

## COLUMN

# Democratische burgers worden gevormd, niet geboren

## Een lesje democratisch burgerschap<sup>\*</sup>

Janny Dierx

Burgerschapsonderwijs is in Nederland wettelijk verplicht. Het staat in de onderwijswetgeving omschreven als onderwijs over de bereidheid en de capaciteit om deel uit te maken van een gemeenschap en daar actief aan bij te dragen. In artikel 8:3 Wet op het primair onderwijs (WPO) staat:

‘Het onderwijs

- a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,
- b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
- c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.’

Sinds 2005 is dit opgenomen in de sectorwetten voor het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Iets soortgelijks staat in artikel 17 Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 1.3 lid 5 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Er is daarnaast een Besluit Vernieuwde kerndoelen Wet op het primair onderwijs (*Stb.* 2010, 37). Daarin staan de zogenoemde 58 kerndoelen voor het onderwijs (het speciaal onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs hebben vergelijkbare doelen). Het waren ooit 115 kerndoelen. In 2005 werden het er 58. De kerndoelen gaan niet over passend onderwijs, de inrichting van brede scholen of medezeggenschap (allemaal zaken die onderwijsinstellingen ook moeten organiseren), maar over wat er moet worden bereikt op het gebied van taal (Nederlands, Engels en Fries), rekenen, beweging, kunstzinnige oriëntatie en ‘mens en maatschappij’. Kerndoelen 34 t/m 39 gaan over burgerschapsonderwijs. Kerndoel 37 bijvoorbeeld luidt: ‘De leerlingen leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen.’ Het doel van deze regels is dat scholen een rol pakken bij het terugdringen van het verlies aan sociale samenhang in de samenleving.

<sup>\*</sup> De titel van deze column is gebaseerd op Micha de Winter (2012) *Socialization and Civil Society. How Parents, Teachers and Others Could Foster a Democratic Way of Life*. Rotterdam: Sense Publishers. Daarin schrijft hij: ‘Democrats are made, not born.’

Janny Dierx

De kerndoelen en de wetgeving schrijven niet voor hoe burgerschapsonderwijs er precies uitziet. Het blijkt dat Nederlandse scholen de concrete invulling ervan nog altijd een hele opgave vinden. Dit voorjaar werd daar in de Tweede Kamer over gedebatteerd, naar aanleiding van de brief van minister Bussemaker van OCW over Versterking van het Burgerschapsonderwijs (brief van 7 februari 2017, *Kamerstukken II* 2016/17, 34550-VIII-125). De Onderwijsinspectie had geconstateerd dat scholen 'er' weliswaar allemaal 'wat aan doen', maar dat het burgerschapsonderwijs desondanks stagneert, onvoldoende is geborgd, dat er vaak geen duidelijk programma is en dat de verbinding met het schoolklimaat of met andere leergebieden ook al niet vanzelfsprekend is. Onderzoekers Eidhof en Kruijer (2016) noemen als factor ook dat het burgerschapsonderwijs geen status heeft als vak en dat scholen de opdracht eigenlijk te vaag vinden. Daarnaast heeft het te maken met de extreme nadruk op meetbare opbrengsten in het onderwijs van de afgelopen decennia, als uitvloeisel van neoliberaal marktdenken. Hierdoor gaat de aandacht sterk uit naar 'scoren in de basisvakken' en veel minder naar 'menswording'. De uitspraak van een anonieme leerkracht van een Haagse basisschool in *NRC Handelsblad* van 13 mei 2017 over het knutselen met de kinderen voor moeder- en vaderdag is illustratief: 'Ik heb een tijdje gedacht: ik doe er niet meer aan mee, dit is toch niet mijn taak als leerkracht?'

De onderzoekers Eidhof en Kruijer (2016) pleiten voor schoolspecifieke doelen voor burgerschapsonderwijs, gerelateerd aan 'de harde kern' van de democratische rechtsstaat. Deze kern is volgens hen 'het aanleren van een redelijke omgang met verschillen en het vermogen tot zelfcorrectie en verandering, door middel van een zo vreedzaam en rechtvaardig mogelijke manier van conflicthantering en democratische besluitvorming'.

### Een disfunctioneel systeem van conflicthantering

Probleem is dat een groep andere onderzoekers, die van het *Hague Institute for Innovative Law* (HiiL), dit voorjaar juist een rapport uitbracht over de erbarmelijke staat waarin de rechtsstaat verkeert (Barendrecht, Van Beek & Muller, 2017). Hun belangrijkste bevinding is dat ons gejuridiseerde systeem van conflicthantering disfunctioneert. De HiiL-onderzoekers beschrijven het juridische monopolie op conflictoplossing als een kartel dat vernieuwingen als burendrecht of mediation verhindert. Vrijwel geen enkele rechtsstatelijke vernieuwing komt volgens hen 'uit de pilotfase'. Zodoende wordt via het bekostigingssysteem van de rechtspraak steeds opnieuw ingezet op 'vervolgving, zaken op zitting brengen, vonnissen' en 'meer van ditzelfde'. Omdat dit nu eenmaal de producten zijn op basis waarvan politie, officieren van justitie en rechters worden bekostigd. De HiiL-onderzoekers legden in *NRC Handelsblad* de verantwoordelijkheid voor het innovatiefailliet van de rechtsstaat bij het Ministerie van Veiligheid & Justitie, dat zich niet als overkoepelend probleem eigenaar met een visie manifesteert, maar zich organiseert als losse onderdelen die allemaal verantwoordelijk zijn voor de eigen ketenpartner in het grote systeem (Jensma & Pelgrim, 2017).

Het individualisme, het egoïsme en de gefragmenteerdheid die onze hedendaagse cultuur domineren, hebben zich ook in de structuren van onze overheid genesteld. Dit vertaalt zich in justitiële ‘ketenpartners’, die als het erop aankomt toch vooral ieder ‘hun eigen ding’ doen. De HiiL-onderzoekers constateren dat er in Nederland ieder jaar 4,3 miljoen conflicten ontstaan tussen burgers, waarvan er 400.000 niet worden opgelost. Dat worden slepende en kostbare conflicten, zonder oplossing, excuus, zonder duidelijkheid of herstel.

Kort door de bocht is anno 2017 de stand van zaken: volwassen conflictoplossers bieden de aanstormende jeugd geen ideaal voorbeeld als het gaat om de basisconflicten waarmee ze in hun volwassen leven te maken zullen krijgen. En burgerschapsonderwijs dat zich zonder meer op de gangbare vormen van conflicthantering zou richten, stoomt de aankomende generaties eigenlijk klaar om te participeren in een disfunctioneel systeem.

Dat lijkt inderdaad de voor de hand liggende conclusie. Maar om iets anders voor elkaar te krijgen: dat is geen geringe opgave. De opsplitsing van verantwoordelijkheden van de overheid is immers niet louter een kwestie van interne organisatie van maar één ministerie. Het gaat evenzeer over de opdeling van publieke taken over een hele reeks afzonderlijke ministeries. Iedere afdeling van al die departementen is verantwoordelijk voor een onderdeel en niemand voor het geheel. Daarbij komt dat het verdelen van verantwoordelijkheden tussen rijk en lokale overheden (wat plat gezegd vaak neerkomt op: wie betaalt de rekening), ook nog het zicht beneemt op gezamenlijke doelstellingen en belangen. Zowel het burgerschapsonderwijs zelf als de rechtsstaat draagt daarvan de (wrange) vruchten. Alleen al om burgerschapsonderwijs en maatschappelijk relevante conflicthantering met elkaar te verbinden zouden minimaal het ministerie van Veiligheid & Justitie en van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen met elkaar moeten samenwerken. Om nog maar te zwijgen van de lokale overheden en bestuurders die nodig zijn.

## Het Utrechtse mediatiemodel

Laat er nu net voor de verkiezingen op 23 februari 2017 door de Tweede Kamer een motie zijn aangenomen die de regering oproept om ‘in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het zogenoemde Utrechtse Mediatie Model uit te werken en beschikbaar te stellen aan alle Nederlandse gemeenten’ (*Kamerstukken II 2016/17 29911*, nr. 147; initiatief van Recourt (PvdA), mede ingediend door D66 en SP). Deze motie is gebaseerd op de als positief geëvalueerde pilot ‘toepassing van herstelbemiddeling van het parket en politie Midden-Nederland met de gemeente Utrecht’. Deze pilot werd uitgevoerd in het kader van een reeks pilots ‘toepassen van herstelbemiddeling in het strafrecht van het Ministerie van V&J’ (zie Cleven et al., 2015). Laten deze pilots nu wel ‘uit de pilotfase’ zijn gekomen. Dezelfde Tweede Kamer nam in december 2016 een amendement aan dat de minister van V&J verplicht om structureel geld vrij te maken voor de inzet van mediation in strafzaken in het hele land (amendement

Janny Dierx

**Tabel 1.** Vijf leerdoelen van de Vreedzame School

<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Gezamenlijke besluitvorming</b>	<b>Conflicten oplossen</b>	<b>Verantwoordelijkheid voor gemeenschap</b>	<b>Openstaan voor verschillen</b>	<b>Democratisch ABC</b>
Mening hebben	Win-winoplossing	Verantwoordelijkheid voor elkaar	Tolerantie	Principes van democratie
Argumenteren	Onderhandelen	Behulpzaamheid	Vrijheid van meningsuiting	Verkiezingen
Verplaatsen in mening ander	Mediatie	Initiatief nemen	Respect voor andere culturen, levensbeschouwingen, religies	Vertegenwoordiging
Compromissen sluiten	Van perspectief wisselen	Participatie		Democratische instituties
Respect voor minderheid	Omgaan met boosheid	Samenwerken		
Kritisch denken		Zorgzaam		

*Kamerstukken II* 2016/17, 34550, VI, nr. 37, aangevuld met motie *Kamerstukken II* 2016/17, 29911, nr. 148).

Het Utrechts Mediatiemodel is gebaseerd op de zogenoemde Vreedzame Wijkaanpak. En die is weer gebaseerd op de onderwijsprogramma's van de zogenoemde Vreedzame Scholen. De Vreedzame Scholen zijn ontstaan vanuit de behoefte om tegenwicht te bieden aan de harde individualistische (straat)cultuur. Het vreedzame concept speelt in op de universele behoefte van mensen om 'erbij te horen'. Deze schoolprogramma's onderscheiden zich door de focus op inbedding van participatie en conflicthantering in de hele schoolcultuur. Burgerschapsonderwijs is op een vreedzame school geen geïsoleerd project of 'een wekelijks lesje': alles op school is ervan doordrenkt. De school is één grote oefenplaats. Het gaat hier dan ook om intentioneel pedagogisch handelen. Zoals de Utrechtse pedagoog De Winter (2012: 13) dat zegt: 'Democratische burgers worden niet geboren, ze worden gemaakt.'

Het Vreedzame School-concept is beproefd en wordt breed toegepast. In heel Nederland zijn er anno 2017 ongeveer 900 vreedzame scholen; ieder jaar komen er ongeveer 75 bij (Pauw, 2017).

Op een Vreedzame School worden alle leerkrachten getraind en wordt het hele lesprogramma aangepast aan de vijf leerdoelen die in tabel 1 zijn opgenomen.

In de gemeente Utrecht is 80 procent van de basisscholen 'vreedzaam'. Kinderen nemen daar zelf democratische beslissingen, bijvoorbeeld in een kinderraad. Op iedere school bemiddelen de kinderen ook zelf hun conflicten: ze kunnen vanaf

groep 6 solliciteren om ‘mediator’ te worden. Hun certificaat krijgen ze uit handen van de burgemeester of een andere ‘hoogwaardigheidsbekleder’. De belangrijkste vaardigheid van vreedzame leerkrachten is dat zij *echt* durven vertrouwen op de kinderen zelf. Aan die kwaliteit ontlene zij hun gezag; niet aan repressie of dwang. De professionals en de leerlingen zelf dragen samen verantwoordelijkheid voor het democratisch functioneren van de school of voor het disfunctioneren ervan. Het stimuleren en expliciet organiseren van een ‘civil society’ en het herstellen waar het misgaat: dat is – op allerlei manieren – onderdeel van de normale dagelijkse gang van zaken op een vreedzame school. Uit internationaal onderzoek blijkt dat vergelijkbare programma’s duurzame positieve gevolgen hebben (Pauw, 2017).

Deze aanpak breidt zich zowel uit naar het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs als naar de wijken waarin de scholen staan. In de Vreedzame Wijk doen ook de volwassen professionals, ouders en bewoners mee en leren zij herstelgerichte vaardigheden.

Onder het Utrechts Mediatiemodel worden de vreedzame en herstelgerichte principes uitgebreid naar alle – en dus ook strafbare – conflicten waarbij op de een of andere manier een relatie met de wijk bestaat. In de Utrechtse pilot werden strafzaken al in de politiefase doorverwezen naar mediation. Het waren slepende, slopende (agressieve) burenc conflicten, bedreigingen via sociale media met impact op scholen en in de buurt, agressie tegen professionals en dergelijke (Elfallah & Dierx, 2016). Deze aanpak, waarbij wijkgevoelige strafzaken vroegtijdig worden teruggegeven aan de hoofdpersonen en hun directe omgeving met als doel een vreedzamer alternatief te creëren, werpt ook in strafzaken vruchten af.

Het Utrechts Mediatiemodel is zodoende een concrete werkwijze waarin democratisch burgerschapsonderwijs, het praktisch toepassen van herstelrecht en zinvolle conflictantering samenkomen. De zogenoemde ‘professionele’ schotten tussen ‘ketenpartners’ en ‘burgers’ worden verlaagd of zelfs geslecht. En de Tweede Kamer wil dus (zie de bovenvermelde motie) dat de VNG samen met de aantredende bewindslieden van Veiligheid & Justitie en OCW het Utrechtse model in heel Nederland als voorbeeld gaan promoten. Dat is dus een kans om democratisch burgerschap en *restorative justice* stevig met elkaar te verbinden.

## Lessen

Het is in de eerste plaats een lesje democratisch burgerschap voor gevorderden om te reconstrueren hoe het zover heeft kunnen komen dat de Tweede Kamer eraan te pas moest komen om een dergelijke voor de hand liggende opdracht voor het departement van V&J en de VNG te formuleren. Dat heeft weer te maken met het hierboven al gesignaleerde gefragmenteerde publieke domein, de afstand van het juridische systeem tot ‘dagelijks burgerschap’ en het ‘wie-betaalt-de-rekening’-syndroom. En departementen vinden het vaak lastig om ontwikkelingen ‘van onderop’ te honoreren als ze zelf een ‘top-down’ idee hebben over hoe ‘het moet’.

Janny Dierx

De echte les die we uit dit alles kunnen trekken, is dat deze burgerschaps- en herstelgerichte motie er nu in ieder geval feitelijk ligt. Met de uitvoering ervan zal hoe dan ook interessante democratische geschiedenis worden geschreven. We hebben ook gezien dat het Utrechts Mediatiemodel een redelijk beproefd model is, dat in de dagelijkse praktijk in ieder geval een begin van een antwoord geeft op de gesignaleerde tekortkomingen van de rechtsstaat en tegemoetkomt aan de aanbevelingen voor burgerschapsonderwijs van de hierboven aangehaalde wetenschappers.

We gaan het dus zien of de politici, de bestuurders en de ambtenaren die verschil kunnen maken, dat ook daadwerkelijk gaan doen. Het zou bijvoorbeeld jammer zijn als mediation in strafzaken uiteindelijk alleen wordt ingevoerd als losse interventie in de strafrechtketen en dat de kans om vanuit de strafrechtketen verbinding te leggen met maatschappelijke en herstelgerichte initiatieven en democratisch burgerschap verzanden, vanwege de 'nu eenmaal' opgedeelde verantwoordelijkheden en vanwege de ambtelijke en/of bureaucratische bezwaren. Dat zijn immers precies de tekortkomingen waar zowel het burgerschapsonderwijs als de rechtsstaat al tegenop is gelopen. En dat laatste kunnen we onze toekomstige democratische burgers leren: met zinvol democratisch burgerschapsonderwijs.

## Literatuur

- Barendrecht, M., K. van Beek & S. Muller (2017) *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtsstaat er voor de burger?*. Den Haag: HiiL.
- Dierx, J. & C. Verhoeff (2013) Het Utrechts mediatiemodel: opvang voor basisconflicten op wijkniveau. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 13(3), 46-65.
- Eidhof, B. & A.J. Kruiter (2016) *Consensusdoelen in het Nederlandse burgerschapsonderwijs. Een verkenning*. Den Haag: Instituut voor Publieke Waarden.
- Elfallah, T. & J. Dierx (2016) Politie mensen en herstelbemiddelaars: knooppunten in het Utrechts Mediatiemodel. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 16(3), 49-57.
- Jensma, J. & C. Pelgrim (2017) Rechtsstaat fantastisch voor juristen, slecht voor burgers. *NRC Handelsblad* 3 mei.
- Pauw, L. (2017) Leerlingbemiddeling in het onderwijs slaat aan, maar met moeite. *Tijdschrift Conflictantering*, 2, 23-27.