van het mensenrechten- en kinderechtenonderwijs al lang bestaan is de aandacht voor dit onderwerp in de afgelopen jaren sterk toegenomen. In navolging van het VN decennium voor mensenrechteneducatie, van 1995 tot 2004, namen de Verenigde Naties, de Unesco en de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten gezamenlijk een "Plan of Action: World Program for Human Rights Education" aan.<sup>7</sup> De eerste fase van dit actieplan beslaat de periode 2005-2009 en bevat een strategie voor de implementatie van mensenrechteneducatie in het primair en voortgezet onderwijs. Het richt zich op het onderwijsbeleid, de implementatie ervan, de inhoud van het onderwijs en de leeromgeving. Human Rights Education is hier:

'education, training and information aimed at building a universal culture of human rights. A comprehensive education in human rights not only provides knowledge about human rights and the mechanisms that protect them, but also imparts the skills needed to promote, defend and apply human rights in daily life. Human rights education fosters the attitudes and behaviours needed to uphold human rights for all members of society.

Human rights education activities should convey fundamental human rights principles, such as equality and non-discrimination, while affirming their interdependence, indivisibility and universality. At the same time, activities should be practical – relating human rights to learners' real-life experience and enabling them to build on human rights principles found in their own cultural context.'

Bij aanname van het Plan, in 2005, sprak de Nederlandse vertegenwoordiger: "let us teach, let us train, let us educate and let us learn...let us never fail to remember our obligation to promote and protect human rights."<sup>8</sup>

6 Recommendation Rec (2002)12 of the Committee of Ministers to member states on education for democratic citizenship (Adopted by the Committee of Ministers on 16 October 2002 at the 812th meeting of the Ministers' Deputies), aanhef en art. 3.

7 United Nations, UNESCO en OHCHR, "Plan of Action: World Programme for Human Rights Education." New York, Geneva: UNESCO, 2006. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147853e.pdf>.

8 VN Persbericht, GA/10317. Ook "Human rights education is an indispensable element in any strategy to prevent racism, xenophobia, anti-Semitism and intolerance."

Nederland is in de afgelopen jaren regelmatig terecht gewezen vanwege het relatieve gebrek aan aandacht voor mensenrechteneducatie. Zo beval het Kinderrechtencomité in januari 2009 Nederland aan om de "inspanningen voort te zetten teneinde te waarborgen dat alle bepalingen van het Verdrag algemeen bekend worden en door zowel volwassenen als kinderen worden begrepen. In dit opzicht moedigt het Comité de Verdragspartij aan een systematisch onderwijs- en trainingsprogramma op te zetten omtrent de beginselen en bepalingen van het Verdrag bestemd voor kinderen, ouders en alle beroepsgroepen die voor en met kinderen werken...".<sup>9</sup> Ook de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa Hammarberg uitte begin 2009 zijn zorg over het gebrek aan aandacht voor de Grondwet en fundamentele rechten en vrijheden in het onderwijscurriculum, en schreef dat "human rights education should be firmly anchored in a comprehensive manner in primary and secondary school education. The UN World Programme for Human Rights Education launched in 2005 and the Council of Europe initiative 'Education for Democratic Citizenship and Human Rights' may provide valuable guidance in this respect."<sup>10</sup> In de internationale contacten onderschrijft de regering deze kritiek. Zo gaf zij in een rapport voor de Universal Periodic Review door de VN-Mensenrechtenraad van begin 2008 zelf aan aan dat "the treaty bodies created under the Convention on the Rights of the Child and the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination have in the past noted that human rights could be given more attention in Dutch education". Ook stelde zij dat "while there was a lot going on in the Netherlands in the area of human rights education, the implementation of these initiatives was not effective or permanent. The government therefore devised an action plan together with the relevant stakeholders to consolidate and more clearly define the place of human rights education in society."<sup>11</sup> In hun rapport over deze UPR bevalen landen als Italië en Ghana Nederland aan om meer aandacht te besteden aan mensenrechtenonderwijs.

## 2.2 Vrijheid van onderwijs

Daar waar de overheid de internationale kritiek pareert gebeurt onder verwijzing naar de onderwijsvrijheid. Zo stelde de Nederlandse vertegenwoordiging tijdens de Universal Periodic Review door de VN Mensenrechtenraad: "It should be noted that schools cannot be given explicit

instructions on how [curs BO] they should teach pupils about human rights."<sup>12</sup>

Dit standpunt is ook verwoord in de regeringsreacties op kritiek vanuit de Verdragscomités inzake het Kinderrechtenverdrag, het ECOSOC-verdrag en het Anti-Discriminatieverdrag.

De Nederlandse overheid gaat uit van een onderwijssector die zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt en zelf beslist hoe het onderwijs aan kinderen wordt aangeboden en ingericht. Hierin past geen overheid die zich in detail bemoeit met hoe scholen dit doen. Scholen en besturen krijgen ruimte om die verantwoordelijkheid te nemen, maar krijgen wel een opdracht mee..... "Het Nederlandse onderwijsbeleid staat onder invloed van internationale instanties en regelgeving. Op het terrein van onderwijs bestaan geen internationaal bindende voorschriften. Wel willen landen via de zogenaamde 'open method of coordination' met uitwisselingen en goede praktijkvoorbeelden systemen van elkaar laten leren en al doende dichterbij elkaar brengen. Internationale verklaringen en verdragen zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Verdrag inzake de rechten van het kind zijn natuurlijk wel richtinggevend"<sup>13</sup>

De onderwijsvrijheid is dus het belangrijkste argument tegen mensenrechteneducatie, waarbij expliciet aangetekend wordt dat de overheid niet mag sturen in het "hoe" van, bijvoorbeeld, het burgerschapsonderwijs. Deze argumentatie is om een aantal redenen juridisch weinig overtuigend.<sup>14</sup> Ten eerste is de vrijheid van onderwijs, hoe belangrijk en zwaarbevochten zij in Nederland ook is, geen specifiek Nederlands gegeven. Zij is ook al opgenomen in, bijvoorbeeld, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, naast de verplichting om wél aandacht te besteden aan mensenrechten: terwyl lid 1 van art. 26 van de UVRM bepaalt dat eenieder recht op onderwijs heeft, en lid 2 stelt dat het onderwijs onder andere gericht zal zijn "op de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden", geeft het derde lid expliciet aan dat aan ouders in de eerste plaats het recht toekomt "om de soort van opvoeding en onderwijs te kiezen, welke aan hun kinderen zal worden gegeven". De verplichting tot mensenrechtenonderwijs is, zoals hierboven uitvoerig beschreven, uitgewerkt in een ruim aantal mensenrechteninstrumenten die allemaal in Nederland, ex art. 93 Gw verbindende kracht hebben. Voorzover, bijvoorbeeld, art. 29.1 (b) van het Kinderrechtenverdrag

9 Slotcommentaar van het Comité voor de Rechten van het Kind, Het Koninkrijk der Nederlanden, CRC/C/NLD/CO/3, 30 januari 2009, ad 23.

10 Raad van Europa, Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg, on his visit to the Netherlands, CommDH(2009)2, 11 maart 2009.

11 Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2008. National Report of the Kingdom of the Netherlands for the Universal Periodic Review. The Hague.

12 Zie boven, n 17.

13 Derde Nederlandse rapportage over de uitvoering van het Kinderrechtenverdrag.

14 Zie ook Oomen, Barbara, T. Van den Brandt en R. Bartels, 'Ondanks (verdrags)verplichtingen geen mensenrechteneducatie in Nederland?', *Nederlands Juristenblad*, 5 december 2008, p. 2116 - 2118.

dat bepaalt dat onderwijs gericht moet zijn op "het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden" nog iets aan duidelijk te wensen overlaat, is er altijd ook General Comment 1, dat onder andere stelt dat:

15. ... Human rights education should provide information on the content of human rights treaties. But children should also learn about human rights by seeing human rights standards implemented in practice, whether at home, in school, or within the community.<sup>15</sup>

Verdragen als het Kinderrechtenverdrag binden alle partijen. Tegelijkertijd kan betoogd worden dat juist Nederland nog een extra verantwoordelijkheid op dit gebied heeft. Nederland is immers een van de weinige landen waar de regering het bevorderen van de internationale rechtsorde, zoals vervat in art. 90 Gw, expliciet tot taak heeft. Daarnaast betreft de recentelijk opgestelde mensenrechtenstrategie niet alleen het buitenlands beleid, maar is zij expliciet als kabinetsbeleid vastgesteld.<sup>16</sup> Zoals Minister Verhagen aan de kamer schreef: "Mensenrechten zijn een verantwoordelijkheid voor het hele kabinet. De mensenrechtenstrategie is vastgesteld door de ministerraad; daarmee hebben alle bewindslieden zich gecommitteerd aan dit beleid."<sup>17</sup>

Het argument dat de overheid niet stuurt in hoe mensenrechten een plaats krijgen in het curriculum is weliswaar een retorische vondst die zowel parlement als internationale gemeenschap vaak lieten passeren, maar doet in deze niet ter zake. De verplichtingen op het gebied van mensenrechten-educatie behelzen immers dat deze rechten een plaats krijgen in het curriculum, en vragen niet van de overheid om en detail in te vullen hoe scholen hier vervolgens invulling aan geven. De specifieke verantwoordelijkheid die de overheid heeft in het vaststellen wat scholieren moeten leren werd ook benadrukt door de Commissie-Dijsselbloem: "in de toekoms zal door middel van het ontwikkelen van leerstandaarden en canonicisering van onderwijsinhoud voor iedereen helder moeten zijn wat de leerlingen aan het einde van hun schoolperiode moeten kennen en kunnen."<sup>18</sup>

Zoals hierboven betoogd gelden hier op het gebied van de mensen- en kinderrechten specifieke verplichtingen.

15 General comment 1, The aims of education, CRC/GC/2001/1, 17 April 2001.

16 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007. Naar een menswaardig bestaan: een mensenrechtenstrategie voor het buitenlandse beleid. Den Haag.

17 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, kamerstuk 31263, 15 april 2008.

18 Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008. Tijd voor Onderwijs. Den Haag: SDU uitgevers, 190.

### 3 Mensen- en kinderrechten in het Nederlands onderwijs in Nederland: de stand van zaken

Dat mensen- en kinderrechten, juridisch gezien, aandacht zouden moeten krijgen in het onderwijs is duidelijk. In hoeverre de internationale kritiek terecht is is evenwel lastiger te achterhalen. Het formele kader behelst namelijk niet alleen de kerndoelen zoals vastgelegd in de Wet op het Primair Voortgezet Onderwijs, maar ook de officiële kerncurricula, de eindtermen van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs, de examenprogramma's en de toetsing vanuit de onderwijsinspectie. Daarnaast is er nog de schoolpraktijk, zoals het gebruik van bepaalde methoden. Hierbij dient ten eerste opgemerkt dat mensenrechten wel degelijk genoemd worden in één van de kerndoelen van het voortgezet onderwijs:

Kerdoel 47: De leerling leert actuele spanningen en conflicten in de wereld te plaatsen tegen hun achtergrond, en leert daarbij de doorwerking ervan op individuen en samenleving (nationaal, Europees en internationaal), de grote onderlinge afhankelijkheid in de wereld, het belang van mensenrechten en de betekenis van internationale samenwerking te zien<sup>19</sup>

Daarnaast besteden sommige leermethoden of enthousiaste leerkrachten wel degelijk aandacht aan universele rechten, en is een veelheid aan maatschappelijke organisaties actief op dit terrein.<sup>20</sup> Dit werk is echter grotendeels vrijwillig, en uitgevers en docenten geven aan dat zonder veel expliciet vermelding van mensen- en kinderrechten in de kerndoelen van het primair en voortgezet onderwijs en de eindtermen van het voortgezet onderwijs de prioriteiten vaak elders zullen (moeten) liggen.<sup>21</sup>

Over het algemeen geldt echter dat mensen- en kinderrechten maar zeer beperkt aandacht krijgen in zowel het formele curriculum als in de gebruikte methoden.<sup>22</sup> Waar het gaat om het basisonderwijs spelen mensenrechten bijvoorbeeld geen rol, terwijl blijkt dat scholieren juist in deze

19 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). Dit besluit geeft uitvoering aan art. 11b en 11e van de Wet op het voortgezet onderwijs.

20 Bv Amnesty International, de Anne Frank Stichting, de UNESCO middels de UNESCO scholen, Defence for Children, het Rode Kruis, Unicef maar ook War Child. Zie [www.mensenrechteneducatie.nl](http://www.mensenrechteneducatie.nl).

21 Discussies met het Platform Mensenrechteneducatie, oa binnen het kader van het project "Mijn rechten = jouw rechten"

22 Zie ook Platform Mensenrechteneducatie, "Gemiste Kansen?: Aandacht voor Mensen- en Kinderrechten in het Nederlands Onderwijs: Verslag van een voorlopig onderzoek".



fase receptief zijn voor deze materie. De meest relevante kerndoelen in het basisonderwijs zijn echter:

36. De leerlingen leren hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en hun rol als burger.

37. De leerlingen leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen.

38. De leerlingen leren hoofdzaken over geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen, en ze leren respectvol om te gaan met verschillen in opvattingen van mensen.<sup>26</sup>

Nederlands burgerschap prevaleert hier boven wereldburgerschap, en waarden en normen boven rechten en plichten. Eenzelfde beeld is zichtbaar in het voortgezet onderwijs.

Ook in de eindtermen en de examenprogramma's van specifieke vakken blijkt weinig aandacht voor mensen- en kinderrechten. Omdat het ondoenlijk zou zijn om alle vakken op het vmbo en het havo/vwo op de mensenrechtencomponent door te lichten (en wellicht ook iets teveel van de lezer zou vragen) hieronder slechts twee voorbeelden: het burgerschapsonderwijs en het voorgestelde curriculum maatschappijwetenschappen voor het havo/vwo.

### 3.1 Actief burgerschap: normen en waarden of rechten en verantwoordelijkheden?

Sinds 2006 is wettelijk bepaald dat zowel het primair als het voortgezet onderwijs aandacht besteedt aan burgerschap: "het onderwijs (...) is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie."<sup>27</sup> Wat opvalt is hoezeer de Nederlandse invulling van actief burgerschap afwijkt van de gangbare uitleg van de internationale equivalent: "education for democratic citizenship". Zo stelt het Ministerie van OC en W dat "Actief burgerschap verwijst naar de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren".<sup>28</sup>

De Raad van Europa, daarentegen, spreekt over Education for Democratic Citizenship and Human Rights (EDC/HRE) als een "set of educational

23 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 de vaststelling van vernieuwde kerndoelen voor het basisonderwijs.

24 Art. 8 lid 3 van de Wet op het primair onderwijs, art. 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs en art. 11 lid 3 van de Wet op de expertisecentra.

25 Zie oa: [http://www.onderwijsinspectie.nl/nl/home/naslag/thema/school\\_en\\_omgeving/burgerschap\\_sociale\\_integratie](http://www.onderwijsinspectie.nl/nl/home/naslag/thema/school_en_omgeving/burgerschap_sociale_integratie).

practices and activities designed to help young people and adults to play an active part in democratic life and exercise their rights and responsibilities in society."<sup>26</sup> Het fundamentele doel van burgerschapsonderwijs is dan het bevorderen van een cultuur van democratie en mensenrechten.<sup>27</sup> Burgerschapsvorming beoogt hier de maatschappelijke samenhang, het onderlinge begrip en de solidariteit te versterken.<sup>28</sup> Hierbij is democratische vorming en aandacht voor de mensenrechten dus de kern van de zaak. Actief burgerschap, zo lijkt het, draait in Nederland om gemeenschapzin en normen en waarden, terwijl de internationale afspraken op dit gebied gaan over rechten, verantwoordelijkheden en democratisering. Dit wordt nog duidelijker bij nadere bestudering van de toetsingskaders. Binnen de EU wordt een toetsingskader met als eerste vraag "Is there a focus on specific information about democracy and human rights?"<sup>29</sup> In Nederland, daarentegen, kijkt de onderwijsinspectie naar twee kwaliteitsindicatoren: kwaliteitszorg en aanbod.<sup>29</sup> Voor wat betreft het aanbod moet een school aandacht besteden aan twee van de volgende vier dimensies:

- 1) De school schenkt aandacht aan de bevordering van sociale competenties
  - 2) De school schenkt aandacht aan de samenleving en de diversiteit daarin, en bevordert deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving
  - 3) De school bevordert basiswaarden en de kennis, houdingen en vaardigheden voor participatie in de democratische rechtsstaat (en het onderwijs is niet in strijd met de basiswaarden)
  - 4) De school brengt burgerschap en integratie ook zelf in de praktijk<sup>30</sup>
- Hierbij valt ten eerste op dat aandacht voor actief burgerschap niet hoeft te gaan over onderdeel (3): basiswaarden en participatie in de democratische rechtsstaat. Een school die aandacht besteedt aan sociale vaardigheden (1) en een schoolkrant heeft (4) bevordert ook actief burgerschap.

26 Zie de speciale site van de RvE over dit onderwerp, met aandacht voor de praktijken van verschillende landen: [http://www.coe.int/t/dg4/education/edcd/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/edcd/default_EN.asp).

27 [http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/What\\_is\\_EDC/GlossaryKeyTerms\\_en.asp#P207\\_8117](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/What_is_EDC/GlossaryKeyTerms_en.asp#P207_8117). De resoluties van de RvE op dit gebied zijn ook in Nederland geldend recht.

28 Osler, Audrey en Hugh Starkey. 2004. Study on the Advances in Civic Education in Education Systems: good practices in industrialized countries. London: Centre for Citizenship and Human Rights Education, University of Leeds, UK and Institute of Education, University of London, UK, 286.

29 Staatscourant 30 januari 2008, nr 21. Zie ook inspectie van het Onderwijs. 2006. Toezicht op Burgerschap en Integratie. Utrecht. De aandachtspunten voor wat betreft de kwaliteitszorg gaan over visie en planmatigheid, verantwoordelijkheid, resultaten en risico's.

30 Toezicht op Burgerschap, p. 8.

Zo is het eerste onderdeel van de *checklist* die de inspectie hanteert "sociale vaardigheden".

Daarnaast valt het begrip "basiswaarden" op. Een school die aandacht wil besteden aan deze basiswaarden van de democratische rechtsstaat vindt informatie hierover in een aparte bijlage: het gaat om vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, verdraagzaamheid, autonomie, het afwijzen van onverdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie.<sup>31</sup> Hoewel de inspectie in de meest recente versie van het toetsingskader benadrukt deze waarden niet zelf verzonnen te hebben maar de Grondwet en de UVRM als bron te gebruiken valt vooral op hoe specifiek de invulling is, en hoe zij ingegeven lijkt door de discussie over integratie in Nederland.<sup>32</sup> Zo ontbreekt referentie aan klassieke vrijheidsrechten als het recht op privacy, de godsdienstvrijheid en het recht op een eerlijk proces; politieke rechten als de vrijheid van vereniging, en het recht op deelname aan besluitvorming; de sociale rechten op bijvoorbeeld arbeid, sociale zekerheid, onderwijs en de bij deze rechten horende verantwoordelijkheden.<sup>33</sup>

Daarnaast is de gemeenschap die de inspectie voor ogen heeft duidelijk de Nederlandse democratische rechtsstaat. Basiswaarden klinkt daarnaast heel anders universele rechten, die mensen hebben simpelweg omdat zij mens zijn.<sup>34</sup> Zoals de inspectie de nadruk op Nederland verwoordt:

"De basiswaarden van de democratische rechtsstaat laten alle ruimte aan scholen om zelf te bepalen welke waarden zij aan hun leerlingen willen voorhouden, maar drukken tevens voor de Nederlandse samenleving fundamentele waarden uit. Om leerlingen adequaat op deelname aan de Nederlandse samenleving voor te bereiden, is de minimale eis die aan scholen gesteld mag worden dat het onderwijs daarmee rekening houdt en niet in strijd is met basiswaarden."<sup>35</sup>

31 Ibid., p. 15.

32 Dit begrip is klaarblijkelijk voor het eerst gebruikt naar aanleiding van onderzoek onder islamitische scholen, en de uitwerking van 2008 lijkt deels ingegeven door de discussie rondom het Islamitisch college Amsterdam, zie Onderwijsinspectie, Rapport van een incidenteel onderzoek, Islamitisch College Amsterdam, 2007.

33 In het Toetsingskader Actief Burgerschap en sociale integratie, Staatscourant 5 juli 2006, ontbreekt de verwijzing naar de Grondwet en de UVRM geheel, ook in 2008 lijkt het vooral een *afterthought*. Dit Toetsingskader vormde de basis voor het onderzoek door de onderwijsinspectie, gepubliceerd.

34 Dit terwijl by de WRR basiswaarden en mensenrechten gelijkstelt: WRR, 2003. *Waarden, Normen en de last van het gedrag*. Edited by De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 56.

35 Ibid., p. 16. Deze benadering wijkt overigens ook af van achtergrondstudies over Burgerschap, waaraan de Verdragsrapportages weer wel refereren. Zie met name J. Bron, Jeroen, 2006. Een basis voor burgerschap: een inhoudelijk verkenning voor het funderend onderwijs. In *SLO werken aan leren*. Enschede: Stichting Leerplanontwikkeling.

Het invullen van actief burgerschap in termen van basiswaarden is dus optioneel, en benadrukt een specifieke groep waarden (niet rechten) die niet verder reikt dan de landsgrenzen.

Dit toetsingskader vormt uiteraard de activiteiten van scholen op dit gebied.<sup>36</sup> De onderwijsinspectie verdeelt burgerschapsonderwijs in sociale vaardigheden, beleefdheid en omgangsregels, andere culturen, basiswaarden, godsdienstlevensbeschouwing, kennis van de democratie en "de school is een oefenplaats".<sup>37</sup> Over het algemeen vinden scholen "sociale vaardigheden" het belangrijkste. Kennis van de democratie en andere culturen krijgen, volgens de rapporten van de Onderwijsinspectie over de invoering van het burgerschapsonderwijs, het minst aandacht. Zo besteedt anno 2009 51 % van de scholen in het speciaal onderwijs, 44 % van het primair onderwijs, 28 % van de vmbo scholen en 26 % van de havo/vwo scholen relatief weinig (minder dan enkele keren per jaar) aandacht aan kennis van de democratie als onderdeel van de maatschappelijke en persoonsvorming. Waar het gaat over *andere culturen* komt dit aspect bij 24 % van de scholen in het primair onderwijs, 37 % van de vmbo- en 33 % van de havo/vwo scholen relatief weinig aan de orde.

Dit alles bevestigt een eerdere conclusie van de onderwijsinspectie, van "geen noemenswaardige aandacht" voor democratie in de onderbouw van het basisonderwijs en in het speciaal onderwijs en basiswaarden en aandacht voor andere culturen op havo/vwo-scholen.<sup>38</sup>

In "De Staat van het Onderwijs 2009" laat de inspectie dan ook op dit gebied een waarschuwend geluid horen.<sup>39</sup> Het roept de rijksoverheid op tot het "het bevorderen van kennis over effectieve aanpakken en onderzoek naar effecten van burgerschapsonderwijs, het toegankelijk maken van gebruiksklare kennis voor scholen en het stimuleren van de ontwikkeling van onderwijs- en evaluatiemateriaal." Belemmeringen in de invoering van burgerschapsonderwijs zijn immers volgens schoolleiders "het gebrek aan tijd, gebrek aan geschikt lesmateriaal en onvoldoende deskundigheid". Juist op dit gebied is het bijzonder jammer dat hoegenaamd geen aansluiting wordt gezocht bij de uitgebreide internationale ervaringen op het gebied van *education for democratic citizenship*.

### 3.2 Vakspecifieke aandacht? Het voorbeeld van maatschappijwetenschappen

Uiteraard kunnen mensen- en kinderrechten en de bijbehorende verantwoordelijkheden wel in specifieke vakken aan de orde komen: vakken als geschiedenis, maatschappijwetenschappen en aardrijkskunde liggen daar-

36 Net als de inhoud van de citomatrix burgerschap in ontwikkeling.

37 Inspectie van het Onderwijs. 2009. De Staat van het Onderwijs: Ibid. 2008; Onderwijsverslag 2006/2007. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

38 De Staat van het Onderwijs 2008, p. 225.

39 P. 302.



bij voor de hand. Dit is momenteel nauwelijks het geval, en lijkt in de toekomst alleen maar te verminderen. Ter illustratie bespreek ik kort het voorgenomen curriculum Maatschappijwetenschappen havo/vwo, zoals dat hoogstwaarschijnlijk vanaf 2010 ingevoerd wordt.<sup>40</sup>

Dit curriculum, opgesteld door de Commissie Schnabel, geeft een voorstel voor het gemeenschappelijke deel van de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Hier krijgen alle leerlingen van havo en vwo het vak maatschappijleer, een vak dat expliciet beoogt om een bijdrage te leveren aan de burgerschapsvorming van de leerlingen.<sup>41</sup> Het curriculum gaat verder dan alleen kennis, met het vak krijgen leerlingen "niet alleen een beter inzicht in de eigen leefwereld, maar ook een beter besef van de mogelijkheden van verandering en eventueel verbetering van de samenleving." Het programma is sterk geënt op de sociologie en de politicologie; het recht geldt er als een "naburige discipline".<sup>42</sup>

Het voorgestelde programma kent 14 domeinen, waaronder "migratie en integratie", "democratie, autocratie en politieke verandering", "Ideologieën, waarden en voorkeuren", "Conflict, samenwerking en internationale machtsverhoudingen", "De toekomst van de (Nederlandse) nationale staat", "Politieke actoren en politiek gedrag" en "religie, levensbeschouwing en zingeving". In ieder domein geeft de Commissie een aantal eindtermen. Zo moet een eindexamenkandidaat, in een selectie uit de tientallen eindtermen, "verslag doen over onderzoek naar verschillen in de mate van democratie in landen en de mate van democratie in Nederland aangeven", "uitleggen hoe verschillen in politieke waarden en de hiërarchie daarin van zowet politici als burgers worden onderzocht", "beschrijven hoe genocide (bijvoorbeeld de Holocaust) in verschillende theorieën wordt verklaard en beschrijven welke verklaringen worden gegeven voor politiek terrorisme", "uitleggen dat de Nederlandse staat de vorm heeft van een rechtsstaat, en de structuur van het Nederlandse stelsel van politieke besluitvorming beschrijven en typeren", "aangeven hoe het besluitvormingsproces (in Nederland) verloopt" en "de aantrekkingskracht van het moslimfundamentalisme op sommige islamitische jongeren verklaren". De kandidaat hoeft niet te weten wat er in de Grondwet staat, laat staan kennis opdoen van de universele rechten. De enige eindterm die rept van

40 Voor een veel gedegener overzicht, dat wel expliciet de relatie legt tussen burgerschap en fundamentele rechten: Bron, Jeroen. 2006. Een basis voor burgerschap: een inhoudelijk verkenning voor het funderend onderwijs. In *SLO werken aan leren*. Enschede: Stichting Leerplanontwikkeling en het rapport "Gemiste Kansen" van het Platform Mensenrechteneducatie.

41 Paul Schnabel, P. H. Noordink, SLO en B. De Weme. 2007. Het vak maatschappijwetenschappen: voorstel examenprogramma. Enschede: Commissie Maatschappijwetenschappen, [http://www.slo.nl/themes/003/Map4/publicatie\\_def\\_webversie.pdf](http://www.slo.nl/themes/003/Map4/publicatie_def_webversie.pdf), p. 12.

42 *Ibid.*, p. 28.

fundamentele rechten is curieus genoeg opgenomen onder religie, levensbeschouwing en zingeving, en stelt dat de kandidaat moet kunnen "aangeven welke waarden in een seculiere samenleving als algemeen aanvaard worden beschouwd en wat er van deze waarden terug te vinden is in de Nederlandse Grondwet".<sup>43</sup>

Een Nederlandse havo/vwo leerling, kortom, kijkt vanaf 2010 alleen naar de Grondwet door de bril van de seculiere samenleving, hoeft in het geheel niet te weten wat er in de UVRM staat en wat het juridisch kader is inzake bijvoorbeeld migratie (Vluchtelingenverdrag), discriminatie, arbeid of grootschalige conflicten. Hij/zij moet genocide wel kunnen verklaren, maar hoeft niets te weten van het Genocideverdrag of het Internationaal Strafhof.

#### 4 Meer inhoudelijke gronden voor een ander burgerschapsbegrip

Het Nederlandse onderwijsbeleid besteedt formeel nauwelijks aandacht aan mensen- en kinderrechten, terwijl dit wel zou mogen en zelfs moeten. Is dit nu erg? Hieronder geef ik kort een aantal meer inhoudelijke overwegingen om aandacht voor burgerschap in het onderwijs ook sterker te stellen op "rights, respect and responsibilities", of dit nu vakspecifiek plaatsvindt of in het kader van het bevorderen van actief burgerschap. In het jaarverslag van de Raad van State over 2007 stelde zijn vice-president: "de kennis van en het begrip voor de beginnende decennia bij volksvertegenwoordigers, bewindslieden, ambtenaren en journalisten afgenomen".<sup>44</sup> Er is een groot aantal aanwijzingen dat dit ook de gewone Nederlander geldt. Zo liet een onderzoek door de Liga voor de Rechten van de Mens uit 2005 zien dat de Nederlander niet alleen relatief weinig weet van mensenrechten, maar ook niet weet hoe hij te dragen aan de bescherming ervan.<sup>45</sup> Een representatief onderzoek naar wat Nederlanders van de inhoud van de Grondwet weten en vinden kwam met een vergelijkbare conclusie: de gemiddelde Nederlander vindt de Grondwet weliswaar heel

43 *Ibid.*, p. 108.

44 Raad van State, Jaarverslag 2007, [http://www.raadvanstate.nl/pers/samenvatting\\_jaarverslag\\_2007.asp](http://www.raadvanstate.nl/pers/samenvatting_jaarverslag_2007.asp).

45 Cees Hamelink. 2005. Mensenrechten in Nederland. Terecht: nieuwsbrief van de Liga voor de rechten van de mens, 4-5. Zie ook het gebrek aan draagvlak voor de Europese Grondwet (toen nog) in 2007: TNS Nipo, 2007. Eurobarometer 67: de publieke opinie in de Europese Unie: nationaal rapport Nederland. In *Standaard eurobarometer*: Europese Commissie. Internationale vergelijkingen op dit gebied zijn overigens lastig: Het rapport van Paul Dekker, Paul, Joep de Hart en Paul De Beer. 2004. De moraal in de publieke opinie – Een verkenning van 'normen en waarden' in bevolkingsenquêtes. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau is een goed startpunt maar baseert zich grotendeels op data uit 1997.

belangrijk, maar heeft weinig kennis van de inhoud ervan.<sup>46</sup> Opvallend is daarbij dat 87 % van de ondervraagden vindt dat jongeren op school zouden moeten leren wat er in de Grondwet staat. Het onderzoek "Jonge Burgers en Democratie" vond een grote kloof tussen de kennis over het Nederlandse en het Europese bestel.<sup>47</sup> In de gesprekken met mensen met een (zeer) lage opleiding die gevoerd werden als voorbereiding van het onderzoek "Vormen van Democratie" bleek dat respondenten bij democratie vooral dachten aan vrijheden en vrijwel nooit aan rechten en plichten.<sup>48</sup>

Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel krachten in de Nederlandse samenleving in de afgelopen jaren vroegen om meer nadruk op fundamentele rechten en verantwoordelijkheden in het onderwijs. Te denken valt aan rapporten als "Waarden, normen en de last van het gedrag" lezing, WRR rapporten als "Waarden, normen en de last van het gedrag" en "Identificatie met Nederland" en het rapport van de Commissie Uitdragen Kernwaarden Rechtsstaat.<sup>49</sup> Vanuit de Tweede Kamer stelde in 2005 de motie De Vries "dat kennis en begrip van onze grondrechten bij de burgers van essentieel belang zijn voor het goed functioneren van onze democratische rechtsstaat", en vroeg de regering zich "te beraden op een permanente inspanning om kennis en begrip van onze grondrechten te verbreden en levend te houden, en de Kamer over het daaruit resulterende plan van aanpak te informeren".<sup>50</sup> De motie Çörüz stelde in 2007 dat "verspreiding van kennis van de waarden van de Nederlandse rechtsstaat kan bijdragen om polarisatie en radicalisering tegen te gaan" en verzocht "de regering een concreet actieplan uit te werken waarin de waarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat worden uitgedragen".<sup>51</sup> In reac-

tie hierop stelde de regering een Actieplan Democratische Rechtsstaat op, met een "samenhangend en onderbouwd geheel van praktische maatregelen voor rijksbeleid, gericht op vergroting van het draagvlak voor de waarden die aan onze democratie en rechtsstaat ten grondslag liggen".<sup>52</sup> Ook vroeg het parlement in de afgelopen tijd specifiek om meer aandacht voor mensenrechten in het onderwijs. Dit uit onvrede over een brief van de ministers van OenW en Buitenlandse Zaken over de huidige plaats van mensenrechten in het onderwijs, verstuurd naar aanleiding van het 60-jarig bestaan van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.<sup>53</sup> In een breed gesteunde motie overwoog de Tweede Kamer dat "mensen- en kinderrechten in de praktijk onvoldoende structurele en expliciete aandacht krijgen in de lesmethodes in het primair, voortgezet en beroepsopleiding" en verzocht het kabinet "met respect voor de onderwijsvrijheid en de bevindingen van de commissie Onderwijsvernieuwing te bekijken hoe mensen en kinderrechten wel de noodzakelijke aandacht binnen het onderwijscurriculum kunnen krijgen."<sup>54</sup>

In meer politiek-filosofische zin geldt dan ook dat een burgerschapsbegrip gebaseerd op fundamentele rechten, verantwoordelijkheden en democratische deliberatie wellicht inclusiever en minder normatief is dan een denken in termen van de gemeenschap.<sup>55</sup> Burgerschap, zo leert de literatuur, kan gestoeld zijn lidmaatschap van een gemeenschap (zoals de natiesstaat) maar ook op de permanente reflectie op universeel gedeelde waarden. In het eerste geval gaat het om *aanpassingsgericht* burgerschap, in het tweede om de *kritisch-democratische* variant.<sup>56</sup> Als de onderwijsinspectie burgerschap definieert als "de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap" dan prevaleert niet alleen de notie van *aanpassingsgericht* burgerschap, maar rijst ook de vraag om welke gemeenschap het hier gaat, en wie bepaalt wat binnen deze gemeenschap de dominante normen en waarden zijn. Universele rechten kenmerken zich niet alleen door de breed en door alle VN-lidstaten gedragen acceptatie dat het hier gaat om rechten die mensen hebben omdat zij mens zijn, maar ook door het feit dat het in essentie spelregels zijn voor het omgaan met verschil.

52 Ref.

53 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, kamerstuk 31700 V, 8 december 2008.

54 Motie-Pechtold, nr 111, nav de Vaststelling van de Begrotingsstaten van het Ministerie van OenW, ingediend op 11 december 2008.

55 Vgl het constitutioneel patriotisme van Habermas, dat een onderscheid maakt tussen burgerschap gebaseerd op nationale identiteit en burgerschap gebaseerd op het delen van, en reflecteren op, universele waarden; Habermas, Juergen. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* Malden: Polity Press.

56 Veugelaars, aangehaald in J. Bron, Een basis voor burgerschap, p. 28-29.

46 Barbara Oomen, B. en H. I. Lelieveldt. 2008. Onbekend maar niet onbemind. Wat weet en vindt de Nederlander van de Grondwet? *Nederlands Juristenblad* 83 (7 maart 2008):577-578.

47 Harmen Binnema, Maud Adriaansen en Dieter Verhul. 2007. Jonge burgers en democratie: kennis, houding en vaardigheden. Amsterdam: Veldkamp.

48 Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. 2007. Vormen van Democratie: een advies over democratische gezindheid. Den Haag: RMO.

49 Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2005. Nota Grondrechten in een Pluriforme Samenleving. 22 en passim, WRR. 2003. *Waarden, Normen en de last van het gedrag*. Edited by De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR. 2002. *De Toekomst van de Nationale Rechtsstaat*. Edited by De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Vol. 63. *Rapporten aan de Regering*. Den Haag: WRR; Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat. 2008. Onverschilligheid is geen optie: de rechtsstaat maken we samen. Den Haag: Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. 2007. Vormen van Democratie: een advies over democratische gezindheid. Den Haag: RMO.

50 Voorgesteld 24 februari 2006, kamerstuk 29 614, nr 5.

51 Voorgesteld 1 november 2007, kamerstuk 29 754, nr. 115.

Een andere reden om dit mensenrechten- en kinderrechtenonderwijs een grotere rol te geven in het onderwijscurriculum is de nadruk die het legt op *politieke participatie*. Het recht om te participeren, de vrijheid van vergadering en van vereniging, het stemrecht, het recht om deel te nemen aan het bestuur van het land, de vaardigheden die hiervoor nodig zijn en de verantwoordelijkheden die dit alles met zich meebrengt staan immers centraal in de "internationale" variant van burgerschapsvorming. Mensenrechtenonderwijs, net als EDC, bendrukt sterk de actieve dimensie van burgerschap, "wat kan ik doen". Dit in lijn met art. 29(1) van de UVRM: "eenieder heeft plichten jegens de gemeenschap, zonder welke de vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid niet mogelijk is".

Dit alles onderstreept een van de belangrijkste redenen om ook in Nederland aan te sluiten bij het internationaal gangbare burgerschapsbegrip: de grote hoeveelheid kennis en ervaring die andere landen al opdeden op dit gebied. Zo zijn er uitgebreide handboeken als "Kompas, een handleiding voor mensenrechteneducatie met jongeren" (wij doen het in Nederland met de Vlaamse vertaling) van de Raad van Europa en het ABC-teaching human rights van de OHCHR.<sup>57</sup> Terwijl de onderwijsinspectie haar zorg uitte over het gebrek aan kennis van de effecten en effectiviteit van burgerschapsonderwijs, zijn er internationale evaluaties als die van het "Rights, Respect and Responsibilities" programma.<sup>58</sup>

## Conclusie

Er speelt dus iets merkwaardigs. Enerzijds geeft de regering geen gevolg aan de internationale verplichtingen op het gebied van mensen- en kinderrechtenonderwijs en democratisch burgerschap en weigert zij om het – al aan de VN toegezegde – actieplan op dit gebied op te stellen. Anderzijds ligt er een expliciete oproep vanuit de Onderwijsinspectie aan diezelfde regering om gebruiksklare kennis op het gebied van burgerschaps- onderwijs toegankelijk te maken voor scholen en de ontwikkeling van onderwijs- en evaluatiemateriaal te stimuleren. Juist het democratisch burgerschap, en de aandacht voor andere culturen die binnen mensenrechteneducatie centraal staan verdienen daarbij extra aandacht. Dit sluit aan bij een bredere maatschappelijke zorg over het gebrek aan kennis bij (jonge) Nederlanders van de kernwaarden van de rechtsstaat en de intentie van dit kabinet om die kennis te versterken.

Juist het actieplan mensenrechteneducatie, in welke vorm dan ook, zou een brug kunnen vormen tussen de Nederlandse zoektocht naar een adequate invulling van het burgerschapsonderwijs en de veelheid aan lesmiddelen, leerlijnen en evaluatiemateriaal die op dit gebied internationaal voorhanden is. Het aan de VN toegezegde actieplan voorziet in een aantal stappen: een analyse van de plaats van mensenrechteneducatie in het huidige systeem, het opstellen van een plan voor de daadwerkelijk implementatie van mensenrechteneducatie in (de minimum inspanning), de uitvoering hiervan (wetgeving, bijgesteld onderwijsmateriaal, cursussen) en evaluatie. Ook voorziet het actieplan in een coördinatiepunt dat centrale actoren als het onderwijs, het middenveld, de overheid, ouders en kinderen rondom dit thema bij elkaar brengt.

Dit alles vergt wél een invulling van actief burgerschap die aansluit bij hetgeen in internationaal verband afgesproken werd. Burgerschap gaat dan niet alleen om *gemeenschapszin*, maar ook om de fundamentele rechten, verantwoordelijkheden en vrijheden die de kern vormen van *democratisch burgerschap*. Het ligt voor de hand om ook deze elementen in het Toetsingskader te benadrukken. Burgerschap draait immers niet alleen om handen schudden en maatschappelijke stages, maar ook op politieke participatie binnen het democratisch bestel. Wie dit over het hoofd ziet mist niet alleen een kans om mensen- en kinderrechten eindelijk een vaste plaats te geven in het Nederlands onderwijscurriculum maar ook om in de invulling van het burgerschapsonderwijs lering te trekken uit de ervaring van andere landen.

## Over de auteur

Professor mr. Barbara Oomen is hoofdlocante rechten aan de Roosevelt Academy (Universiteit Utrecht) en is bijzonder hoogleraar rechtspluralisme aan de Universiteit van Amsterdam. Daarnaast is zij voorzitter van het Platform Mensenrechteneducatie.

57 Zie bv ook de documentatie op websites als [www.hrea.org](http://www.hrea.org), <http://portal.unesco.org/education>, <http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/index.htm>. Deze organisaties werken momenteel aan een compilatie van *best practices* op dit gebied.

58 Catherine Covell en Brian Howe. 2007. Rights, Respect and Responsibility. Report on the Hampshire County Initiative. Nova Scotia: Childrens Rights Centre.