

Discussiebijdrage

Voorbij de pleinvrees: Vlaanderen formuleert voor het eerst eindtermen burgerschap

Patrick Loobuyck

Samenvatting

Zoals in Nederland heeft ook België een traditie waarbij de overheid zich terughoudend opstelt inzake burgerschapseducatie. Ondermeer de vrijheid van onderwijs, de aanwezigheid van de levensbeschouwelijke vakken en een foute interpretatie van de staatsneutraliteit kunnen de pleinvrees van de overheid mee verklaren. Daar komt nu verandering in. In 2018 hebben de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement voor het eerst eindtermen 'burgerschap met inbegrip van competenties inzake samenleven' goedgekeurd. Dit initiatief is legitiem gelet op het belang van burgerschap en democratische geletterdheid. Dit artikel expliciteert de achterliggende redenering die het Vlaamse overheidsinitiatief inzake burgerschaps-eindtermen rechtvaardigt.

Kernwoorden: burgerschapsvorming, Vlaanderen, politiek liberalisme

1 Inleiding

In hun artikel over burgerschapsvorming merken Dijkstra, ten Dam en Waslander (2019) op dat de Nederlandse overheid tot op heden te weinig initiatief heeft genomen om daarin sturend op te treden. In België hebben de overheden lange tijd dezelfde terughoudendheid aan de dag gelegd. Ten onrechte - en dat hebben de overheden nu ook zelf ingezien. Vanaf september 2019 zijn er in Vlaanderen voor het eerst eindtermen burgerschap van toepassing in het secundair onderwijs¹.

In dit artikel verdedig ik als politiek filosoof deze beslissing. In een democratische rechtsstaat zijn er goede redenen om burgerschaps-eindtermen te formuleren. Ik probeer bovendien te verhelderen waarom er in Vlaanderen hierrond te lang pleinvrees bestond.

2 Situatieschets

Lange tijd was burgerschapsvorming geen uitgesproken thema. De samenleving ging er als het ware stilzwijgend vanuit dat scholen goedgevormde burgers afleveren die weten wat hun rechten en plichten zijn en aan de democratie kunnen participeren. In 1997 werd actief burgerschap wel in de vakoverschrijdende eindtermen (VOET) opgenomen. Dit heeft burgerschap zichtbaarder gemaakt, maar had ook nadelen. Anders dan bij vakgebonden eindtermen gaat het hier enkel om een inspanningsverbintenis en niet om een resultaatsverplichting. Scholen kunnen volstaan door in te zetten op een democratisch klas- en schoolklimaat. Scholen die meer deden, deden dat vaak projectmatig. Inhoud en kwaliteit waren afhankelijk van de bereidwillige leerkrachten. Het kwam steeds bovenop andere dingen en er was geen duidelijke leerlijn. Leerkrachten vonden dat er te weinig aandacht aan werd gegeven in de lerarenopleiding en leerlingen ervoeren weinig aandacht voor het thema op school (Elchardus e.a., 2008; Kavadias & Dehertogh 2010).

Uit het internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat Vlaanderen verbeterpotentieel heeft (ICCS, 2016). Voor politiek engagement en participatiebereidheid scoort Vlaanderen slecht. Ook de schoolbetrokkenheid en -participatie liggen laag. Op vlak van politieke kennis scoort Vlaanderen wel iets boven het internationale gemiddelde. Leerlingen gaan er in het algemeen op vooruit in vergelijking met 2009, maar de kloof tussen humaniora- en beroepsleerlingen blijft erg groot. De tolerantie ten aanzien van immigranten ging er licht op vooruit, maar dat kan verklaard worden door de wel heel erg slechte score in 2009. De stijging betekent enkel dat Vlaanderen van de laatste plaats is opgeschoven naar een matige middenpositie binnen Europa. Ook het ver-

trouwen in de politiek is gestegen, maar het is opnieuw onduidelijk wat daarin precies het aandeel is van de factor onderwijs. De 2009-meting vond plaats in volle politieke en economische crisis waardoor het vertrouwen mogelijk vooral op een dieptepunt zat door de maatschappelijke context.

Geruggesteund door deze onderzoeksresultaten, maar vooral ook gedreven door de maatschappelijke uitdagingen van een multiculturele immigratiesamenleving is de vraag naar eindtermen burgerschap steeds luider gaan klinken (cf. Loobuyck, 2014), ook bij leerlingen. In het rapport van de Vlaamse Scholierenkoepel (2106) waarin de stem van 17.000 scholieren uit bijna zeventig scholen weerklinkt, staat dat de koepel vragende partij is voor eindtermen die leerlingen leren omgaan met diversiteit, hen informeert over politieke kwesties en inzet op kritisch denken en actief burgerschap. Die zaken zijn “te essentieel om over te laten aan de goede wil van individuele scholen en leerkrachten” (Vlaamse Scholierenkoepel, 2016; pp. 24-27, 31).

3 Eindtermen

Ook de politieke geesten rijpten. In de legislatuur 2014-2019 van de Vlaamse Regering hebben zowel de Minister-President als de Minister van Onderwijs verschillende keren aangegeven dat democratie en burgerschap centraler moeten komen te staan in onderwijs. Het fenomeen van radicaliserende jongeren, het relatief hoge aantal syriëstijders dat uit Vlaanderen is vertrokken en vooral ook de terreuraanslagen in Zaventem en Brussel op 22 maart 2016 werkten hierbij als een katalysator (zie De Pauw, 2016). Het werd voor politici, zowel van de meerderheid als van de oppositie, steeds duidelijker: democratie is geen gegevenheid, daar moet met name ook op school aan gewerkt worden en de overheid moet hieromtrent initiatief nemen.

Bij de hervorming van de eindtermen voor het secundair onderwijs heeft het Vlaamse Parlement in 2018 dan ook zestien sleutelcompetenties goedgekeurd waaronder “burgerschap met inbegrip van competenties inzake samenleven”. Voor de eerste graad

werden daar achttien gloednieuwe eindtermen aan gekoppeld. Sommige zijn gericht op kennis, andere op attitude. Als referentiekader wordt verwezen naar Unesco (2015) en de Raad van Europa (2016). De eindtermen zijn geclusterd in zeven bouwstenen²:

1. De dynamiek en gelaagdheid van (eigen) identiteiten duiden.
2. Omgaan met diversiteit in het samenleven en het samenwerken.
3. Geïnformeerd en beargumenteerd met elkaar in dialoog gaan.
4. Actief participeren aan de samenleving, rekening houdend met de rechten en plichten van iedereen binnen de rechtsstaat.
5. De wederzijdse invloed tussen maatschappelijke domeinen en ontwikkelingen en de impact ervan op de (globale) samenleving en het individu kritisch benaderen.
6. Democratische besluitvorming op lokaal, nationaal en internationaal niveau duiden.
7. Democratische principes en democratische cultuur kaderen binnen de moderne rechtsstaat.

De burgerschapseindtermen voor de tweede en derde graad zijn nog in ontwikkeling. Ze krijgen inhoud binnen dezelfde bouwstenen en zullen in de legislatuur 2019-2024 van de Vlaamse regering goedgekeurd en geïmplementeerd worden.

Eindtermen worden door de overheid opgelegd en gecontroleerd. Ze zijn in principe van toepassing op alle scholen, koepels en netten. Het is aan de onderwijsverstrekkers om te beslissen hoe ze de eindtermen implementeren. Eindtermen burgerschap resulteren dus niet noodzakelijk in een apart vak burgerschap. De eindtermen of sommige ervan kunnen ook via geschiedenis of talen behaald worden.

Het Katholiek Onderwijs Vlaanderen heeft alvast wel een nieuw vak ‘Mens en Samenleving’ in de steigers gezet³. Ook het Vlaams Gemeenschapsonderwijs (GO!) kiest voor een nieuw vak burgerschap met een eigen leerlijn (Gellens, Deweerdt & Enckels, 2018). Er wordt één uur per week voorzien, maar men wil dat verdubbelen. Het GO! wil

twee uur burgerschap aanbieden en hiervoor een uur van de levensbeschouwelijke vakken innemen. In het GO!-memorandum voor de verkiezingen van 26 mei 2019 staat daarom te lezen dat het voorstander is van een halvering van de uren levensbeschouwelijke vakken – zoals dat eerder al in Franstalig België gebeurde (zie noot 1).

4 Burgerschap als doel van onderwijs

Vlaanderen volgt hiermee een internationale trend. Steeds meer landen denken na over een “democratisch pedagogisch offensief” en zoeken hoe ze expliciet op burgerschap-educatie in het regulier onderwijs kunnen inzetten (Kerr, 1999; De Winter, 2014; European Commission/EACEA/Eurydice, 2017). Vanuit politiek filosofisch perspectief is dat een logische en wenselijke ontwikkeling gezien burgerschapsvorming en democratische geletterdheid centrale aandachtspunten van onderwijs dienen te zijn. Burgerschapsvorming gaat immers naar de kern van de vraag waarom we als samenleving voor iedereen onderwijs garanderen.

4.1 Onderwijs maakt vrij

Voor een sessie filosoferen met kinderen is dit een fijn vertrekpunt: we gaan er prat op in een vrije samenleving te leven, maar we verplichten wel iedereen tussen zes en achttien jaar om onderwijs te volgen. Dat voelt voor de jongeren die elke dag naar school komen niet meteen aan als een vorm van vrijheid. En toch. Wie er wat over doordenkt, en dat lukt ook met jongeren, komt tot het volgende besluit: de samenleving verplicht onderwijs uit respect voor ieders vrijheid. We verplichten onderwijs om mensen in staat te stellen zelf iets van het leven te maken en verantwoordelijkheid op te nemen. Vrijheid verwijst hier dus niet alleen naar formele, negatieve vrijheid (de afwezigheid van dwang), maar vooral naar positieve, reële of substantiele vrijheid in termen van concrete handlingsmogelijkheden (Loobuyck, 2019).

Wie substantiële vrijheid en concrete handlingsmogelijkheden belangrijk vindt, komt

sowieso uit bij het belang van onderwijs. Om te garanderen dat mensen echt keuzes kunnen maken, van overtuiging kunnen veranderen en volgens de eigen inzichten kunnen leven, is onderwijs cruciaal (Brighouse, 2000, 2009; Levinson, 1999; MacMullen, 2007; Mill, 1859: p. 164 e.v.). Wat zijn mensen met de vrijheid van meningsuiting, als ze zich niet hebben leren uitdrukken en nooit geleerd hebben hoe ze inhoudelijk een mening kunnen vormen en evalueren? Wat zijn mensen met de vrijheid om te reizen, te gaan en te staan waar ze willen, als ze niet weten dat Firenze en Parijs mooie steden zijn, ze geen kaart kunnen lezen en niet weten hoe ze de trein moeten nemen?

Onderwijs maakt vrij op drie manieren die aan elkaar gelinkt zijn. Het doet jongeren nieuwe mogelijkheden ontdekken. Het verruimt hun keuzepalet en participatiemogelijkheden. Ten tweede garandeert onderwijs een minimale vorm van geïnformeerd-zijn. De vrijheid van niet-geïnformeerde mensen is een valse vrijheid en de vrijheid zonder de capaciteit van het kritisch denken is leeg. Ten derde versterkt onderwijs de autonomie en zelfcontrole. Het plaatst de eigen opvoeding en achtergrond in een breder perspectief en geeft jongeren de mogelijkheid om zelf over hun normen, waarden, voorkeuren en overtuigingen na te denken, die te evalueren, en ermee aan de slag te gaan. Onderwijs creëert burgers die we op hun doen en laten kunnen aanspreken. Zonder autonomie geen verantwoordelijkheid. Om die reële, positieve vrijheid voor iedereen te garanderen, formuleert en controleert de overheid terecht eindtermen voor de verschillende vakgebieden.

4.2 Legitimering van burgerschapseindtermen

Dezelfde redenering geldt echter net zo goed voor burgerschap. Wat zijn mensen met formele politieke vrijheden als ze niet weten in welk politiek systeem ze leven, hoe macht werkt, hoe de samenleving in elkaar steekt, welke rechten ze hebben en wat burgerschap inhoudt? Het is de taak van de overheid erop toe te zien dat elke jongere hiertoe in staat wordt gesteld. Wat ook de politieke of religieuze voorkeur is van de ouders, wat ook het

pedagogisch of religieus uitgangspunt is van de school waar de leerling studeert, wat ook het levensbeschouwelijke vak is dat de leerling volgt, elke jongere heeft het recht om zich ook op het vlak van democratisch burgerschap de nodige kennis, vaardigheden en attitudes eigen te maken.

Net zoals bij de andere vakdomeinen, creëert het formuleren van burgerschapseindtermen waar alle scholen zich moeten aan houden, een minimale garantie. Los van de vraag op welke manier die eindtermen het beste resultaat genereren (al dan niet in een apart vak, al dan niet gelinkt aan schoolcultuur, ex cathedra of in dialoog⁴ – dat behoort overigens allemaal tot de pedagogische school- en onderwijsvrijheid), wijs ik hier vooral op de principiële politiek-filosofische kant van de zaak: het is legitiem en wenselijk dat de overheid burgerschapseindtermen formuleert, net zoals ze dat ook doet voor andere vakgebieden.

Onderzoek wijst immers uit dat scholen een verschil kunnen maken als het gaat om het bijbrengen van politieke kennis, burgerschapscompetenties, vaardigheden inzake dialoog en democratische attitudes (cf. Geboers, Geijsel, Admiraal & Ten Dam., 2013; Elchardus 2008). Burgerschapseindtermen garanderen dat alle scholen hierrond op een systematische, kwalitatieve, goed geplande en publiek gemonitorde manier aan de slag gaan.

Burgerschapseindtermen zijn overigens ook in het belang van de samenleving zelf. Een democratie blijft enkel bestaan als er voldoende inhoudelijk overtuigde democraten zijn (Rawls, 1993: p. 147 e.v., Loobuyck, 2017). Een democratische samenleving kan slechts stabiel blijven functioneren als haar burgers instemmen met het belang van grondrechten, tolerantie, scheiding van kerk en staat, scheiding der machten, een bepaalde opvatting van staatsneutraliteit, gelijkwaardigheid, vrijheid van geweten en van meningsuiting, enzovoort. Om dat mogelijk te maken is het zonder meer een goed idee om de minimale maar noodzakelijke morele uitgangspunten van het samenleven in een democratische rechtsstaat expliciet op school ter sprake te brengen. Burgerschapseducatie verschijnt op die manier als een belangrijk

middel om de democratische en maatschappelijke context waarbinnen jongeren zich in vrijheid kunnen ontplooiën te continueren (Callan, 1997; Costa, 2011).

Naast kwalificeren en subjectificeren, heeft onderwijs in dat opzicht ook een socialiserende taak (Biesta, 2010). Onderwijs socialiseert jongeren met name in een bepaalde democratische maatschappelijke cultuur en biedt de samenleving de mogelijkheid om zoveel mogelijk mensen de waarde van de democratische uitgangspunten bij te brengen. Ook media, jeugdwerk en middenveldorganisaties kunnen hieraan werken, maar niet elk kind zit bijvoorbeeld in de jeugdbeweging of kijkt naar het jeugdjournaal. Er is geen andere instantie die meer kinderen en jongeren bereikt dan het onderwijs en de enige manier die de Vlaamse overheid heeft om alle jongeren te bereiken is het formuleren van eindtermen waar alle openbare en niet-openbare scholen zich moeten aan houden.

4.3 Democratisch ethos

Burgerschapseducatie moet meer zijn dan politieke vorming. Democratie is immers niet louter een institutionele aangelegenheid. In de veelgebruikte woorden van John Dewey (1916: p. 200): “Een democratie is meer dan een regeringsvorm; zij is in de eerste plaats een vorm van samenleven, van samengevoegde en gecommuniceerde ervaring”. Via onderwijs mag de samenleving daarom een inspanning doen om zoveel mogelijk mensen een democratisch ethos bij te brengen. Mensen zijn immers niet van nature democraat. De democratische uitgangspunten, gebaseerd op wederkerigheid en respect voor ieders vrijheid en gelijkheid, moeten daarom op school niet alleen uitgelegd, maar ook voorleefd, ingeoeft en aangeprezen worden. De democratische attitude, de kritische dialoog en openheid van geest kunnen niet afgedwongen worden, maar de school mag er wel expliciet toe uitnodigen via burgerschapseducatie (Brighouse, 2000; Callan, 1997; Gutmann, 1987; Macedo, 2000; Mulhall, 1998).

Hetzelfde geldt voor *actief* burgerschap. Zonder actieve burgers geen samenleving en geen participatieve democratie (Dewey, 1916). Niemand is verplicht om later geënga-

geerd samen te leven en iedereen heeft het recht zich op zichzelf of in de eigen gemeenschap terug te trekken, maar de school mag jongeren wel tot een vorm van actief, gedeeld en intercultureel burgerschap uitnodigen. Burgerschap is bovendien niet enkel een toekomstige situatie voor jongeren, ze zijn al burgers in wording. Ze kunnen leren uit ervaringen op school, in het bijzonder uit de mogelijkheden tot participatie, inspraak, ontmoeting, samenwerking en overleg. Naast eindtermen kunnen met name de schoolcultuur en het zogenaamde *hidden curriculum* van de school de houdingen en vaardigheden van jongeren mee vorm geven. Eindtermen en schoolcultuur, attitude en kennis, participatie en reflectie kunnen elkaar op dat punt wederzijds versterken.

Kortom, onderwijs mag meer doen dan minimaal respect voor rechten en wetten bijbrengen. Het mag – ook doormiddel van eindtermen – uitnodigen tot een democratisch ethos en actief burgerschap (Loobuyck, 2018-19). Het is in dat opzicht terecht dat sommige Vlaamse eindtermen burgerschap attitudinaal zijn: leerlingen *appreciëren* het samenleven in een democratie en de principes waarop ze in Vlaanderen gebaseerd is; leerlingen *gaan respectvol en constructief* om met individuen en groepen in een diverse samenleving; leerlingen *participeren actief* in schoolse situaties, rekening houdend met de rechten en plichten van iedereen; leerlingen *handelen* duurzaam in een schoolse context (mijn cursiveringen)⁵.

5 Remmende factoren

Hoe komt het dat er in Vlaanderen niet al veel eerder eindtermen burgerschap geformuleerd werden. Er zijn verschillende elementen die de terughoudendheid van de overheid mee kunnen verklaren en die waarschijnlijk ook verhelderend kunnen zijn om de Nederlandse situatie op dat punt beter te begrijpen (cf. Eindhoven, 2018: p. 27 e.v.).

5.1 Vrijheid van onderwijs

Een van de factoren die de overheid tot terughoudendheid heeft aangezet, is het respect

voor de vrijheid van onderwijs. In België staat sinds 1831 in de Grondwet dat onderwijs vrij is (toenmalig artikel 17, huidig artikel 24). Dit betekent dat er vanuit de samenleving initiatieven genomen kunnen worden om scholen op te richten die vanuit een bepaalde levensbeschouwing of filosofie richting krijgen. Enerzijds was er de gedachte dat burgerschapseducatie tegen de vrijheid van onderwijs zou ingaan, anderzijds heeft het vrije onderwijs – dat een machtige speler is in Vlaanderen⁶ – zelf ook steeds op de rem gestaan als het om overheidsbemoeienis ging (Lievens, 2019). Toen in 1991 in Vlaanderen voor het eerste sprake was van eindtermen als een instrument om de minimale kwaliteit van het onderwijs te garanderen, werden die heftig bediscussieerd. Vooral de vraag of die eindtermen wel verenigbaar zijn met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs beroerde de gemoederen (Lievens, 2019: p. 141 e.v.; Standaert, 2011; Verstege, 1997). Dit heeft uiteindelijk tot een bepaling in de wet geleid die het bijvoorbeeld Steinerscholen mogelijk maakt van de eindtermen af te wijken, mits ze een goed alternatief aanbieden.

De defensieve houding van het vrij onderwijs toont zich a fortiori als het over burgerschap, ethiek, normen en waarden gaat (Lievens, 2019: p. 469 e.v.). Met name op dat punt wil men de vrijheid behouden om zelf richting te geven. Niet dat deze scholen niet aan burgerschapsvorming willen doen, maar het mocht niet gestuurd, opgelegd of bepaald worden door de overheid. In april 2018 laat Lieven Boeve, de directeur-generaal van Katholiek Onderwijs Vlaanderen, nog het volgende optekenen: “Burgerschap zit in het geheel van het onderwijs dat wij aanbieden, in onze persoonsvorming. Burgerschap zit ook in al onze vakken, van geschiedenis tot wiskunde en godsdienst. Het maakt deel uit van de katholieke dialoogschool die we proberen te realiseren.” (*De Standaard*, 4 april 2018) En begin juni 2016, op een studiedag over de katholieke dialoogschool, is een van de tussentitels van de speech van Boeve: “Wil je burgerschap: kom dan naar de katholieke dialoogschool!” “Het project van de katholieke dialoogschool” zo gaat hij verder, “is

een oefenschool in democratisch samenleven. Niet omdat ze een vak burgerschap aanbiedt... In tegendeel, we voeden op in burgerschap omdat ons hele pedagogische project vertrekt van een christelijk mens- en wereldbeeld dat actief de inzichten, waarden en attitudes nodig voor zo'n samenleven voedt." Met andere woorden, er is geen apart vak nodig, laat staan overheidsbemoediging inzake burgerschapseducatie want het Katholiek Onderwijs Vlaanderen doet dat al vanuit zichzelf...

Eindtermen interfereren inderdaad met de vrijheid van onderwijs, maar deze beperking is legitiem. Eindtermen zijn de prijs die scholen en ouders betalen voor hun vrijheid (Loobuyck, 2016). Het is net omdat de pedagogische vrijheid van onderwijs en van ouders zo een belangrijk goed is, dat er eindtermen nodig zijn. De overheid kan op die manier een verregaande vrijheid van onderwijs handhaven en tegelijk toch voldoende vat op het onderwijs behouden. De eindtermen vormen een criterium voor de overheid om scholen te controleren en om te beslissen welke scholen erkend, gefinancierd en gesubsidieerd kunnen worden.

In dat opzicht is er geen reden waarom de overheid niet ook eindtermen burgerschap en democratische geletterdheid zou formuleren. Het opleggen van minimale eindtermen is een aanvaardbare en legitieme maatregel van de overheid ten aanzien van alle scholen om zo te garanderen dat *elk* kind kennis maakt met de democratische structuren en de grondrechten en *elk* kind de mogelijkheid krijgt om zich de *basic civic virtues* eigen te maken (Dijkstra, ten Dam & Waslander, 2019: p. 321; Macedo, 1995: p. 486; Thiessen, 2012: p. 177). Dat is, zoals ik al heb aangegeven, zowel in het belang van de autonomie van de leerling als in het belang van de democratische samenleving zelf.

De manier waarop eindtermen burgerschap met de vrijheid van onderwijs interfereren, sluit bovendien niet uit dat vrije (in Nederland: bijzondere) scholen vrij blijven om een eigen pedagogisch project op te zetten, een eigen levensbeschouwelijk vak aan te bieden en zich te linken aan een welbepaalde religie of pedagogie. Wat het Arbitra-

gehof (nr. 76/96) al in 1996 vaststelde geldt a fortiori ook voor burgerschapseducatie: eindtermen zijn een adequaat middel om onderlinge gelijkwaardigheid te vrijwaren, maar als ze te omvangrijk, gedetailleerd of ideologisch gekleurd zijn, komt de onderwijsvrijheid in het gedrang. De eindtermen beperken zich daarom streng tot de inhoud van de publieke moraal van de democratische rechtsstaat, het democratisch ethos en het uitnodigen tot en faciliteren van dialoog, participatie en kritisch denken. Scholen en koepels blijven ook vrij om er schoolspecifieke burgerschapsdoelen aan toe te voegen (cf. Eidhof, 2018: pp. 58-59).

5.2 Levensbeschouwelijke vakken

Een tweede reden waarom België en Vlaanderen geen sterk uitgewerkte traditie hebben inzake burgerschapseducatie is de aanwezigheid van levensbeschouwelijke vakken. Alle officiële scholen zijn sinds het Schoolpact van 1958 verplicht om lessen godsdienst en niet-confessionele zedenleer aan te bieden. Vrije (in Nederland: bijzondere) scholen hebben dan weer het recht om op kosten van de gemeenschap een eigen levensbeschouwelijk vak in te richten. Sinds 1988 is dit ook zo in de Grondwet (art. 24) verankerd. Waardenoverdracht is zodoende steeds iets geweest wat is uitbesteed aan de levensbeschouwelijke instanties en waar de overheid de handen vanaf kon houden (voor kritiek op dit punt: Loobuyck & Franken, 2009; Loobuyck, 2014). Gezien het autonome statuut van die vakken en omdat er mogelijkheid tot vrijstelling is, is het echter onmogelijk om burgerschapseducatie op die manier voor *alle* leerlingen te garanderen. Wegens de scheiding van Kerk en Staat kan de overheid immers niet in deze vakken inbreken en opleggen wat daarin aan bod moet komen. Als de overheid de garantie wil dat elke leerling bereikt wordt, zijn eindtermen op hun plaats.

In 2012 hebben de inspecteurs levensbeschouwelijke vakken wel al zelf een initiatief genomen. Het bewustzijn groeide dat de afzonderlijk ingerichte vakken best ook worden aangevuld met samenwerking en dialoog tussen de verschillende levensbeschouwingen. De erkende instanties en de vereniging

van de levensbeschouwelijke vakken hebben daarom een lijst met 24 “competenties voor interlevensbeschouwelijke dialoog en interlevensbeschouwelijk samenleven” geformuleerd. Ze hebben hierover ook een engagementsverklaring ondertekend in het Vlaams Parlement. Sindsdien worden zes lesuren per schooljaar per klas hiervoor ingezet⁷.

Nu de burgerschapseindtermen geformuleerd zijn, kunnen ook de levensbeschouwelijke vakken zich aanbieden om bepaalde eindtermen mee te verwezenlijken. Ze moeten hiervoor echter reguliere inspectie toelaten en een stuk autonomie opgeven. Het is op dit moment onduidelijk of de levensbeschouwelijke vakken hiervoor inderdaad zullen worden ingezet. Het GO!-memorandum geeft alvast aan dat het daar niet zomaar wil in meegaan en het liever zelf twee uur burgerschap organiseert. In het katholiek onderwijs kan er eventueel wel gemakkelijker een samenwerking met het vak Rooms-Katholieke Godsdienst tot stand gebracht worden – hoewel, ook daar is gekozen om in de eerste graad een apart vak ‘Mens en Samenleving’ aan te bieden.

5.3 Staatsneutraliteit

Een derde remmend element is de gedachte dat een overheid zich best levensbeschouwelijk, filosofisch en moreel neutraal of onpartijdig opstelt en zich zodoende niet met waardenoverdracht mag inlaten. Het openbaar onderwijs is daarom grondwettelijk verplicht (art. 24) zich aan een vorm van neutraliteit te houden uit respect voor “de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen”.

Dat de staat en het openbaar onderwijs zich daarom niet met burgerschapseducatie zouden mogen inlaten, berust op een misvatting. Burgerschapseducatie is niet automatisch een vorm van illegitieme staatspedagogiek laat staan indoctrinatie. Dat wil niet zeggen dat dit gevaar onbestaande zou zijn. Zoals eerder aangegeven: eindtermen zijn legitiem en noodzakelijk, maar ze moeten omzichtig en dun geformuleerd worden.

Op dit punt is het onderscheid tussen publieke en private moraal cruciaal (Macedo, 1995, 2000; McLaughlin, 1992). Het eerste

normeert het democratisch samenleven en bindt elke burger. Het tweede normeert het eigen leven en de groepen waartoe mensen vrijwillig behoren. Regels en waarden die alleen gelden voor het individuele leven van mensen en de groepen waartoe ze vrijwillig behoren, zijn vaak enkel op particuliere levensbeschouwelijke en filosofische bronnen gebaseerd. De elementaire regels en uitgangspunten die het publieke leven en de samenleving structureren moeten echter op instemming kunnen rekenen van *alle* redelijke burgers – en behoren zodoende tot de overlappende consensus (Rawls, 1993; Loobuyck, 2017; zie ook Eidhof, 2018: p. 60 e.v.).

Burgerschapseducatie voor zover het door de overheid wordt aangestuurd mag enkel normatief zijn over *the common values* (cf. Veugelers, de Groot and Stolk, 2017) die het samenleven in een democratische rechtsstaat normeren: respect voor ieders vrijheid en gelijkheid, grondrechten, scheiding van Kerk en Staat, vrijheid van meningsuiting. Het is niet normerend over partijpolitiek en individuele levensovertuigingen. Eindtermen burgerschap zijn dan ook in de eerste plaats gericht op de leerling als goed gevormde burger, niet zozeer op de leerling als moslim, katholiek, seculier of mormoon, socialist, liberaal of nationalist (cf. Rawls, 1993: p. 200; Mill, 1859: p. 167).

Eindtermen burgerschap bereiden jongeren voor op geïnformeerd, vrij en verantwoordelijk burgerschap, niet op een leven binnen één bepaalde morele, ideologische of religieuze levensovertuiging. Dat laatste is wat religieus geïnspireerde scholen (maar ook ouders en geloofsgemeenschappen, etc.) daarbovenop kunnen doen.

Eindtermen garanderen enkel dat jongeren geïnformeerd zijn over concrete politieke, morele en levensbeschouwelijke standpunten en over de diversiteit aan waarden en normen waar uiteenlopende mensen en groepen zich op baseren om hun leven op uit te bouwen. Eindtermen mogen ook aansturen op dialoog, reflectie en debat hierover. Maar ze mogen zich niet normatief uitspreken over die vraagstukken die te maken hebben met partijpolitiek en individuele moraal. Zodoende verliest

de overheid haar neutraliteit niet als ze burgerschapsind termen formuleert die zich streng beperken tot de overlappende consensus van de publieke moraal.

6 Slot

Op de noordkant van de openbare bibliotheek van Boston staat in steen gebeiteld: *'The Commonwealth requires the education of the people as the safeguard of order and liberty'*. Dit vat de kern en het belang van verplicht onderwijs mooi samen: vrijheid én samenleven. Wat het eerste betreft: mensen worden niet als vrije wezens geboren en het onderwijs heeft als taak mensen vrij te maken en kansen te geven. Onderwijs kan mensen informeren en op basis van gelijke kansen in staat stellen zich te ontwikkelen op een manier die hen het meest redelijk, zinvol en waardevol lijkt. Het onderwijs heeft vervolgens ook als taak om uit te leggen dat we niet alleen zijn op deze wereld en er daarom minimale maar essentiële afspraken gemaakt moeten worden die het ordelijk samenleven met anderen mogelijk maken. Deze afspraken zijn gebaseerd op de wederkerigheidsgedachte dat iedereen zoveel mogelijk als vrij en gelijk individu behandeld wil worden.

Dat Vlaanderen deze afspraken nu ook in eindtermen giet, is een stap in de goede richting. De overheid heeft te lang pleinvrees gehad en geen initiatief rond burgerschapsvorming willen nemen. Het formuleren van eindtermen biedt de garantie dat alle jongeren – hoe ze verder ook worden opgevoed en waar ze ook naar school gaan – de kans krijgen zich de noodzakelijke kennis en vaardigheden, inzichten en attitudes inzake burgerschap en democratisch samenleven eigen te maken. Dat is niet alleen in het belang van de jongeren, maar ook in het belang van het voortbestaan van de democratische samenleving zelf.

Noten

¹ In Franstalig België is sinds september 2016 voor het basisonderwijs en september 2017 voor het secundair onderwijs een vak burgerschap

en filosofie ingevoerd. Het vak wordt enkel aangeboden in het openbaar onderwijs en vervangt er 1 van de 2 uur levensbeschouwelijke vakken. Leerlingen die vrijstelling vragen voor deze vakken krijgen 2 uur *cours de philosophie et de citoyenneté* (Delgrange, 2018; Sägeser, 2019).

² zie <https://www.onderwijsdoelen.be/>

³ zie <https://www.katholiekonderwijs.vlaanderen/secundair/modernisering-so-2018/mens-samenleving>

⁴ Voor ondersteuning van de dialoogbenadering zie Geboers, Geijsel, Admiraal en Ten Dam (2013) en Schuitema, Ten Dam en Veugeliers (2007).

⁵ Zie <https://www.onderwijsdoelen.be/>

⁶ Het vrij onderwijs (in Nederlandse terminologie het bijzonder onderwijs) bedient in Vlaanderen tot 70 procent van de leerlingen en het is voor 99% katholiek onderwijs. Er zijn ook enkele protestantse en joodse scholen, Lucernacolleges (van de Turkse Gülenbeweging), en Jenaplan-, Steiner-, Montessorimethodescholen. In de Vlaamse Gemeenschap zijn nog geen moslimscholen, in de Franstalige Gemeenschap - met name in Brussel - zijn er wel enkele. Voor cijfers, ook wat betreft de levensbeschouwelijke vakken in het openbaar onderwijs, zie: <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/onderwijsstatistieken>

⁷ Zie <https://www.levensbeschouwelijkevakken.be/interlevensbeschouwelijke-competenties/>

Literatuur

- Biesta, G. (2010). *Good education in an age of measurement: ethics, politics, democracy*. Boulder, co: Paradigm.
- Boeve, L. (2016). *'Eigentijds tegendraads' op het kruispunt van onderwijs, christelijke inspiratie en samenleving*. Speech op het congres 'Eigentijds tegendraads van Katholiek Onderwijs Vlaanderen, KU Leuven, 2 juni 2016.
- Brighouse, H. (2000). *School Choice and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Brighouse, H. (2009). Moral and political aims of education. In H. Siegel (ed.), *The Oxford handbook of philosophy of education* (pp. 35-51). Oxford: Oxford University Press.
- Callan, E. (1997). *Creating Citizens: Political Edu-*

- tion and Liberal Democracy. Oxford: Clarendon.
- Costa, M.V. (2011). *Rawls, Citizenship and Education*. New York: Routledge.
- Delgrange, X. (2018). La Belgique francophone accouche douloureusement d'un cours de philosophie et de citoyenneté non désiré par tous, *Les Cahiers du CIRC*, 3, 7-51.
- De Pauw, F. (2016). Burgerschap leer je niet op een schoolbank maar in de praktijk. *StampMedia* 26/05/2016.
- Dewey, J. (1916 [2011]). *Over opvoeding, onderwijs en burgerschap*. Amsterdam: SWP.
- De Winter, M. (2004). *Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch of-fensief*. Den Haag: WRR.
- Dijkstra, A.B., ten Dam, G.T.M. & Waslander, S. (2019). Sturing van burgerschapsvorming door de overheid? Tussen staatspedagogiek en persoonlijkheidspedagogiek. *Pedagogische Studiën*, 95(5/6), 315-328.
- European Commission/EACEA/Eurydice (2017). *Citizenship Education at School in Europe – 2017. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eidhof, B. (2018). *Het Wilhelmus voorbij. Over het ontwikkelen van burgerschap in het onderwijs*. Amsterdam: van Gennep.
- Elchardus, M., Op de Beeck, S., Duquet, F. & Roggemans, L. (2008). *Vakoverschrijdende eindtermen in het secundair onderwijs. Een onderzoek naar de relevantie en de haalbaarheid van de vakoverschrijdende eindtermen in het secundair onderwijs*. Brussel: TOR 2008/37.
- Geboers, E., Geijssels, F., Admiraal, W. & Ten Dam, G. (2013). Review of the Effects of Citizenship Education. *Educational Research Review*, 9, 158-173.
- Gellens, S.; Deweerdt, L. & Enckels, M. (2018). *Groeien in actief burgerschap. Samen leren leven*. Brussel: Politeia.
- Gutmann, A. (1987 [1999]). *Democratic Education*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- ICCS (2016). *Rapport Vlaanderen. Een onderzoek naar burgerschapseducatie in Vlaanderen*. Leuven: Centrum voor Politicologie.
- Kavadias, D. & Dehertogh, B. (2010). *Scholen en burgerschapseducatie. De totstandkoming van de vraag tot ondersteuning binnen scholen*. Brussel: Koning Boudewijn Stichting.
- Kerr, D. (1999). Citizenship Education in the Curriculum: an International Review. *The School field : international journal of theory and research in education*, 10(3/4): 5-31.
- Levinson, M. (1999). *The Demands of Liberal Education*. Oxford: Oxford University Press.
- Lievens, J. (2019). *Vrijheid van onderwijs*. Morsel: Intersentia.
- Loobuyck, P. & Franken, L. (2009). Het schoolpact-compromis in vraag gesteld. Pleidooi voor een nieuw vak over levensbeschouwingen en filosofie in het Vlaams onderwijs. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* 44(1/2): 44-65
- Loobuyck, P. (2014). *Meer LEF in het onderwijs. Levensbeschouwing, Ethiek en Filosofie voor iedereen*. Brussel: VUBPress.
- Loobuyck, P. (2016). Eindtermen: de prijs van de vrijheid. Politiek-filosofische reflecties. In: L. De Man & K. Denys (red), *De toekomst van de eindtermen. Van onderwijsbeleid tot klaspraktijk* (in de reeks *Beleid voeren in het onderwijs*) (pp. 65-79). Brussel: Politeia.
- Loobuyck, P. (2017). *Samenleven met gezond verstand*. Kalmthout: Polis.
- Loobuyck, P. (2018-2019). Burgerschapseducatie in Vlaanderen. Het politiek liberalisme als filosofisch kader. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 4/5: 310-322.
- Loobuyck, P. (2019). Onderwijs maakt vrij. In VLOR (ed.), *Spots op onderwijs. Wetenschappers voor het voetlicht*. Tiel: LannooCampus (in druk).
- Macedo, S. (1995). Liberal Civic Education and Religious Fundamentalism: The Case of God vs. John Rawls? *Ethics*, 105(3), 468-96.
- Macedo, S. (2000). *Diversity and Distrust: Civic Education in a Multicultural Democracy*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- MacMullen, I. (2007). *Faith in schools? Autonomy, citizenship, and religious education in the liberal state*. Princeton: Princeton University Press.
- McLaughlin, T. (1992). Citizenship, Diversity and Education: a Philosophical Perspective, *Journal of Moral Education*, 21(3), 235-50.
- Mill, J.S. (1859 [2002]). *Over vrijheid*. Amsterdam: Boom Klassiek.
- Mulhall, S. (1998). Political Liberalism and Civic Education. *Journal of Philosophy of Education*, 32(2): 161-76.
- Raad van Europa (2016). *Competences for De-*

mocratic Culture. Living together as equals in culturally diverse democratic societies. Council of Europe: Strasbourg.

Rawls, J. (1993 [1996]). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

Sägesser, C. (2019). La fréquentation des cours de religion et de morale après l'introduction du cours de philosophie et de citoyenneté, *Les Analyses du Crisp en ligne*, 8 www.crisp.be

Schuitema, J., Ten Dam, G. & Veugelers, W. (2007), Teaching Strategies for Moral Education: a Review. *Journal of Curriculum Studies*, 40(1), 1-21.

Standaert, R. (2011). Twintig jaar eindtermen: een terugblik. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 1, 2-22.

Thiessen, E. (2012). Democratic schooling and the demands of religion, in Alexander, H.A. & Agbaria, A.K. (eds.), *Commitment, Character, and Citizenship. Religious education in liberal democracy* (pp. 161-177). New York/London: Routledge.

Unesco (2015). *Global Citizenship Education. Topics and Learning Objectives*, Parijs: Unesco.

Verstegen, R. (1997). Eindtermen getoetst aan de Grondwet. *Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, 4, 223-235.

Veugelers, W., de Groot, I. & Stolk, V.J. (2017). *Research for CULT Committee – Teaching Common Values in Europe*, Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.

Vlaamse Scholierenkoepel (2016). *Van Lerensbe-lang. Scholierenrapport, wat 17.000 leerlingen in de nieuwe eindtermen willen*. Brussel.

Auteur

Patrick Loobuyck is als hoogleraar verbonden aan het Centrum Pieter Gillis van de Universiteit Antwerpen waar hij over levensbeschouwing, democratie en burgerschap doceert. Hij is ook als gastprofessor verbonden aan de Vakgroep Wijsbegeerte en Moraalwetenschappen van de Universiteit Gent waar hij politieke filosofie doceert.

Correspondentie: patrick.loobuyck@uantwerpen.be

Abstract

Beyond the hesitation. For the first time, Flanders formulates learning objectives for citizenship education

As in the Netherlands, Belgium has a tradition wherein the government was reluctant to take initiatives about citizenship education. The freedom of education, the system of religious education and a specific interpretation of the principle of state neutrality can explain the hesitation of the governments. Today, we have a new situation. In 2018 the Flemish Government and Parliament agreed to introduce civic and democratic education for all students in secondary schools. Because of the importance of citizenship and democratic literacy, this is a legitimate initiative. This article explains why this initiative of the Flemish government is justified.

Keywords: citizenship education, Flanders, political liberalism