

## **Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de uitwerking van de burgerschapsopdracht voor instellingen beroepsonderwijs en opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB)**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz.  
enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de burgerschapsopdracht voor instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs uit te werken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **Artikel I**

De Wet educatie en beroepsonderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In het opschrift van hoofdstuk I wordt "Hoofdstuk I" vervangen door "Hoofdstuk 1".

B

In artikel 1.1.1 worden in de alfabetische volgorde de volgende begripsbepalingen ingevoegd:

*examenonderdeel*: deel van het examen betreffende de kwalificatie-eisen of eindtermen;

*generiek examenonderdeel*: examenonderdeel betreffende de examinering van generieke kwalificatie-eisen;

*generieke kwalificatie-eis*: eis die deel uitmaakt van alle kwalificaties voor eenzelfde niveau, bedoeld in artikel 7.2.2, derde lid, of van alle kwalificaties ongeacht het niveau;

*specifiek examenonderdeel*: examenonderdeel betreffende de examinering van specifieke kwalificatie-eisen;

*specifieke kwalificatie-eis*: op de uitoefening van een beroep gerichte eis die als kerntaak is opgenomen in een kwalificatiedossier en deel uitmaakt van een kwalificatie;

C

In artikel 1.2.1, tweede lid, wordt aan het slot van de tweede zin ingevoegd "als burger in de Nederlandse samenleving".

D

Aan hoofdstuk 1, titel 2, wordt een artikel toegevoegd, luidende:

#### **Artikel 1.2.2. Burgerschap**

1. Het bevoegd gezag verzorgt burgerschapsonderwijs als bedoeld in artikel 7.4.3a, eerste lid, onderdeel c, en bevordert een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, waaronder in ieder geval de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, zoals verankerd in de Grondwet en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens.

2. Het bevoegd gezag draagt daarbij in ieder geval zorg voor een veilige omgeving waarin een student of vavo-student wordt gestimuleerd te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat.
3. Het bevoegd gezag legt vast en maakt openbaar hoe het uitvoering geeft aan het eerste en tweede lid.
4. Artikel 1.3.6 is van overeenkomstige toepassing op de uitvoering van de burgerschapsopdracht, bedoeld in het eerste en tweede lid.

## E

Artikel 1.4.1, eerste lid, komt te luiden:

1. Onze Minister besluit op aanvraag van het bevoegd gezag van een andere dan een in artikel 1.1.1 bedoelde instelling of van een instelling dat aan het met goed gevolg afgelegde examen of examenonderdeel van een beroepsopleiding in de beroepsopleidende leerweg of in de beroepsbegeleidende leerweg, verzorgd door die instelling, een diploma als bedoeld in artikel 7.4.6 of een certificaat als bedoeld in artikel 7.2.3 is verbonden, indien het bevoegd gezag voor die opleiding in acht neemt hetgeen bij of krachtens deze wet is bepaald ten aanzien van:
  - a. de burgerschapsopdracht, bedoeld in artikel 1.2.2, eerste en tweede lid,
  - b. de kwaliteitszorg, bedoeld in artikel 1.3.6,
  - c. de informatie aan aspirant-studenten, bedoeld in artikel 6.1.3a,
  - d. het onderwijs, met uitzondering van de artikelen 7.1.1, 7.1.5 en 7.2.4a, derde lid, mits het aantal begeleide onderwijsuren en het aantal uren beroepspraktijkvorming op grond van de studieduur naar evenredigheid ten minste gelijk is aan het aantal uren, bedoeld in artikel 7.2.7, tweede tot en met vierde lid,
  - e. de examens en examinering,
  - f. de verklaring, bedoeld in artikel 7.4.6a, eerste lid,
  - g. in geval van een samenwerkingscollege de artikelen 8.6.1 tot en met 8.6.3,
  - h. de commissie van beroep voor de examens, bedoeld in artikel 7.5.3,
  - i. de vooropleidingseisen, bedoeld in artikel 8.2.1, en
  - j. de opname in de Registratie instellingen en opleidingen.

## F

Aan artikel 1.4a.1 wordt een lid toegevoegd, luidende:

10. Artikel 1.2.2 is van overeenkomstige toepassing op instellingen als bedoeld in het eerste lid die een opleiding voortgezet algemeen volwassenenonderwijs verzorgen.

## G

Aan artikel 3.1.5, tweede lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- f. het structureel of flagrant handelen in strijd met de burgerschapsopdracht, bedoeld in artikel 1.2.2, eerste en tweede lid, dat leidt of dreigt te leiden tot ernstige aantasting van een of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

## H

Artikel 7.1.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef vervalt 'en keuzedeel'.
2. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
  2. Een kwalificatie omvat specifieke kwalificatie-eisen, generieke kwalificatie-eisen en keuzedelen.

## I

In artikel 7.4.3 wordt "artikel 7.4.3a, tweede lid" vervangen door "artikel 7.4.3a, derde lid".

J

Artikel 7.4.3a komt te luiden:

**Artikel 7.4.3a. Examens beroepsopleidingen**

1. Het examen bestaat voor iedere beroepsopleiding uit generieke examenonderdelen, specifieke examenonderdelen en examenonderdelen die een keuzedeel betreffen.
2. De generieke examenonderdelen zijn:
  - a. Nederlandse taal;
  - b. rekenen;
  - c. burgerschap;
  - d. loopbaanoriëntatie- en begeleiding; en
  - e. Engelse taal.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voorschriften vastgesteld omtrent de examinering van een beroepsopleiding, waaronder voor welke generiek examenonderdeel geheel of gedeeltelijke centrale examinering plaatsvindt. Bij algemene maatregel van bestuur kan per soort beroepsonderwijs, als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, worden bepaald welke generieke examenonderdelen deel uitmaken van het examen.

K

Na artikel 12.5.1c\* wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 12.5.1d. Evaluatie in verband met de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB**

Onze Minister zendt binnen vijf jaren na de inwerkingtreding van de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

**Artikel II. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs BES**

PM

**Artikel III. Samenloopbepaling**

PM

**Artikel IV. Inwerkingtreding**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

**Artikel V. Citeertitel**

Deze wet wordt aangehaald als: Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Eppo Bruins

## Memorie van toelichting

# Inhoud

<b>A.</b>	<b>Algemeen deel</b> .....	<b>6</b>
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>6</b>
<b>2.</b>	<b>Hoofdpijnen van het voorstel</b> .....	<b>7</b>
2.1	Aanleiding .....	7
2.2	Uitleg van basiswaarden van de democratische rechtsstaat.....	10
2.3	Burgerschap, en de verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschapsonderwijs .....	14
2.4	De inhoud van de burgerschapsopdracht .....	15
2.5	Reikwijdte van de burgerschapsopdracht .....	19
2.6	Kwaliteitszorg .....	20
2.7	De rol van docenten.....	20
<b>3.</b>	<b>Verhouding tot hoger en ander recht</b> .....	<b>21</b>
3.1	De vrijheid van onderwijs en de begrenzing daarvan .....	21
3.2	Verhouding met andere grondrechten .....	23
3.3	Verhouding tot andere wetgeving .....	23
<b>4.</b>	<b>Gevolgen</b> .....	<b>25</b>
4.1	Doenvermogen en gevolgen voor studenten, personeel, bestuurders en de samenleving .....	25
4.2	Regeldruk .....	27
4.3	Gendergelijkheid .....	30
4.4	Ondersteuning van instellingen.....	30
<b>5.</b>	<b>Uitvoering</b> .....	<b>31</b>
5.1	Uitvoeringstoetsen Inspectie voor het Onderwijs en DUO .....	31
5.2	Reactie Adviescollege toetsing Regeldruk.....	31
<b>6.</b>	<b>Toezicht en handhaving</b> .....	<b>31</b>
6.1	Omgeving in overeenstemming met basiswaarden van de democratische rechtsstaat .....	31
6.2	Bevorderen dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat .....	32
6.3	Sanctionering en rechtsbescherming .....	32
6.4	Vastleggen en openbaar maken uitvoering burgerschapsopdracht.....	34
<b>7.</b>	<b>Financiële gevolgen</b> .....	<b>34</b>
<b>8.</b>	<b>Gevolgen voor Caribisch Nederland</b> .....	<b>34</b>
<b>9.</b>	<b>Evaluatie</b> .....	<b>34</b>
<b>10.</b>	<b>Advies en consultatie</b> .....	<b>35</b>
<b>11.</b>	<b>Overgangsrecht en inwerkingtreding</b> .....	<b>35</b>
<b>B.</b>	<b>Artikelsgewijs deel</b> .....	<b>36</b>

## A. Algemeen deel

### 1. Inleiding

Instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) hebben nu reeds de wettelijke opdracht om studenten niet alleen op te leiden voor een beroep, maar ook voor een eventuele vervolgopleiding en voor *burgerschap*.<sup>1</sup> In het kader van burgerschap hebben instellingen de wettelijke taak om de algemene vorming en persoonlijke ontplooiing van de studenten te bevorderen, waarmee zij bijdragen aan het maatschappelijk functioneren van studenten.<sup>2</sup> Daarmee bevorderen instellingen ook de versterking van de condities voor sociale cohesie en bestending van onze op democratische beginselen gebaseerde democratische rechtsstaat. In het mbo staan burgerschapsvorming en burgerschapsonderwijs het afgelopen decennium steeds sterker in de belangstelling van studenten, docenten, instellingen en niet in de laatste plaats de politiek. De positie en het belang daarvan staan buiten kijf, maar wegens onduidelijke kaders hebben instellingen moeite om burgerschap een volwaardige plek te geven in het onderwijs. Daarnaast is gebleken dat de kwaliteit van burgerschapsonderwijs nog te vaak onder de maat is.<sup>3</sup> Voor instellingen die opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) aanbieden, ontbreekt de burgerschapsopdracht in zijn geheel, terwijl deze wel geldt voor andere scholen in het voortgezet onderwijs en voor mbo-instellingen.

Met dit wetsvoorstel wordt de burgerschapsopdracht daarom verduidelijkt en uitgewerkt voor instellingen die beroepsonderwijs verzorgen, en geïntroduceerd voor instellingen die een opleiding vavo verzorgen. Met dit wetsvoorstel wordt duidelijk dat de burgerschapsopdracht niet enkel verplicht tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs voor mbo-studenten, maar ook een verplichting inhoudt voor elk bevoegd gezag om een cultuur binnen de instelling te bevorderen die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarbij moet in ieder geval aandacht zijn voor de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Het bevoegd gezag behoudt daarbij de ruimte om hieraan een invulling te geven die passend is bij de eigen visie op de inrichting van het onderwijs.

#### *Leeswijzer*

Het algemeen deel van deze memorie van toelichting gaat eerst in op het belang en de aanleiding van het wetsvoorstel. Vervolgens worden centrale begrippen toegelicht. Daarna gaat paragraaf 2 in op de inhoud en het doel van het wetsvoorstel, de reikwijdte daarvan, het belang van kwaliteitszorg voor de burgerschapsopdracht en de rol van docenten. Aansluitend wordt in paragraaf 3 ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot hoger en aanverwant recht. In de paragrafen 4 en 5 volgt een inschatting van de verwachte gevolgen voor de uitvoering van dit wetsvoorstel en in paragraaf 6 het toezicht daarop door de Inspectie van het Onderwijs. Paragraaf 7 bevat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel en paragraaf 8 de gevolgen voor Caribisch Nederland. In paragraaf 10 zijn de reacties op en het draagvlak voor het wetsvoorstel opgenomen. Het algemeen deel van deze toelichting wordt in paragraaf 11 afgesloten met een toelichting op het overgangsrecht en de beoogde inwerkingtredingsdatum.

Formeel is het bevoegd gezag, en niet de instelling, drager van rechten en plichten op grond van een onderwijswet. Met deze term bedoelt de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB) in de praktijk de rechtspersoon of natuurlijke persoon die de instelling in stand houdt. Voor de leesbaarheid wordt echter in de tekst hieronder 'het bevoegd gezag van een instelling' ook wel aangeduid als 'de instelling'. Ook worden 'basiswaarden van de democratische rechtsstaat zoals verankerd in de Grondwet en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens' hierna kortheidshalve ook wel aangeduid als 'basiswaarden van de democratische rechtsstaat'. In deze toelichting wordt met 'student' ook 'vavo-student' bedoeld, tenzij expliciet

<sup>1</sup> Artikelen 1.2.1, tweede lid, en 7.1.3, eerste lid, WEB.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 101.

<sup>3</sup> In paragraaf 2.1 wordt toegelicht waaruit deze constatering blijkt.

anders aangegeven. Met 'instelling' wordt zowel bedoeld op de instelling voor beroepsonderwijs als opleidingen vavo. Verder wordt de term 'opleiding voortgezet algemeen volwassenenonderwijs' ook aangeduid als 'opleiding vavo'.

## 2. Hoofdpijnen van het voorstel

### 2.1 Aanleiding

Nederland is een democratische rechtsstaat, die valt of staat met het respecteren van basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Het is van belang dat burgers voldoende zijn toegerust om constructief met elkaar samen te leven, dat zij weten wat hun rechten en plichten jegens elkaar en de overheid zijn en zo kunnen inspelen op maatschappelijke uitdagingen en veranderingen. Hiervoor is het nodig dat zij de waarden ondersteunen die essentieel zijn voor de instandhouding van een vitale democratische rechtsstaat en daaraan actief kunnen meedoen. Maatschappelijke uitdagingen zijn complex en in veelvoud aanwezig. Denk bijvoorbeeld aan een verminderd vertrouwen in de overheid en de toegenomen ervaren polarisatie.<sup>4</sup> Om hiermee om te kunnen gaan, is het van belang dat studenten sociale en maatschappelijke kennis, vaardigheden en houdingen (verder) ontwikkelen. Door hieraan binnen de instelling structureel aandacht te besteden, worden studenten gestimuleerd inzicht in en begrip te ontwikkelen voor hoe zij zich verhouden tot elkaar en tot actuele vraagstukken in de samenleving. Dit bevordert hun algemene vorming en persoonlijke ontplooiing, draagt bij aan hun maatschappelijk functioneren en versterkt de basis die onze democratische rechtsstaat in de samenleving geniet.

De instelling is bij uitstek de plek waar studenten zich deze competenties eigen kunnen maken, omdat die een samenleving op zich is waarbij studenten bijvoorbeeld in de omgang met elkaar en met het personeel kunnen oefenen met de toepassing van basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Van instellingen wordt via dit wetsvoorstel een positieve bijdrage gevraagd aan het in stand houden van de democratische rechtsstaat en het bevorderen van respect voor basiswaarden van de democratische rechtsstaat door studenten. Het bestuur en overig personeel hebben hier een verantwoordelijkheid en een signaalfunctie en dienen zo nodig op te treden jegens hen die deze waarden uithollen. Dit wetsvoorstel sluit hiermee aan op de bestaande wettelijke drievoudige kwalificatie van het mbo zoals hierboven vermeld.

Het blijkt voor instellingen echter niet eenvoudig om burgerschap een volwaardige plek in het onderwijs te geven. In 2016 verschenen twee onderzoeksrapporten,<sup>56</sup> die ertoe hebben geleid dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) en de MBO Raad in 2017 de Burgerschapsagenda mbo 2017–2021<sup>7</sup> ondertekenden. Daarin zijn bestuurlijke afspraken gemaakt om de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te verhogen door burgerschapsvorming een meer volwaardige plek in het middelbaar beroepsonderwijs te geven.

---

<sup>4</sup> Uit recent onderzoek blijkt dat het vertrouwen in de overheid afneemt en dat veel Nederlanders toenemende polarisatie ervaren, vooral in het publieke en politieke debat. Deze verharding in de toon van discussies over gevoelige maatschappelijke onderwerpen leidt tot zorgen over de sociale cohesie en het functioneren van de democratie. Zie onder meer 'Gebrek aan vertrouwen in politiek potentiële splijtzwaam in de samenleving', CBS (2024) en 'Driekwart van de Nederlanders denkt dat polarisatie toeneemt', SCP (2022).

<sup>5</sup> Rapport Inspectie van het onderwijs (2016), *Burgerschap op school, Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*, bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34550-VIII, nr. 125.

<sup>6</sup> Consortium 2B MBO (2016), *Loopbaan en burgerschapsonderwijs in het mbo*, bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34550-VIII, nr. 125.

<sup>7</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en MBO Raad (2017), *Burgerschapsagenda mbo 2017-2021, Een impuls voor burgerschapsonderwijs*, bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34550-VIII, nr. 149.

In 2021 is het effect van de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 geëvalueerd.<sup>8</sup> Uit de afzonderlijke rapportages van de onderzoeksbureaus KBA Nijmegen en Oberon blijkt dat, ondanks goede ontwikkelingen in de afgelopen jaren, de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs nog te vaak onder de maat is. Instellingen vinden burgerschapsvorming en burgerschapsonderwijs weliswaar belangrijk en besteden er aandacht aan, maar de kwaliteit van het onderwijs en de invulling van de burgerschapsopdracht lopen zowel tussen als binnen instellingen sterk uiteen. Geconcludeerd is dat de situatie rondom het burgerschapsonderwijs, ondanks de vele inspanningen, in 2021 niet wezenlijk verschilde van die bij aanvang van de Burgerschapsagenda in 2017. Daarbij bleken in het mbo de landelijke kaders voor de bevordering van burgerschap en het aanbieden van burgerschapsonderwijs onvoldoende duidelijk over de inhoud en minimale kwaliteit, waarbij deze voor zowel instellingen als studenten vaak als te vrijblijvend werden ervaren.<sup>9</sup> Dit terwijl het van groot belang is dat de wettelijke kaders duidelijk zijn. Zo wees de Onderwijsraad in 2021 op het belang van burgerschap en op de taak van de overheid om scholen te verplichten een positieve bijdrage te leveren aan de democratische rechtsstaat en hen te verplichten onderwijs in democratisch burgerschap doelmatig en doeltreffend in te richten.<sup>10</sup> Duidelijke wetgeving zorgt ervoor dat scholen deze taak kunnen vervullen. Ook het adviesrapport van de Staatscommissie Rechtsstaat illustreert het belang van een goed begrip van de democratische rechtsstaat voor iedere Nederlandse burger.<sup>11</sup> De regering is van mening dat een omgeving waarin basiswaarden van de democratische rechtsstaat zichtbaar zijn en waarin burgerschapscompetenties worden bevorderd en geoefend, daaraan een essentiële bijdrage leveren.

Door het ministerie van OCW is in 2022 een onafhankelijke expertgroep van docenten, lerarenopleiders en wetenschappers gevraagd een adviesrapport uit te brengen over a) de minimaal vereiste inhoudelijke kern van het burgerschapsonderwijs in het mbo, b) de wijze waarop een resultaatsverplichting of verruiming van de inspanningsverplichting voor studenten kan worden ingevoerd en c) de eventuele noodzakelijkheid of wenselijkheid van ontwikkeling van andere wet- en regelgeving. De expertgroep heeft op 1 juni 2023 haar rapport uitgebracht.<sup>12</sup> Op basis van dit rapport zijn de volgende maatregelen op het gebied van wet- en regelgeving aangekondigd om burgerschap een volwaardige plek in het mbo te geven en de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te verbeteren.<sup>13</sup>

- 1) Het uitwerken van de burgerschapsopdracht in de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB), zodat instellingen expliciet de opdracht krijgen niet alleen burgerschapsonderwijs te verzorgen, maar ook om een cultuur binnen de instelling te bevorderen en onderhouden die in lijn is met de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, en om de student te laten nadenken hoe hij of zij zich daartoe verhoudt door te oefenen met die basiswaarden. Het gaat hier onder meer om het stimuleren van een respectvolle houding bij een student, waarbij tegelijkertijd ruimte is voor discussie.
- 2) Het actualiseren van de bestaande generieke kwalificatie-eisen voor burgerschap in het Examen- en kwalificatiebesluit WEB (hierna: Ekb WEB) met daarin inhoudelijke focus en duidelijkheid voor het kwalificatie-onderdeel burgerschap, zodat voor docenten en studenten helder is wat er van hen wordt verwacht.

---

<sup>8</sup> Rapport KBA Nijmegen (2021), *Evaluatie Burgerschapsagenda mbo 2017-2021*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 31524, nr. 509; Rapport Oberon (2021), *Stappen in lob en burgerschapsonderwijs*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 31524, nr. 509.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2021/22, 31524, nr. 509.

<sup>10</sup> Onderwijsraad (2021). *'Grenzen stellen, ruimte laten'*.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2023/2024, 29279, nr. 869.

<sup>12</sup> Adviesrapport 'Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving', bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31524, nr. 564.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31524, nr. 603; Kamerstukken II 2022/23, 31524, nr. 566.



- 3) Het invoeren van een instellingsexamen burgerschap in het Ekb WEB voor het kwalificatie-onderdeel burgerschap, waarmee burgerschapsonderwijs een volwaardige plek krijgt in het onderwijsprogramma.
- 4) Wettelijke verankering van aanvullende eisen in de WEB voor docenten die lesgeven in Nederlands, rekenen en burgerschap om hun deskundigheid en de kwaliteit van het onderwijs in basisvaardigheden te waarborgen.<sup>14</sup>

De regering geeft met het initiatief tot dit wetsvoorstel, gebaseerd op het hoofdpijnenakkoord<sup>15</sup> en het regeerprogramma<sup>16</sup>, uitvoering aan de eerste maatregel hierboven. Het primaire doel van onderhavig wetsvoorstel is om meer helderheid te bieden over de *algemene* burgerschapsdoelstelling van het middelbaar beroepsonderwijs en de uitgangspunten die daarbij gelden. De inhoud van de maatregelen 2 en 3 zal worden ingevoerd met een wijziging van het Ekb WEB. Die AMvB zal in procedure worden gebracht zodra onderhavig wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard. Maatregel 4 is momenteel in ontwerp waarbij het streven is om de aanvullende eisen aan docenten te laten gelden vanaf studiejaar 2026-2027.

### **Uitwerking van de burgerschapsopdracht aan instellingen**

Aan de uitwerking van een meer duidelijke en concrete burgerschapsopdracht voor instellingen in de WEB liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

Studies in verschillende onderwijssectoren wijzen erop dat het oefenen met burgerschap in de school positief bijdraagt aan de (verdere) ontwikkeling van burgerschapscompetenties van studenten.<sup>17</sup> Daarnaast is burgerschapsonderwijs effectiever op een instelling die als 'minisamenleving'<sup>18</sup> is ingericht, waarbij studenten op een natuurlijke manier worden uitgedaagd om binnen een sociaal veilige omgeving te oefenen met hun rol als burger en toekomstig beroepsbeoefenaar.<sup>19</sup> Het stelt hen in de gelegenheid om te handelen, reflecteren, de eigen positie te bepalen en te worden gehoord. Een veilige en stimulerende omgeving binnen de instelling waarin basiswaarden van de democratische rechtsstaat worden gerespecteerd is een randvoorwaarde voor studenten om zich goed te kunnen ontwikkelen. In dit wetsvoorstel wordt het creëren hiervan een expliciete taak van de instellingen. De opdracht tot het bevorderen van een cultuur in overeenstemming met basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de inhoud van het burgerschapsonderwijs hangen nauw samen, maar kunnen wel van elkaar worden onderscheiden. Dit wetsvoorstel maakt de reeds bestaande plicht tot het geven van burgerschapsonderwijs op wetsniveau explicieter<sup>20</sup>, maar heeft voornamelijk betrekking op het scheppen van voorwaarden om een student in staat te stellen zijn of haar burgerschapscompetenties (verder) te

<sup>14</sup> De generieke eisen worden ook wel aangeduid als 'basisvaardigheden' en zijn voor iedere kwalificatie: Nederlandse taal, rekenen en burgerschap. De Engelse taal kan als generieke kwalificatie-eis worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2023/2024, 2024D19455.

<sup>16</sup> Regeerprogramma (2024). Uitwerking van het hoofdpijnenakkoord door het kabinet.

<sup>17</sup> Zie onder meer Allen, K. A., & Boyle, C. (2022). School belonging and student engagement: The critical overlaps, similarities, and implications for student outcomes. In A.L. Reschly & S.L. Christenson (Eds.), *Handbook of research on student engagement* (pp. 133-154). Springer International Publishing; Graham, S., Kogachi, K., & Morales-Chicas, J. (2022). Do I Fit In: Race/Ethnicity and Feelings of Belonging in School. *Educational Psychology Review*, 34(4), 2015-2042; Isac, M. M., Maslowski, R., Creemers, B. & Van der Werf, G. (2014). The contribution of schooling to secondary-school students' citizenship outcomes across countries. *School Effectiveness and School Improvement*, 25(1), 29-63; Rinnooy Kan, W. F., März, V., Volman, M., & Dijkstra, A. B. (2021). Learning from, through and about Differences: A Multiple Case Study on Schools as Practice Grounds for Citizenship. *Social Sciences*, 10(6); Sincer, I., Volman, M., van der Veen, I., & Severiens, S. (2022). Students' citizenship competencies: The role of ethnic school composition and perceived teacher support. *Theory & Research in Social Education*, 50(1), 125-155; Wanders, F., Anne Bert Dijkstra, Ralf Maslowski & Ineke van der Veen (2020) The effect of teacher-student and student-student relationships on the societal involvement of students, *Research Papers in Education*, 35:3, 266-286.

<sup>18</sup> Met de minisamenleving wordt bedoeld dat de instelling een plek is waar studenten ervaring kunnen opdoen met praktijken die raken aan onder meer burgerschap, diversiteit, macht en democratie.

<sup>19</sup> Adviesrapport 'Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving', bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31524, nr. 564.

<sup>20</sup> Het Examen- en kwalificatiebesluit WEB verplicht instellingen reeds tot het verzorgen van het examenonderdeel Loopbaan en burgerschap. Deze verplichting vindt haar grondslag in de artikelen 7.2.4, vijfde lid, en 7.4.3a, eerste lid. Het burgerschapsonderwijs wordt echter niet expliciet genoemd in de WEB. Met onderhavig wetsvoorstel wordt de kwalificatiestructuur nader ingevuld op wetsniveau, waarmee het onderdeel Burgerschap (dat wordt afgesplitst van Loopbaan en burgerschap) in de WEB wordt vastgelegd. Zie ook nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel J.

ontwikkelen. De inhoud van het burgerschapsonderwijs en bijbehorende examinering, worden apart geregeld met een wijziging van bijlage 1 van het Ekb WEB.

Dit wetsvoorstel zorgt daarmee voor een duidelijk onderscheid tussen de verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag van een instelling, zoals vastgelegd in de WEB, en de kwalificatie-eisen waaraan studenten moeten voldoen om het examen te halen, die zijn opgenomen in het Ekb WEB. De nieuwe kwalificatie-eisen voor het burgerschapsonderwijs zullen zich hoofdzakelijk richten op het ontwikkelen van kennis, vaardigheden, inzichten en ervaringen van studenten. Hoewel in een vrije samenleving de overheid terughoudendheid betracht in het voorschrijven van waarden, opvattingen of houdingen, mag wel van instellingen worden gevraagd dat zij basiswaarden van de democratische rechtsstaat bevorderen. Dit omvat ook dat de instelling optreedt als deze binnen de instelling onder druk komen te staan.<sup>21</sup> De nieuwe kwalificatie-eisen gaan over de kennis en vaardigheden die nodig zijn om goed mee te kunnen doen in de samenleving en op de arbeidsmarkt, en om die tegelijkertijd kritisch te kunnen bevragen en mede vorm te geven. De verantwoordelijkheid van de student is om zich deze kennis en vaardigheden eigen te maken en (verder) te ontwikkelen. Zoals de expertgroep heeft gesignaleerd, schrijven de huidige kwalificatie-eisen op onderdelen specifieke inhoudelijke opvattingen of maatschappelijk gedrag van studenten voor.<sup>22</sup> Dat betekent niet dat het onbelangrijk is om bijvoorbeeld (te leren) respectvol te handelen als student, maar het is vanuit rechtsstatelijk perspectief gezien onzuiver om dergelijke elementen als curriculumdoelstelling te hanteren waarbij bovendien objectieve examinering praktisch onuitvoerbaar is. De verantwoordelijkheid van het bestuur is daarom om basiswaarden van de democratische rechtsstaat en daaruit volgende houdingen bij studenten te *stimuleren*. Daarmee wordt met dit wetsvoorstel een duidelijk onderscheid gemaakt tussen een opdracht aan het bevoegd gezag in de WEB en eisen aan studenten in lagere regelgeving (Ekb WEB).

### **Passende uitwerking burgerschapsopdracht**

Om recht te doen aan de context van het mbo en opleidingen vavo, kennen de burgerschapsopdracht aan het funderend onderwijs en die aan het mbo en opleidingen vavo enkele accentverschillen in de uitwerking. In de kern is de strekking echter dezelfde. Dit wetsvoorstel beoogt de burgerschapsopdracht aan het mbo en opleidingen vavo zodanig uit te werken dat die recht doet aan het beroepsgerichte karakter van het mbo en de eigenheid van opleidingen vavo. Daarnaast houdt het rekening met de gemiddelde leeftijd en de ontwikkelingsfase waarin deze studenten zich bevinden. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat studenten in het mbo en bij opleidingen vavo al een ontwikkeling hebben doorgemaakt, waarbij het gros van deze studenten de basis heeft meegekregen in het funderend onderwijs.

## **2.2 Uitleg van basiswaarden van de democratische rechtsstaat**

### *Betekenis van basiswaarden van de democratische rechtsstaat*

Omdat basiswaarden van de democratische rechtsstaat in de gehele burgerschapsopdracht het uitgangspunt en centrale referentiekader vormen, worden deze eerst toegelicht. Basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn algemene, essentiële en breed erkende waarden waarop onze democratische manier van samenleven is gebaseerd. Deze vinden hun oorsprong in het respect voor de menselijke waardigheid.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Zie voor een toelichting hierop paragraaf 2.2.

<sup>22</sup> In de huidige kwalificatie-eisen voor het examenonderdeel burgerschap, die de basis vormen voor het inhoudelijke onderwijsprogramma, is onder meer opgenomen dat een student 'zich algemeen aanvaarde regels en standaard (bedrijfs)procedures eigen maakt en zich daaraan houdt', dat 'een student in zijn opvattingen en gedrag respect toont voor culturele diversiteit' en dat 'een student activiteiten onderneemt die bijdragen aan een gezonde leefstijl'.

<sup>23</sup> In belangrijke internationale verdragen vormt het concept van menselijke waardigheid een fundamentele basis waarop deze zijn gebouwd, waarbij naar voren komt dat de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit als basis worden gezien voor democratisch samenleven. Zie hiervoor onder meer de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens

In de literatuur over de democratische rechtsstaat en burgerschap worden de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit vaak genoemd als drie overkoepelende basiswaarden die onder meer te herleiden zijn uit en aan de basis staan van de Nederlandse Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen.<sup>24</sup> Deze waarden vormen daarom voor instellingen de verplichte kern bij de bevordering van burgerschap en het aanbieden van (burgerschaps)onderwijs.

*Vrijheid* heeft betrekking op het uitgangspunt dat burgers vrij zijn om te denken en binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving vrij zijn om te zeggen en te doen wat zij zelf willen. De overheid mag deze vrijheden alleen beperken voor zover de Grondwet of een verdrag dat toestaat. Iedereen in Nederland heeft dezelfde vrijheden. Bij een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met de basiswaarde 'vrijheid' wordt deze basiswaarde bevorderd door aandacht te geven aan ieders individuele vrijheid, bijvoorbeeld door aandacht te geven aan het recht om – binnen de kaders van de wet – het eigen leven zelf in te richten, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst. Voorbeelden van grondrechten die hiermee samenhangen zijn de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy).

*Gelijkwaardigheid* heeft betrekking op het uitgangspunt dat alle burgers gelijkwaardig zijn. Dit betekent niet dat alle mensen hetzelfde zijn of moeten zijn, want ieder mens is uniek. Maar alle mensen hebben wel dezelfde rechten en plichten. Bij een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met de basiswaarde 'gelijkwaardigheid', wordt deze waarde bevorderd in de vorm van het gelijkheidsbeginsel waarbij iedereen in gelijke gevallen recht heeft op een gelijke behandeling. Er is dus geen plek voor discriminatie.

*Solidariteit* heeft betrekking op het uitgangspunt dat iedere burger in zekere mate rekening dient te houden met de ander en erop mag vertrouwen dat de ander dat ook zal doen. Dit is de wetenschap dat we als samenleving afhankelijk zijn van elkaar. Solidariteit komt tot uiting in de sociale grondrechten uit onze Grondwet, maar bijvoorbeeld ook in de actieve en passieve kiesrechten. Ook de bescherming van rechten van minderheden door de wet kan hieronder worden geschaard. Deze basiswaarde wordt binnen de instelling bevorderd door aandacht te hebben voor verdraagzaamheid, begrip voor elkaar, verantwoordelijkheidsbesef en het afwijzen van onverdraagzaamheid.

#### *Basiswaarden van de democratische rechtsstaat in relatie tot de Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen*

De Grondwet opent sinds 2022 met een verklaring, waarin is opgenomen dat die de grondrechten en de democratische rechtstaat waarborgt. Deze verklaring biedt een kader waarbinnen de Grondwet moet worden gelezen en begrepen. Zoals hiervoor reeds aangegeven, is Nederland een democratische rechtsstaat. Het doel van de rechtsstaat is het begrenzen van overheidsoptreden. Dit betekent dat de overheid dient op te treden op basis van en in overeenstemming met het recht, terwijl een democratie is gericht op het reguleren van overheidsmacht en het organiseren van tegenmacht daartegen door invloed op beleid via de volksvertegenwoordigers.<sup>25</sup>

De Grondwet begint met het gelijkheidsbeginsel in artikel 1, eerste volzin: '*Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld.*' De tweede volzin bevat het non-discriminatiebeginsel, dat kan worden gezien als een complement op de

---

en de Fundamentele Vrijheden. Ook in de volgende bronnen komt naar voren dat de genoemde waarden als basis worden gezien voor democratisch samenleven: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2020). *Het betere werk: De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag; en Raad van State (2017). *De waarborgfunctie van de rechtsstaat*. Den Haag.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 51 Gw juncto artikel 81 Gw.

eerste.<sup>26</sup> Het gelijkheidsbeginsel – dat een prominente rol heeft in het westerse rechtsbestel – houdt nauw verband met de rechtsstaat, die verlangt dat de overheid alleen optreedt jegens haar burgers op grondslag van een algemene regel. Dit brengt met zich mee dat voor de overheid geen subjectieve keuzes mogelijk zijn. Iedere burger is gelijk aan de ander.<sup>27</sup> De positie ervan aan het begin van de Grondwet (en andere Europese en internationale bronnen van mensenrechten) getuigt hiervan; de kerngedachte van mensenrechten verliest volledig zijn betekenis indien deze rechten niet aan alle burgers gelijkmatig toekomen.<sup>28</sup> Het gelijkheidsbeginsel heeft in de eerste plaats een verticale werking en stelt eisen aan het handelen van de overheid ten opzichte van burgers. Het gelijkheidsbeginsel is uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling. Het werkt door in de verhoudingen tussen burgers onderling en daarmee wordt impliciet de horizontale werking van het beginsel erkend.<sup>29</sup> Het gelijkheidsbeginsel hangt – zoals hiervoor is aangegeven – nauw samen met de democratische rechtsstaat, die dient te borgen dat burgers gelijke toegang hebben tot grondwettelijke rechtsbescherming en daarbij kan het noodzakelijk zijn om de grondrechten van anderen te beperken.<sup>30</sup>

Om burgers te beschermen tegen de overheid bevat de Grondwet grondrechten, die zijn onder te verdelen in klassieke grondrechten en sociale grondrechten. Deze klassieke en sociale grondrechten garanderen samen dat iedereen in de samenleving een menswaardig bestaan moet kunnen leiden.<sup>31</sup> Bij klassieke grondrechten kan worden gedacht aan de vrijheidsrechten van meningsuiting en die op het belijden van een bepaalde godsdienst. Deze vrijheidsrechten zijn terug te voeren tot de basiswaarde 'vrijheid', die betrekking heeft op het uitgangspunt dat burgers vrij zijn in wat zij denken en mogen zeggen, doen of laten wat zij willen binnen de kaders van de wet- en regelgeving. De overheid dient deze vrijheid te respecteren.

Echter, niet alle vrijheidsrechten zijn absoluut. Dit betekent dat sommige grondrechten door de overheid kunnen worden beperkt, indien de wet hiervoor een mogelijkheid biedt. Een voorbeeld is artikel 7 Grondwet, waarbij een ieder het recht heeft op vrije meningsuiting, *behoudens* ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Zo bevat artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht een verbod op belediging van een groep mensen, waarmee het vrijheidsrecht als bedoeld in artikel 7 Grondwet wordt begrensd. Uit de jurisprudentie blijkt dat niet alleen uitlatingen die aanzetten tot haat, geweld of discriminatie, maar ook uitlatingen die aanzetten tot onverdraagzaamheid, onder de reikwijdte vallen van artikel 137c Sr.<sup>32</sup> Zoals hierboven is aangegeven bevat de Grondwet vrijheidsrechten, maar ook sociale grondrechten, die de overheid ertoe verplichten actie te ondernemen om voorzieningen te treffen voor het maatschappelijk functioneren van de burger, zoals het recht op gezondheidszorg, huisvesting en bestaanszekerheid.<sup>33</sup> Maar ook om haar burgers te beschermen, zoals de zorgplicht van de overheid die erop is gericht om de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu te waarborgen.<sup>34</sup> Deze sociale grondrechten geven de overheid veel beleidsvrijheid om het gestelde doel te realiseren en komen voort vanuit de gedachtegang van solidariteit. Overigens verplichten de klassieke vrijheidsrechten de overheid ook in zekere zin tot actie, namelijk om die rechten te waarborgen en de uitoefening ervan mogelijk te maken.

---

<sup>26</sup> Nehmelman, R. & Noorlander, C.W. (2013). Horizontale werking van grondrechten, over een leerstuk in ontwikkeling. Deventer: Kluwer, par. 7.1 (Nehmelman & Noorlander 2013).

<sup>27</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p.411.

<sup>28</sup> M.L.P. Loenen, *Gelijkheid als juridisch beginsel. Een conceptuele analyse van de norm van gelijke behandeling en non-discriminatie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 12-13 (Loenen 2009).

<sup>29</sup> Nehmelman & Noorlander 2013, par. 7.2; *Kamerstukken II* 1990/91, 22014, nr. 3, p. 3.

<sup>30</sup> Nehmelman & Noorlander 2013, par. 7.2.

<sup>31</sup> Loenen 2009, p. 12.

<sup>32</sup> Vgl. HR 16 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3583.

<sup>33</sup> Artikelen 22, eerste en tweede lid, respectievelijk 20 Grondwet.

<sup>34</sup> Artikel 21 Gw.

Uit de in de Grondwet aangehaalde verklaring worden drie kernbeginselen genoemd, te weten democratie, rechtsstaat en grondrechten. Deze drie beginselen zijn bovendien de drie pijlers van de Raad van Europa.<sup>35</sup> Ze komen ook tot uitdrukking in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het EVRM uit 1950 bevat bindende regels voor Europese landen, waaronder Nederland. Dit verdrag is een uitwerking van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) uit 1948. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft deze verklaring vastgesteld na de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog.<sup>36</sup> Ook in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie komen deze kernbeginselen tot uitdrukking. In de preambule van dit Handvest is opgenomen dat de Europese Unie haar grondslag vestigt op de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en vrijheid, gelijkheid en solidariteit, en dat de Unie berust op het beginsel van democratie en het beginsel van de rechtsstaat.

Dat primair aan de drie, breed gelegitimeerde, overkoepelende basiswaarden van de democratische rechtsstaat 'vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit' dient te worden gedacht, wordt dus ook vanuit internationaal en Europees perspectief bevestigd. Dit blijkt, naast de hierboven genoemde bronnen, ook uit het Verdrag betreffende de EU, het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Het belang hiervan is nogmaals onderschreven door de onderwijsministers van de EU op 17 maart 2015 in Parijs, waarbij het uitgangspunt is om fundamentele waarden en de principes te bevorderen waarop onze samenlevingen zijn gebaseerd.<sup>37</sup>

Basiswaarden van de democratische rechtsstaat representeren belangrijke uitgangspunten voor het handelen van mensen. Tegelijk geldt dat een kritische toepassing van de uitwerking van basiswaarden van de democratische rechtsstaat in concrete situaties mogelijk is – ook binnen de instelling – en zelfs vereist is om de democratische rechtsstaat levendig te houden en te versterken. De samenleving is immers niet onveranderlijk. De omstandigheden en opvattingen van veel mensen zijn nu bijvoorbeeld anders dan vijftig jaar geleden. Aangezien de democratische rechtsstaat van ons allemaal is, ligt hier ook een rol voor studenten die mbo of opleidingen vavo volgen of instellingen die deze aanbieden. De toepassing van basiswaarden van de democratische rechtsstaat in de praktijk laat ook zien dat deze soms kunnen schuren of botsen.<sup>38</sup> Het gaat erom dat instellingen studenten stimuleren de waarde van basiswaarden van de democratische rechtsstaat te leren zien, te bevorderen dat ze zich deze eigen maken en kunnen toepassen in concrete situaties, zeker als sprake is van botsende waarden. Daarbij dient te worden opgemerkt dat basiswaarden van de democratische rechtsstaat niet kunnen worden opgelegd aan de studenten omdat in een open, vrije samenleving mensen over hun eigen opvattingen gaan. De regering is van mening dat in een open democratische samenleving van publieke instituties als de onderwijsinstellingen mag worden verwacht dat zij een bijdrage leveren aan het in stand

<sup>35</sup> Report on the rule of law (studie nr 512/2009, CDL-AD(2011)003Rev. Daarin is het volgende verklaard: 'The concept of the "Rule of Law", along with democracy and human rights, makes up the three pillars of the Council of Europe and is endorsed in the Preamble to the European Convention on Human Rights.

<sup>36</sup> De definitie van 'basiswaarden van de democratische rechtsstaat' is gebaseerd op onder meer omschrijvingen gehanteerd in het adviesrapport 'Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving' van de expertgroep burgerschap mbo (2022) met kenmerk 2023D24137; 'Grenzen stellen, ruimte laten' van de Onderwijsraad (2021); 'Verder met burgerschap in het onderwijs' van de Onderwijsraad (2012). Den Haag: Onderwijsraad, p. 15; Advies van de commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, Kamerstukken II 2008/09, 29279, nr. 83, p. 27-29; Nota 'Grondrechten in een pluriforme samenleving', Kamerstukken II, 2003/04, 29614, nr. 2, p. 4, 5, 6 en 9; Onderwijsraad. (2017). De leerling centraal? Den Haag: Onderwijsraad, p. 28; Rapport van de Staatscommissie Grondwet, bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31570, nr. 17, p. 37-42; kernwaarden van de Nederlandse samenleving, ProDemos (2014); Onderzoekskader 2022-2023 middelbaar beroepsonderwijs versie per 1 augustus 2022, Inspectie van het onderwijs. (2023); Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage (2017). Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, p. 19.

<sup>37</sup> Hier werd het volgende afgesproken: 'We agree to strengthen our actions in the field of education with a view to strengthening the key contribution which education makes to personal development, social inclusion and participation, by imparting the fundamental values and principles which constitute the foundation of our societies (...).' Daarnaast spraken de ministers af om actie te ondernemen, gericht op 'empowering teachers so that they are able to take an active stand against all forms of discrimination and racism, to educate children and young people in media literacy, to meet the needs of pupils from diverse backgrounds, to impart common fundamental values and to prevent and combat racism and intolerance.' Kamerstukken II 2014/15, 21501-34, nr. 244.

<sup>38</sup> Zie bijvoorbeeld Hart, H.L.A. (2022). *Rechtsfilosofie: Een inleiding*. Amsterdam: Boom Juridische uitgevers; Pennock, J. R. (1979). *Democratic Political Theory*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

houden van de democratische rechtsstaat. Dit uitgangspunt wordt tevens onderschreven door de Raad van State<sup>39</sup>, de Onderwijsraad<sup>40</sup> en in onderwijsrechtelijke en -pedagogische literatuur.<sup>41</sup>

Dit wetsvoorstel stelt daarom de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit centraal, en laat de instelling vrij om hieraan haar eigen gebalanceerde invulling te geven of aanvullend daarop, ook andere waarden die te herleiden zijn uit de Grondwet als uitgangspunt te nemen voor het inrichten en onderhouden van een veilige cultuur binnen de instelling, zodat studenten worden gestimuleerd hun plek in de democratische rechtsstaat te vinden en zich op sociaal-maatschappelijk vlak (verder) te ontwikkelen.

### **2.3 Burgerschap, en de verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschapsonderwijs**

*Burgerschap*<sup>42</sup> in zijn algemeenheid is het ideaal van vrije en gelijke mensen met het vermogen om maatschappelijk en politiek te functioneren en daarmee gezamenlijk de samenleving te kunnen vormgeven. Burgerschap gaat zowel over de verhoudingen tussen burgers onderling als over de relatie tussen burgers en overheid.

De *burgerschapsopdracht* in dit wetsvoorstel maakt het burgerschapsonderwijs voor mbo-studenten expliciet, maar gaat voornamelijk over de verantwoordelijkheid van mbo- en vavo-instellingen om een cultuur binnen de instelling te bevorderen die in lijn is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarbij moet het bevoegd gezag in ieder geval zorgdragen voor een veilige omgeving. Daarnaast moet het bevoegd gezag bevorderen dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat, waarbij als onderdeel daarvan respect voor die waarden wordt bevorderd. Dit houdt in dat instellingen niet alleen zijn gericht op het overbrengen van beroepsgerichte kennis, vaardigheden en houdingen, maar ook op het stimuleren van de ontwikkeling van de persoonlijke ontplooiing en sociale en maatschappelijke ontwikkeling van studenten als burgers in de Nederlandse samenleving en op de arbeidsmarkt.

*Burgerschapsonderwijs* vormt een belangrijk onderdeel van de burgerschapsopdracht. Het doel van burgerschapsonderwijs is om competenties (verder) te ontwikkelen die studenten in staat stellen om actief deel te nemen aan de pluriforme democratische samenleving, de weg daarin te vinden en die tegelijkertijd mede vorm te geven. Bijvoorbeeld door te weten wat ieders rechten en plichten zijn en te oefenen met het bevragen hiervan. Dat vraagt een kritische houding, reflectie op hoe de maatschappij is georganiseerd en op identiteitsvraagstukken zoals wie de student is in relatie tot de ander. Door zowel de persoonlijke ontplooiing als de sociale en maatschappelijke ontwikkeling te bevorderen, is burgerschapsonderwijs niet alleen belangrijk voor het individu, maar ook voor onze democratische rechtsstaat en de samenleving als geheel.

De verplichting voor de instelling tot het bevorderen van een cultuur in overeenstemming met basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het burgerschapsonderwijs met het oog op het burgerschap van de (afgestudeerde) student, liggen in elkaars verlengde en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zij vormen samen de burgerschapsopdracht. Concreet betekent dit voor de taken van een instelling dat zij moet zorgdragen voor a) een veilige omgeving als randvoorwaarde om b) studenten te stimuleren om te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en c) dat studenten hun

---

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35352, nr. 4.

<sup>40</sup> Onderwijsraad (2021). 'Grenzen stellen, ruimte laten'.

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld Zontjens, P. (2019). *De weg naar burgerschap*. Afscheidsrede. Tilburg University.; Nieuwelink, H. (2023). *Bevorderen van veerkrachtige democratische gezindheid: een pleidooi voor het versterken van burgerschapsonderwijs*. Lectorale rede. Hogeschool van Amsterdam; en De Winter, M. (2011). *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding. Van achter de voordeur naar democratie en verbinding*. Amsterdam: SWP.

<sup>42</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31524, nr. 564.

burgerschapskennis en -vaardigheden (verder) ontwikkelen. Het deel van de burgerschapsopdracht dat met dit wetsvoorstel wordt geregeld, heeft betrekking op de pijlers 'a' en 'b'. De burgerschapsopdracht aan mbo-instellingen is echter niet compleet zonder onderdeel 'c'. Daarbij dient te worden opgemerkt dat onderdeel 'c' niet van toepassing is op vavo-instellingen, omdat vavo-opleidingen het curriculum volgen van het funderend onderwijs. Zoals eerder aangegeven, zal onderdeel 'c' voor het mbo via lagere regelgeving met invoering van geactualiseerde generieke kwalificatie-eisen en een instellingsexamen worden vastgesteld. Daarbij is het de bedoeling dat die wijziging van het Ekb WEB tegelijkertijd met dit wetsvoorstel in werking treedt.

#### *Verskil tussen verplichtingen aan mbo- en vavo-instellingen*

Het bovenstaande betekent concreet dat zowel mbo- als vavo-instellingen in dit wetsvoorstel een verplichting hebben tot het bevorderen van een veilige cultuur binnen de instelling, waarin wordt gestimuleerd dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Het verschil tussen de verplichtingen voor mbo- en vavo-instellingen in dit wetsvoorstel, is dat geen curriculaire verplichting via de WEB wordt opgelegd tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs aan vavo-studenten, maar wel aan mbo-studenten via de kwalificatie-eisen die onderdeel zijn van de drievoudige kwalificatie van het mbo.

## **2.4 De inhoud van de burgerschapsopdracht**

Zoals gezegd, bestaat de burgerschapsopdracht uit twee onderdelen: het burgerschapsonderwijs en de cultuur binnen de instelling. Hieronder zal dat tweede onderdeel van de burgerschapsopdracht worden toegelicht. In deze paragraaf worden de twee pijlers toegelicht, die de minimale kern vormen voor de uitvoering van dit onderdeel van de burgerschapsopdracht aan instellingen zoals voorgesteld met het tweede lid van artikel 1.2.2. Per pijler ('a' en 'b') wordt ingegaan op wat er van instellingen wordt verwacht. Indien de instelling de minimale elementen uitvoert die daarin staan beschreven, geeft zij uitvoering aan het deel van de burgerschapsopdracht zoals dat in de WEB is geregeld. De instelling heeft daarbij ruimte voor een invulling die past bij de eigen context.

De cultuur binnen de instelling bestaat uit de waarden, normen, verwachtingen en praktijken die binnen een instelling worden uitgedragen en gehandhaafd. Die hebben betrekking op het feit dat elke instelling een gemeenschap vormt met een eigen cultuur. In het mbo bestaan instellingen vaak uit diverse schoollocaties. Zoals de Onderwijsraad stelt, heeft elke school, expliciet of impliciet, een visie op wat voor gemeenschap zij wil zijn, waarvoor zij staat, wat zij wil bereiken voor en met de studenten en hoe zij dat wil realiseren. Die visie draagt waarden en normen in zich, die de basis vormen voor een verdere invulling van de spelregels voor de omgang tussen het bestuur, docenten, studenten, tussen de instelling en ouders, enzovoort. Bijvoorbeeld: wie bepaalt de regels, is daarover discussie mogelijk, hoe wordt binnen de instelling omgegaan met belangenverschillen en conflicten? Burgerschapsopdracht zit daarmee, bewust of onbewust, in de vezels van een instellingscultuur.<sup>43</sup>

In het algemeen wil dit wetsvoorstel bewerkstelligen dat de uitvoering van de burgerschapsopdracht herkenbaar moet zijn in de dagelijkse praktijk van de instelling. Daarvoor is het nodig om als instelling een visie op de invulling van de burgerschapsopdracht te bedenken, die uit te dragen en te concretiseren in het instellingsbeleid door vast te leggen en openbaar te maken hoe uitvoering wordt gegeven aan de burgerschapsopdracht als bedoeld in dit wetsvoorstel. Dit kan vervolgens nader worden ingevuld op basis van de context van de instelling en de behoeften van verschillende groepen studenten. Het is juist in de nadere uitwerking en praktische toepassing van basiswaarden van de democratische rechtsstaat, dat zaken als

---

<sup>43</sup> Onderwijsraad (2012). Verder met burgerschap in het onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.

zeggenschap, autonomie en gelijkwaardigheid van studenten tot hun recht komen binnen de diverse gemeenschappen die instellingen vaak zijn. De burgerschapsopdracht in dit wetsvoorstel geeft bewust ruimte om deze in te vullen op een manier die recht doet aan de specifieke context van een instelling, zoals bijvoorbeeld binnen verschillende schoollocaties die onderdeel zijn van een instelling.

Met dit wetsvoorstel wordt het een verplichting voor het bevoegd gezag om vast te leggen en kenbaar te maken hoe uitvoering wordt gegeven aan de burgerschapsopdracht. Deze openbaarheid voorkomt dat het alleen een passieve opdracht is en stimuleert eenduidigheid en duidelijkheid in het instellingsbeleid. Indien het bevoegd gezag van een instelling ervoor kiest om bijvoorbeeld accentverschillen aan te brengen in de invulling van de burgerschapsopdracht binnen verschillende schoollocaties die daarvan onderdeel zijn, om daarmee recht te doen aan de specifieke context van schoollocaties, dan is het nodig dit als onderdeel van de opdracht vast te leggen en openbaar te maken. Bovendien moet de invulling van de burgerschapsopdracht kunnen worden gevolgd door (aspirant-)studenten, ouders, personeel en andere betrokkenen. De instelling bepaalt zelf in welke vorm zij vastlegt hoe invulling wordt gegeven aan (onderdelen van) de burgerschapsopdracht.<sup>44</sup> Belangrijk is dat zowel (aspirant-)studenten als personeel gemakkelijk toegang moeten hebben tot de plek waar dit is vastgelegd.<sup>45</sup>

Daarbij zijn twee kernelementen van belang: het vastleggen *hoe* de instelling zorgdraagt voor een veilige omgeving (pijler 'a'). Daarnaast wordt vastgelegd *hoe* de instelling zorgdraagt dat studenten worden gestimuleerd te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat (pijler 'b').

Hieronder wordt ingegaan op de minimaal benodigde inzet van de instelling per pijler. Daarbij wordt telkens eerst ingegaan op datgene wat van instellingen wordt verwacht. Vervolgens wordt ingegaan op wat de instelling moet doen om dit vast te leggen.

### **Wat doet een instelling die zorgdraagt voor een veilige omgeving?**

Het wetsvoorstel verplicht ertoe dat een instelling randvoorwaarden schept om een veilige omgeving te bevorderen. Hieronder valt in ieder geval het ontwikkelen en handhaven van beleid waarmee discriminatie, (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en andere uitingen worden tegengegaan die niet in overeenstemming zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit moet de instelling in samenhang bezien en vormgeven met andere wettelijke bepalingen en internationale verdragen.<sup>46</sup>

Voor een veilige omgeving is het ook nodig dat studenten ergens naartoe kunnen waar ze klachten kunnen melden met betrekking tot hun veiligheid en acceptatie binnen de instelling. Het is reeds geldend recht dat de instelling hiertoe procedures ontwikkelt en implementeert.<sup>47</sup> In het Stagepact MBO 2023-2027 is afgesproken dat iedere mbo-school een meldpunt heeft waar studenten stagediscriminatie kunnen melden en ondersteuning en nazorg krijgen.<sup>48</sup> Verder is het nu reeds nodig dat het bevoegd gezag zorgt voor adequate fysieke beveiliging en toezicht binnen de instelling, aangezien een student anders niet tot leren kan komen.

---

<sup>44</sup> Een uitzondering hierop betreft de later in deze paragraaf te behandelen omgangsregels voor studenten die moeten worden toegevoegd aan het Studentenstatuut, omdat dit betrekking heeft op hun rechten en plichten.

<sup>45</sup> Er zijn instellingen die de invulling van de huidige burgerschapsopdracht reeds in een apart document hebben opgenomen waarin de visie en het beleid rondom burgerschap(sonderwijs) staan beschreven. Er zijn ook instellingen die de uitvoering van onderdelen van onderhavig wetsvoorstel reeds hebben opgenomen in het veiligheidsbeleid of hebben geconcretiseerd met veiligheidsplannen. Zulke documenten worden gepubliceerd via het interne netwerk, de website van de instelling en zijn beschikbaar als fysieke folder. De instelling kan er ook voor kiezen om het vastleggen van hoe zij uitvoering geeft aan (onderdelen van) de burgerschapsopdracht op andere manieren vorm te geven.

<sup>46</sup> Bijvoorbeeld het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en artikel 7.4.8 WEB.

<sup>47</sup> In paragraaf 3.3 wordt hierop nader ingegaan.

<sup>48</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2023/24, 31 524, nr. 549. Het Stagepact MBO 2023 - 2027 is ondertekend door onder meer de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB MBO), Beroepsvereniging Opleiders MBO (BVMBO), de MBO Raad en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO).



Het zorgdragen voor een veilige omgeving dient in samenhang met en deels als uitwerking te worden gezien van artikel 7.4.8, eerste lid, WEB. Daarin is opgenomen dat de instelling zorg dient te dragen voor een goede organisatie en kwaliteit van het onderwijsprogramma en de examinering. De regering is van mening dat zonder een veilige omgeving, die samenhangt met een goede organisatie van onderwijs, een student onvoldoende tot leren en presteren kan komen.

Dit wetsvoorstel verplicht ertoe dat een instelling randvoorwaarden schept voor een veilige omgeving waarin studenten kunnen oefenen. Dit betekent niet dat het onbelangrijk is dat een veilige omgeving ook voor het personeel van de instelling wordt bevorderd. Dat is reeds een wettelijke verplichting op grond van de Arbeidsomstandighedenwet, waarop in paragraaf 3.3 nader wordt ingegaan.

#### *De rol van bij het onderwijs betrokken personen*

Door in het eerste lid van de voorgestelde burgerschapsbepaling regels te stellen over de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor een cultuur die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, beoogt de regering het belang van de instelling als oefenplaats voor burgerschap te benadrukken en tot integraal onderdeel van de burgerschapsopdracht te maken. Een cultuur die veilig en stimulerend is, draagt eraan bij dat studenten tot persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling komen. Gedragingen en uitingen van bij het onderwijs betrokken personen geven daarbij vorm aan de cultuur binnen de instelling. Deze verplichting richt zich uitdrukkelijk niet tot individuele personen, maar tot het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag heeft de verantwoordelijkheid om basiswaarden van de democratische rechtsstaat structureel onderdeel uit te laten maken van de cultuur binnen de instelling. Gedragingen en uitingen van bij het onderwijs betrokken personen bepalen in grote mate de cultuur binnen de instelling, dus de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag heeft ook betrekking op de manier waarop deze personen basiswaarden van de democratische rechtsstaat tot uitdrukking brengen. In paragraaf 6 wordt toegelicht hoe de inspectie omgaat met gevallen waarin sprake is van structurele of vergaande uitingen die niet in lijn zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Naast de gedragingen van bij het onderwijs betrokken personen, maken de gedragingen van studenten ook deel uit van de cultuur binnen de instelling. Het is echter niet zo dat het bevoegd gezag en de bij het onderwijs betrokken personen eindverantwoordelijk zijn voor de gedragingen van studenten of dat studenten basiswaarden van de democratische rechtsstaat niet ter discussie zouden mogen stellen. De instelling blijft immers op de eerste plaats een plek waar studenten zich ontwikkelen. Juist wanneer opvattingen wringen, biedt de instelling een belangrijke oefenplaats. Studenten mogen er in een democratische rechtsstaat eigen opvattingen op nahouden en die uiten. Het is aan de instelling om ervoor te zorgen dat de wijze waarop dat binnen de instelling gebeurt, binnen de grenzen van basiswaarden van de democratische rechtsstaat blijft. Het is nodig dat de instelling en bij het onderwijs betrokken personen de waarde van voornoemde basiswaarden van de democratische rechtsstaat binnen de instelling zichtbaar maken en ieders verantwoordelijkheid onderstrepen voor de instandhouding van een open, democratische samenleving. Indien uitingen van studenten resulteren in een onveilige omgeving binnen de instelling, zoals grensoverschrijdend gedrag of discriminatie, wordt er ten gevolge van dit wetsvoorstel van de instelling verwacht dat zij hier actie op onderneemt.<sup>49</sup>

De instelling kan ook leidinggevenden binnen de instelling ondersteunen in het herkennen en aanpakken van situaties waarin personeel zich in strijd met basiswaarden van de democratische rechtsstaat uit. Indien uitingen van een personeelslid zodanig

---

<sup>49</sup> In paragraaf 6.3 worden voorbeelden gegeven van hoe de instelling deze actie kan ondernemen. Zie ook paragraaf 2.2 over de verhouding tussen rechten van personen binnen de instelling.

strijdig zijn of blijven met basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het instellingsbeleid, kunnen ook hier disciplinaire maatregelen worden genomen zoals een officiële waarschuwing, schorsing of zelfs ontslag.

### **Wat doet een instelling die bevordert dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat?**

De instelling speelt een belangrijke rol in het bevorderen van basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit gebeurt door studenten te stimuleren om actief na te denken over hun eigen positie ten opzichte van basiswaarden van de democratische rechtsstaat en hoe deze waarden in de praktijk worden toegepast. Deze bepaling kent nadrukkelijk twee elementen die door de instelling in samenhang dienen te worden gezien. Het eerste element is dat instellingen bevorderen dat studenten zich *verhouden tot* basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit gaat over de persoonlijke reflectie van de student. Wat betekent de waarde van gelijkwaardigheid voor de student vanuit persoonlijke overtuigingen? Hoe verhoudt het wereldbeeld van de student zich tot de vrijheid van meningsuiting? Het nadenken over antwoorden op dergelijke vragen moet door de instelling worden bevorderd. Hiermee wordt bijgedragen aan de eigen positiebepaling en identiteitsontwikkeling van de student.

Daarnaast is het de taak van de instelling om te bevorderen dat studenten oefenen met *handelen volgens* basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Hiermee moet door de instelling bewustzijn worden bevorderd over dat in onze samenleving democratische spelregels zijn afgesproken. Iedere student heeft in diens rol als professional op de arbeidsmarkt en als burger in het dagelijkse leven te maken met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Voorop staat dat de student vrij is om vanuit iedere overtuiging te denken wat hij wil, maar de student moet in de praktische toepassing daarvan rekening houden met die democratische spelregels. Het is daarom nodig dat de instelling bevordert dat de belangrijkste spelregels van de democratische rechtsstaat bij studenten bekend zijn én dat zij respect voor basiswaarden van de democratische rechtsstaat stimuleert. Dit kan bijvoorbeeld door zowel verticale verhoudingen in de democratische rechtsstaat aan de orde te stellen, als horizontale verhoudingen tussen burgers onderling.<sup>50</sup> Het is van belang dat hiermee het inzicht van studenten in de betekenis en toepassing van basiswaarden van de democratische rechtsstaat wordt gestimuleerd. Dit draagt eraan bij dat de student de eigen positie bepaalt en inzicht ontwikkelt in de kaders die door basiswaarden van de democratische rechtsstaat worden gecreëerd. De instelling dient ook het inzicht van studenten te bevorderen in de onderlinge spanning die basiswaarden van de democratische rechtsstaat kunnen oproepen. De instelling heeft binnen de algemene kaders die door basiswaarden van de democratische rechtsstaat worden gecreëerd, de ruimte voor een invulling die past bij de eigen identiteit en context.

Het voortbestaan van de democratische rechtsstaat staat of valt met gezonde democratische instituties en burgers die de waarde daarvan en van basiswaarden van de democratische rechtsstaat inzien. Met het bevorderen dat studenten oefenen met *handelen volgens* basiswaarden van de democratische rechtsstaat wordt beoogd dat de instelling zich daarom ook richt op het bevorderen van gehechtheid aan basiswaarden van de democratische rechtsstaat en democratische gezindheid. De invulling hiervan kan op velerlei manieren plaatsvinden.

### **Artikel 1.2.2, derde lid: wat is nodig bij het vastleggen en openbaar maken van hoe de instelling uitvoering geeft aan de burgerschapsopdracht?**

*Zorgdragen voor een veilige omgeving*

---

<sup>50</sup> Larry Diamond. (2008). *The spirit of democracy: The struggle to build free societies throughout the world*. Macmillan.

Bij het vastleggen van hoe de instelling zorgdraagt voor een veilige omgeving, licht de instelling toe wat ze wil bereiken met het creëren van deze omgeving en waarom. Daarbij is het nodig dat de instelling vastlegt wat op grond van basiswaarden van de democratische rechtsstaat van studenten wordt verwacht in de omgang met elkaar binnen de instelling en tijdens het volgen van het onderwijs. Wil er sprake zijn van een veilige omgeving, dan is het in ieder geval nodig om glashelder te maken dat het niet is toegestaan om te discrimineren, haat te zaaien, op te roepen tot geweld, uit te sluiten, te kwetsen en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag te vertonen. Het is belangrijk dat de instelling duidelijk specificeert wat hieronder wordt verstaan en toelicht wanneer daarvan sprake is. Van instellingen wordt verwacht dat zij omgangsregels voor studenten die volgen uit de burgerschapsopdracht, neerleggen in het studentenstatuut omdat deze betrekking hebben op hun rechten en plichten.

*Bevorderen dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat*

Met basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het beleid van de instelling als uitgangspunt, moeten duidelijke doelstellingen worden geformuleerd om te bevorderen dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Het is hierbij nodig dat de instelling duidelijk maakt wat het inhoudt om te oefenen met basiswaarden en waarom dit belangrijk is. Daarbij zijn de kaders van basiswaarden van de democratische rechtsstaat altijd het uitgangspunt. Daarbij moet worden opgenomen hoe wordt bevorderd dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens die basiswaarden.<sup>51</sup>

## **2.5 Reikwijdte van de burgerschapsopdracht**

Dit wetsvoorstel is van toepassing op instellingen in het bekostigd en het niet-bekostigd mbo, omdat het in de eerste plaats een uitwerking betreft van de bestaande wettelijke drievoudige kwalificatieplicht die ook op dit moment zowel voor het bekostigd als het niet-bekostigd onderwijs geldt.<sup>52</sup> Daarnaast is de regering van mening dat het burgerschapsonderwijs en de verplichting tot het bevorderen van een cultuur in overeenstemming met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht, niet los van elkaar kunnen worden gezien. Daarbij is de regering van mening dat zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om bij te dragen aan de persoonlijke ontplooiing en de maatschappelijke ontwikkeling van studenten.

De verplichting tot het bevorderen van een cultuur in overeenstemming met basiswaarden van de democratische rechtsstaat betreft ook iedere instelling die een bekostigde of niet-bekostigde vavo-opleiding aanbiedt.<sup>53</sup> Voor een instelling die een opleiding vavo aanbiedt, ontbreekt iedere burgerschapsopdracht thans in de wet. Het is noodzakelijk deze lacune op te vullen. Ten eerste omdat in het voortgezet onderwijs voor een reguliere dagschool en een niet-bekostigde school met examenbevoegdheid wel een burgerschapsopdracht geldt.<sup>54</sup> Terwijl de burgerschapsopdracht op dit moment niet geldt voor een instelling die een of meer vakken voor de schoolsoorten mavo, havo of vwo aanbiedt aan volwassenen als opleiding vavo. Voor dit verschil ontbreekt een goede rechtvaardiging. Ten tweede omdat de instelling die een bekostigde opleiding vavo aanbiedt, per definitie dezelfde instelling is die mbo aanbiedt. De burgerschapsopdracht wordt met dit wetsvoorstel ook vereist van niet uit 's Rijks kas bekostigde instellingen met diploma-erkenning voor opleidingen vavo, zodat er tussen de WVO 2020 en de WEB op dit punt geen verschillen zullen bestaan. Overigens geldt de verplichting tot bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het

---

<sup>51</sup> In paragraaf 6 wordt uitgelegd waarop de inspectie zal toetsen bij dit onderdeel.

<sup>52</sup> Conform de artikelen 7.1.3, eerste lid, WEB en 1.2.1, eerste lid, WEB.

<sup>53</sup> Waarbij voor deze laatste groep artikel 1.4a.1 WEB wordt gewijzigd.

<sup>54</sup> Met artikelen 2.2 respectievelijk 2.66 Wet voortgezet onderwijs 2020.

hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ook voor zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen.<sup>55</sup>

Een mbo- en vavo-opleiding zijn inhoudelijk niet hetzelfde, omdat het vavo-onderwijs de curriculumvereisten van het voortgezet onderwijs volgt. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er nog geen kerndoelen burgerschap zijn vastgesteld voor het voortgezet onderwijs en evenmin geactualiseerde eindtermen voor maatschappijleer.<sup>56</sup> Net als in het reguliere voortgezet onderwijs staat dit echter niet in de weg van een burgerschapsopdracht voor een vavo-instelling. Voor het mbo is de inhoud van het burgerschapsonderwijs thans reeds bepaald.<sup>57</sup>

## 2.6 Kwaliteitszorg

Het is nodig dat de uitvoering van de burgerschapsopdracht wordt meegenomen in de kwaliteitszorgcyclus<sup>58</sup> en dat de uitvoering daarvan met regelmaat wordt gemonitord en geëvalueerd. Om een planmatige en gestructureerde aanpak met dito verantwoording te bereiken wordt de kwaliteitszorg ingevolge artikel 1.3.6 WEB met dit wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard op de uitvoering van de burgerschapsopdracht. Dit wordt geregeld met het voorgestelde artikel 1.2.2, vierde lid, WEB.

## 2.7 De rol van docenten

Het is van belang dat bij de implementatie van de burgerschapsopdracht stappen worden ondernomen om te zorgen dat docenten invulling kunnen geven aan het bevorderen van een veilige omgeving voor studenten, of bij het oefenen met de toepassing van basiswaarden van de democratische rechtsstaat binnen de instelling. Docenten hebben altijd een pedagogisch-didactische rol in het stellen en bewaken van grenzen die volgen uit basiswaarden van de democratische rechtsstaat tijdens bijvoorbeeld schurende gesprekken in de les over maatschappelijk controversiële onderwerpen.

Het bevoegd gezag moet zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs en voor het personeelsbeleid, voor zover het betreft de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel.<sup>59</sup> Dit betekent dat het bevoegd gezag dient te borgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt.<sup>60</sup> Indien het onderwijs verandert op basis van nieuwe, actuele informatie, moeten docenten waar nodig worden bijgeschoold. Het bevoegd gezag wordt geacht om naar aanleiding van onderhavig wetsvoorstel voor elke docent voldoende tijd, ruimte en middelen vrij te maken. In de Werkagenda MBO is afgesproken dat de deskundigheid van docenten wordt gestimuleerd die rekenen, Nederlands en burgerschapsonderwijs verzorgen door de ontwikkeling en verspreiding van professionaliseringsaanbod. Het ministerie van OCW doet hiervoor een jaarlijkse totale bijdrage van € 30 miljoen via de lumpsum aan bekostigde mbo-instellingen.<sup>61</sup>

Om voldoende toegeruste docenten te hebben, wordt momenteel een wetsvoorstel voorbereid waarbij aanvullende eisen worden gesteld aan docenten basisvaardigheden. Het is de bedoeling dat docenten basisvaardigheden vanaf studiejaar 2026-2027 voldoen aan de aanvullende wettelijke eisen. Indien dat wetsvoorstel wordt aangenomen, ligt het voor de hand dat instellingen de mogelijke inzet op deskundigheidsbevordering van docenten die in het huidige wetsvoorstel wordt geschetst, in samenhang bezien met de

---

<sup>55</sup> Op grond van artikel 1.5 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

<sup>56</sup> Het wetsvoorstel hiertoe zal naar verwachting in 2025 consultatie gaan.

<sup>57</sup> In bijlage 1 bij het Examen- en kwalificatiebesluit WEB.

<sup>58</sup> Als bedoeld in artikel 1.3.6 WEB.

<sup>59</sup> Conform de artikelen 1.3.6a i.s.m. 4.2.3c en 4.2.3a van de WEB.

<sup>60</sup> De regering heeft een wetsvoorstel in ontwerp waarmee aanvullende eisen zullen worden gesteld aan docenten in basisvaardigheden, waaronder burgerschap. De invoering hiervan is gepland voor studiejaar 2026-2027.

<sup>61</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 31524, nr. 549.

aanvullende eisen die dan aan docenten in basisvaardigheden worden gesteld.<sup>62</sup> In paragraaf 4.4 wordt nader ingegaan op de uitvoering van de burgerschapsopdracht, waaronder de manieren waarop instellingen zullen worden ondersteund om invulling te geven aan de burgerschapsopdracht.

### **3. Verhouding tot hoger en ander recht**

In het eerste deel van deze paragraaf (3.1 en 3.2) wordt stilgestaan bij de verhouding van dit wetsvoorstel tot de Grondwet, in het bijzonder artikel 23 daarvan. In het tweede deel (vanaf 3.3) wordt beschreven welke andere wetgeving ook belangrijk is in de context van dit wetsvoorstel.

#### **3.1 De vrijheid van onderwijs en de begrenzing daarvan**

##### *Kader*

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is de vrijheid van onderwijs ex artikel 23, tweede lid, van de Grondwet tot uitgangspunt genomen. Voorop wordt gesteld dat de regering hecht aan de constitutionele onderwijsvrijheid en terughoudend is om te treden in de wijze hoe het onderwijs moet worden ingericht. Tegelijkertijd is deze vrijheid niet absoluut en wordt die begrensd door het toezicht op het onderwijs en de eisen aan deugdelijkheid die de Grondwet toestaat. Daarnaast wordt de vrijheid van onderwijs begrensd door andere grondrechten. Artikel 23 Grondwet staat immers niet op zichzelf en moet in de context van de Nederlandse constitutionele rechtsorde worden gezien, die ruimte geeft aan pluriformiteit.

Dit alles betekent dat de vrijheid van onderwijs niet zover kan reiken dat, met gebruikmaking daarvan, de constitutionele orde wordt uitgehold. Evenmin biedt de vrijheid van onderwijs ruimte om de democratische rechtsstaat aan te tasten.<sup>63</sup> De democratische rechtsstaat is juist en bij uitstek de staatsvorm waarbinnen die vrijheid kan functioneren en kan worden geëffectueerd.<sup>64</sup> In dat kader mag van instellingen worden gevraagd om een positieve bijdrage te leveren aan het onderhouden en versterken van de democratische rechtsstaat.<sup>65</sup>

Om dit te kunnen realiseren wordt de vrijheid van onderwijs beperkt. Hierbij moet het proportionaliteitsbeginsel in acht worden genomen. Dit beginsel houdt in dat een inbreuk op een grondrecht in verhouding moet staan tot de bij de beperking betrokken belangen, terwijl daarnaast de noodzaak van de beperking moet worden aangetoond. Bij een inperking van de vrijheid van onderwijs, is het bovendien van belang dat de wetgever zelf de inhoud van de burgerschapsopdracht vaststelt conform het primaat van de wetgever.<sup>66</sup>

##### *Beperking van de vrijheid van onderwijs*

Met de invoering van dit wetsvoorstel is er sprake van een beperking van de vrijheid van onderwijs, omdat elk bevoegd gezag van een instelling de wettelijke burgerschapsopdracht krijgt om een cultuur binnen de instelling te bevorderen die in overeenstemming is met drie specifiek genoemde basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit impliceert tevens dat het bevoegd gezag zo nodig optreedt tegen uitingen of handelingen binnen de instelling die daarmee in strijd zijn. Op deze manier wordt van instellingen gevraagd om een positieve bijdrage te leveren aan het versterken van de democratische rechtsstaat, zowel binnen de instelling als geheel, als in het onderwijs zelf. Ook brengt dit wetsvoorstel mee dat een instelling basiswaarden van de democratische rechtsstaat niet mag ondermijnen. Dit wetsvoorstel beoogt niet om één

<sup>62</sup> Zoals gecommuniceerd in Kamerstukken II 2023/2024, 31524, nr. 603.

<sup>63</sup> Afdeling advisering van de Raad van State in zijn advies bij het voorstel voor de Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, *Kamerstukken II 2019/20*, 35352, nr. 4, p. 5.

<sup>64</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 35352, nr. 4, p. 5.

<sup>65</sup> *Kamerstukken II*, 2019/20, 35352, nr. 4, p. 5.

<sup>66</sup> Ar. 2.19.

levensvisie of dé visie op het goede leven aan instellingen op te leggen. Dit wetsvoorstel verplicht instellingen ertoe om op eigen maar wel evenwichtige wijze invulling te geven aan de burgerschapsopdracht. Om de vrijheid van onderwijs te kunnen inperken moet er voldaan worden aan een aantal criteria, dat hieronder verder wordt besproken.

#### *Doelcriteria en noodzakelijkheidsvereiste*

Zoals hierboven is geconstateerd, wordt de vrijheid van onderwijs met dit wetsvoorstel beperkt. De regering acht deze beperking noodzakelijk omdat zij de grondwettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau.<sup>67</sup> Dat een wetsinterventie nodig is, blijkt uit verschillende onderzoeken. Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar paragraaf 2.1, waarbij tevens wordt opgemerkt dat de vastgestelde Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 zoals daar toegelicht niet voor voldoende verbetering heeft kunnen zorgen.<sup>68</sup> Uit het voorgaande blijkt dat de regering verschillende maatregelen heeft getroffen om – samen met onderwijsinstellingen – burgerschap een volwaardige plek te geven in het mbo en de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te verbeteren, maar dat deze interventies niet hebben geleid tot het gewenste kwaliteitsniveau. Dit betekent dat de regering in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel uiteindelijk heeft gekozen voor een wetsinterventie om burgerschap een volwaardige plek te geven in het mbo en de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te verbeteren. Om dit te bereiken werkt de regering de burgerschapsopdracht uit in de WEB met dit wetsvoorstel, overeenkomstig de opgave in het regeerprogramma.<sup>69</sup> Naast de reeds in de WEB genoemde onderdelen voor Nederlands en rekenen, biedt dit wetsvoorstel een expliciete wettelijke grondslag voor de generieke kwalificatie-eisen voor burgerschap en Engels.<sup>70</sup>

Aan de eisen van proportionaliteit wordt eveneens voldaan, doordat hierbij de inperking zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Studenten worden geen houdingen voorgeschreven en ze worden daarop ook niet geëxamineerd. Wel wordt van instellingen gevraagd dat zij het ontwikkelen van een respectvolle houding bij studenten stimuleren, waarmee de persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke ontwikkelingen van de studenten wordt bevorderd als burger in de Nederlandse samenleving en deelnemer aan de arbeidsmarkt. Ook behoudt de instelling vrijheid om zelf te bepalen hoe zij invulling geeft aan deze deugdelijkheidseis. De kenniscomponent van het burgerschapsonderwijs zal apart worden geregeld met een wijziging van de kwalificatie-eisen in het Ekb WEB. De grondslag voor deze eisen wordt bovendien geëxpliciteerd in de WEB. Door de burgerschapsopdracht en de grondslag bij wet te regelen, en niet verder dan bij algemene maatregel van bestuur, door te delegeren, wordt het primaat van de wetgever geëerbiedigd. Instellingen die opleidingen vavo aanbieden, kennen thans in het geheel geen burgerschapsopdracht. Deze lacune wordt met dit wetsvoorstel opgevuld om te ervoor te zorgen dat ook deze groep de samenleving betreedt met voldoende bagage omtrent burgerschap.

Dat de burgerschapsopdracht, en daarmee de beperking van artikel 23 van de Grondwet noodzakelijk is in een democratische samenleving komt omdat instellingen belangrijke maatschappelijke ontmoetingsplaatsen zijn voor studenten. Instellingen spelen om die reden een belangrijke rol bij hun persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke ontwikkeling. Vanuit de wettelijke drievoudige kwalificatie bezien, dient een instelling mbo-studenten voor te bereiden om als burger in de maatschappij te participeren.<sup>71</sup> Het is daarom van belang dat studenten worden gestimuleerd om kritisch na te denken over de inrichting van de Nederlandse samenleving, hun eigen positie daarin én daarbij oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de

---

<sup>67</sup> Artikel 23, tweede lid, Gw.

<sup>68</sup> Zie paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting.

<sup>69</sup> Regeerprogramma (2024). Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, p. 76.

<sup>70</sup> Nederlandse taal en rekenen worden thans reeds genoemd als generieke kwalificatie-eis in artikel 7.2.4, vierde lid, WEB. Zie ook Van Schoonhoven, R. (2023). Burgerschap in het mbo: ruimte of regels, p. 14, over een wettelijke grondslag.

<sup>71</sup> Artikel 7.1.3, eerste lid, WEB.

democratische rechtsstaat. Studenten zijn immers burgers en daarmee onderdeel van de Nederlandse samenleving.

### **3.2 Verhouding met andere grondrechten**

Het bestaan van spanningen tussen verschillende grondrechten is tot op zekere hoogte inherent aan grondrechten en de pluriformiteit van een samenleving in een democratische rechtsstaat. De burgerschapsopdracht dient derhalve plaats te vinden tegen deze achtergrond. Pluriformiteit is immers een wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat in Nederland.

Zo kan de burgerschapsopdracht op gespannen voet staan met klassieke vrijheidsrechten zoals de vrijheid van meningsuiting. Dit recht wordt beschermd door artikel 7 Grondwet, artikel 10 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 19 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), en beschermt niet enkel meningen of denkbeelden die positief zijn, maar ook meningsuitingen die mogelijk worden ervaren als kwetsend, schokkend of verontrustend. Echter, ook deze vrijheid is niet onbeperkt. Zo heeft de wetgever de vrijheid van meningsuiting beperkt, indien men aanzet tot haat, discriminatie of belediging of indien de meningsuiting het gebruik van geweld propageert. In de context van vrijheid van meningsuiting heeft de Hoge Raad ook geoordeeld dat een persoon zich niet beledigend en onnodig grievend mag uitlaten tegenover een groep mensen wegens hun godsdienst.<sup>72</sup> Op basis van het voorgaande geldt dat de vrijheid van meningsuiting binnen een instelling wordt beschermd voor zover ze wettelijk toelaatbaar is. Voor onderhavig wetsvoorstel is het van belang dat instellingen zorgdragen dat deze vrijheid wordt beschermd en dat wordt opgetreden indien afbreuk wordt gedaan aan basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarnaast geldt als randvoorwaarde dat binnen een onderwijsinstelling het kunnen leren voorop dient te staan. Daarvoor is een veilige instellingscultuur vereist, zoals ook expliciet wordt geleverd met het voorgestelde artikel 1.2.2 van de WEB.

Naast de vrijheid van meningsuiting kan ook worden gedacht aan de vrijheid van godsdienst, omdat studenten en docenten vanuit hun religie of geloofsovertuiging uitingen kunnen doen die op gespannen voet kunnen staan met andere basiswaarden van de democratische rechtsstaat die tot de verplichte kern behoren, zoals die zijn beschreven en toegelicht in dit wetsvoorstel. Zo kunnen er mbo-instellingen zijn die hun onderwijsrichting hebben gebaseerd op een bepaalde geloofsovertuiging of een religieuze/levensbeschouwelijke overtuiging. Dit heeft voor de betreffende instellingen tot gevolg dat het inbedden van de in deze wet vastgestelde zorgplicht gepaard kan gaan met de vraag hoe zij te verenigen zijn met de grondslagen van de instelling en met de vrijheid van inrichting van de instelling. Voorop moet worden gesteld dat de vrijheid van godsdienst, zoals is vastgelegd in de artikelen 6 Grondwet, 9 EVRM en 18 IVBPR, en de vrijheid van inrichting van het onderwijs, zoals bedoeld in artikel 23 Grondwet, van belang zijn en moeten worden beschermd. Dit brengt met zich mee dat de wetgever deze vrijheden moet beschermen en moet voorkomen dat hier op een onrechtmatige wijze inbreuk op wordt gemaakt. Met de invoering van dit wetsvoorstel wordt er geen inbreuk gemaakt op de vrijheid van godsdienst, omdat binnen de grenzen van de wet en het recht deze vrijheid kan worden uitgeoefend. Dit wetsvoorstel vraagt echter wel van het bevoegd gezag om zorg te dragen voor een cultuur binnen de instelling die in lijn is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

### **3.3 Verhouding tot andere wetgeving**

Dit wetsvoorstel raakt ook aan andere wettelijke verplichtingen, die vaak in samenhang met de invulling van de burgerschapsopdracht kunnen of moeten worden gezien. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verhouding van het huidige wetsvoorstel tot andere,

---

<sup>72</sup> Zie de uitspraak van de Hoge Raad van 3 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:1816, als voorbeeld.

soortgelijke en/of samenhangende verplichtingen die instellingen hebben op basis van andere wettelijke bepalingen.

In paragraaf 2.4 is aangegeven dat dit wetsvoorstel een verplichting geeft om zorg te dragen voor een veilige omgeving in overeenstemming met basiswaarden van de democratische rechtsstaat voor *studenten*. Het zorgdragen voor een veilige omgeving voor het *personeel* is primair een taak voor de werkgever en dus het bevoegd gezag.<sup>73</sup> De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) stelt reeds dat de werkgever verplicht is beleid te maken en maatregelen te nemen om psychosociale arbeidsbelasting (PSA) voor zijn personeel te voorkomen of beperken.<sup>74</sup> Dit betekent dat instellingen beleid dienen te ontwikkelen en implementeren om de veiligheid van het personeel te waarborgen. Om die reden is in dit wetsvoorstel thans geen expliciete bepaling opgenomen voor het bevoegd gezag om daartoe zorg te dragen.<sup>75</sup> De Arbeidsinspectie is de aangewezen toezichthouder op de Arbowet en kan controleren of de werkgever adequaat de risico's voor gezond en veilig werk inventariseert en beleid voert op het voorkomen en beperken van die risico's. Pas als de kwaliteit van het onderwijs wordt bedreigd, en dat is (deels) te wijten aan de onveiligheid van het personeel, komt de Onderwijsinspectie in beeld. Het gaat in dit wetsvoorstel dus niet om een nieuwe of andere invulling van wat de Arbowet reeds aan voorschriften stelt aan werkgevers over het voeren van beleid voor het voorkomen of beperken van genoemde PSA. In dit wetsvoorstel wordt uitgewerkt op welke manier een sociaal veilige omgeving van belang is in de uitwerking van de burgerschapsopdracht, met nadruk op de onderwijscontext. Sociale onveiligheid kan bijvoorbeeld in de weg staan van een open onderwijsklimaat waarin ruimte is voor het gesprek over burgerschap en basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Hoewel het niet in deze vorm is verplicht, kan de instelling ervoor kiezen om ook omgangsregels voor onderwijspersoneel kenbaar te maken, ter invulling van de wettelijke Arboverplichting tot het treffen van beleid en maatregelen om de psychosociale arbeidsbelasting van personeel te minimaliseren. Zo kan eenduidigheid worden gecreëerd in het beleid rondom omgangsregels binnen de instelling voor zowel studenten als personeel. Daarbij kan worden aangesloten bij of worden voortgebouwd op bestaande documenten die vaak onderdeel zijn van instellingsreglementen, zoals een Gedragscode, Integriteitscode, veiligheidsplan of Personeelsreglement.

Indien een student te maken krijgt met uitingen die strijdig zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de instellingsregels die daaruit volgen, kan die zich wenden tot de toegankelijke faciliteit als bedoeld in artikel 7.5.1 van de WEB. Elke instelling moet minimaal één toegankelijke faciliteit beschikbaar hebben om klachten en bezwaren van studenten in ontvangst te nemen en deze zo spoedig mogelijk naar de juiste commissie door te sturen (waaronder de klachtencommissie en geschillenadviescommissie). Personen werkzaam voor de instelling kunnen in een dergelijk geval contact opnemen met de leidinggevende of indien beschikbaar de vertrouwenspersoon.

Voor het bevoegd gezag geldt bij een vermoeden of constatering van seksuele intimidatie en/of seksueel geweld<sup>76</sup>, van een ten behoeve van zijn instelling met taken belast persoon naar een minderjarige student toe, een meld-, overleg- en aangifteplicht bij de vertrouwensinspecteur van de Inspectie van het Onderwijs. Overkoepelend geldt dat studenten, docenten, ouders, bestuurders, maar ook vertrouwenspersonen zelf, zich kunnen wenden tot de vertrouwensinspecteur van de Inspectie van het Onderwijs voor raadpleging wanneer zich in of rond de instelling of opleiding (ernstige) problemen

---

<sup>73</sup> Artikel 3, Arbeidsomstandighedenwet.

<sup>74</sup> Dit is voor de mbo-sector nader uitgewerkt in de Arbocatalogus MBO. Daarin zijn schriftelijk vastgestelde afspraken opgenomen tussen vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in deze sector op landelijk niveau, waarin maatregelen of voorzieningen ter voorkoming of beperking van arbeidsrisico's zijn vastgelegd over de wijze waarop in een werkgebied kan worden voldaan aan bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet gestelde voorschriften.

<sup>75</sup> In de Arbowet wordt PSA gedefinieerd als de factoren direct of indirect onderscheid, inclusief seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk in de arbeidssituatie die stress teweegbrengen.

<sup>76</sup> Op basis van artikel 1.3.8 WEB.



voordoelen op het gebied van seksueel misbruik (zedemisdrijven), seksuele intimidatie, psychisch en fysiek geweld (waaronder pesten), discriminatie en radicalisering.

## 4. Gevolgen

### 4.1 Doenvermogen en gevolgen voor studenten, personeel, bestuurders en de samenleving

Dit wetsvoorstel stelt aanvullende eisen aan het bevoegd gezag van een instelling om de burgerschapsopdracht uit te voeren. Daarnaast heeft het andere gevolgen. Hieronder wordt per doelgroep een toelichting gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op hoe instellingen worden ondersteund om invulling te geven aan de burgerschapsopdracht.

#### *Studenten*

Studenten zullen veelal een verandering in het onderwijsprogramma ervaren, waarbij meer en/of explicieter aandacht wordt besteed aan het oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De verwachting is dat studenten hierdoor niet meer prestatiedruk zullen ervaren dan nu, omdat bij een goede uitvoering van de burgerschapsopdracht het oefenen met basiswaarden van de democratische rechtsstaat door instellingen wordt geïntegreerd in het bestaande onderwijsprogramma. Daarbij zullen studenten naar verwachting profiteren van een veilige omgeving, omdat een dergelijke omgeving kan leiden tot positievere leerervaringen en een hoger gevoel van (sociaal) welzijn. Ook is de verwachting dat als instellingen actief bezig zijn met het bevorderen van basiswaarden van de democratische rechtsstaat, studenten meer bewustzijn ontwikkelen van hun rol in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Dit kan leiden tot een verbeterd zelfvertrouwen en een sterkere motivatie om zich verder te ontwikkelen en actief bij te dragen aan zowel hun persoonlijke groei als hun omgeving.<sup>77</sup>

Verder is de verwachting dat een goede uitvoering van de burgerschapsopdracht een positief effect zal hebben op de burgerschapscompetenties van studenten. Studenten kunnen bijvoorbeeld hun vaardigheden versterken om binnen hun toekomstige beroep en in de samenleving met verschillende perspectieven en situaties om te gaan. Ook kan een omgeving waarin basiswaarden van de democratische rechtsstaat worden bevorderd, leiden tot positieve sociale interacties tussen studenten van verschillende achtergronden. Dit kan de sociale cohesie binnen de instelling versterken.

#### *Personeel*

Het personeel speelt een cruciale rol in het bevorderen van een veilige omgeving waarin studenten oefenen met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit vraagt de benodigde pedagogische en didactische vaardigheden om bijvoorbeeld het gesprek met en tussen studenten te kunnen begeleiden. Om voldoende toegeruste docenten te hebben, wordt zoals eerder vermeld momenteel een wetsvoorstel voorbereid waarbij aanvullende eisen worden gesteld aan docenten basisvaardigheden. Het is de bedoeling dat docenten basisvaardigheden vanaf studiejaar 2026-2027 voldoen aan de aanvullende wettelijke eisen.

Het kan voor de uitvoering van de verplichtingen die volgen uit onderhavig wetsvoorstel nodig of wenselijk zijn om personeel bij te scholen, wat motivatie, verlet- en opleidingskosten vereist. Het is wenselijk om het personeel actief te betrekken bij de

---

<sup>77</sup> In de literatuur komt uit diverse bronnen naar voren dat wanneer studenten zich bewust zijn van hun rol in de samenleving, en zich verbonden voelen met hun leeromgeving, dit bijdraagt aan hun zelfvertrouwen en motivatie voor persoonlijke en/of maatschappelijke ontwikkeling. Zie bijvoorbeeld Veen, I. van der., Coopmans, M., Gilde, J. t., Buisman, M., Stigt, A. van, Vaessen, A. & Boogaard, M. M.m.v. Petit, R., Elshof, D., Daas, R. & Dijkstra, A.B. (2022). *Motiverend burgerschapsonderwijs in het mbo*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut; Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO). *Motiveren van studenten*. Geraadpleegd van <https://ecbo.nl/publicaties/motiveren-van-studenten>; en Gomes, C. (2020). *I belong here: Student sense of belonging en de relatie met studentsucces*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.

ontwikkeling en uitvoering van beleid om uitvoering te geven aan de burgerschapsopdracht om zo betrokkenheid, zelfregie en draagvlak te vergroten. Dit past bij een effectieve invulling van de burgerschapsopdracht.

#### *Bestuurders*

Het bevoegd gezag van de instelling moet beleid ontwikkelen en maatregelen nemen om aan hun plichten die volgen uit onderhavig wetsvoorstel te voldoen. Dit vereist mogelijk aanpassingen in de organisatiestructuur, (bij)scholing van personeel en een visie op het integreren van het oefenen met basiswaarden van de democratische rechtsstaat door studenten in het onderwijsprogramma. Bestuurders vervullen bovendien een belangrijke voorbeeldrol voor alle lagen binnen de organisatie.

Het bevorderen van een cultuur binnen de instelling in overeenstemming met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, vereist verder samenwerking en betrokkenheid van bestuurders op diverse niveaus binnen de instelling. Bestuurders moeten mogelijk ook aandacht besteden aan het signaleren, identificeren en beheren van risico's met betrekking tot het zorgdragen voor een cultuur binnen de instelling in overeenstemming met basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Bestuurders zijn ook verantwoordelijk voor de uitval van studenten. De verwachting is dat de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen zoals neergelegd in het voorgestelde artikel 1.2.2 WEB, een positieve bijdrage levert aan het welzijn van studenten en daarmee aan het tegengaan van voortijdig schoolverlaten en uitval van studenten. Verder is de verwachting dat dit wetsvoorstel, door de uitwerking die zij bevat, een positieve werking heeft op een volwaardige positionering van burgerschap binnen de instelling en bestuurders daarmee helpt te voldoen aan de drievoudige kwalificatie van iedere mbo-opleiding. Dit is iets dat tot nu toe niet binnen alle instellingen het geval is wegens te vaag ervaren wettelijke kaders.

#### *De samenleving*

Het wetsvoorstel kan verschillende positieve gevolgen hebben voor de samenleving. Met het wetsvoorstel worden de kaders van de democratische rechtsstaat in de onderwijscontext en de rol van instellingen daarin als gemeenschappen verduidelijkt. Daarbij versterkt de uitvoering van de burgerschapsopdracht de positie van basiswaarden van de democratische rechtsstaat, die het fundament vormen van de maatschappij. Bijvoorbeeld door een positief effect te kunnen hebben op het tegengaan of verminderen van sociale spanningen en conflicten in de samenleving. Maar ook doordat de juridische basis met onderhavig wetsvoorstel wordt verbeterd om binnen instellingen in te grijpen bij antidemocratische en anti-rechtsstatelijke uitingen.

Een goede uitvoering van de burgerschapsopdracht draagt verder bij aan de bevordering van de persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke ontwikkeling, wat kan bijdragen aan meer vertrouwen in de rechtsstaat. Dit betekent dat de uitvoering van de burgerschapsopdracht kan bijdragen aan de versterking van sociale cohesie en instandhouding van de democratische rechtsstaat in het algemeen en aan de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van studenten in het bijzonder. Daarmee hebben de samenleving, werkgevers en studenten belang bij een volwaardige en duidelijke positionering van burgerschap in het mbo en vavo. Bovendien straalt het effect van een volwaardige positie daarvan in het mbo uit op een aanzienlijk deel van de (toekomstige) beroepsbevolking.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). Bevolking; hoogst behaald onderwijsniveau en herkomst; De studentaantallen in het mbo komen uit het ROD (Register Onderwijs Deelnemers). Uit onder meer uit deze rapportages blijkt dat mensen met een mbo-achtergrond circa 35% van de (toekomstige) beroepsbevolking uitmaken.

## 4.2 Regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft voor de bekostigde en niet-bekostigde instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en opleidingen vavo als gevolg dat zij incidentele en structurele nalevingskosten maken. Deze worden hieronder toegelicht.

### *Kennisname, beleidsvorming en implementatie*

De instellingen dienen kennis te nemen van dit wetsvoorstel en eenmalig beleid te ontwikkelen hoe uitvoering wordt gegeven aan de burgerschapsopdracht, dit vast te leggen en openbaar te maken. Van een geheel nieuwe informatieverplichting is daarbij geen sprake. Instellingen zijn reeds verplicht tot het opnemen van informatie over de wijze waarop zij wettelijke voorschriften aangaande de uitgangspunten, doelstellingen en inhoud van het onderwijs uitwerken, dus ook ten aanzien van de burgerschapsopdracht. Het wetsvoorstel heeft desondanks wel gevolgen voor het werk van instellingen en op het gebied van administratieve lasten. Dit wetsvoorstel scherpt namelijk de eisen aan voor alle instellingen op het gebied van beleid, doelen, uitvoering en kwaliteitszorg. Er zal met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zo goed mogelijk worden aangesloten bij de reguliere jaarlijkse planning van instellingen voor het ontwikkelen en implementeren van instellingsbeleid. Verder zullen instellingen nalevingskosten moeten maken voor de communicatie over hoe de instelling invulling geeft aan de burgerschapsopdracht. Het kennisnemen van het wetsvoorstel kost geschat incidenteel 20 uur per instelling. Het ontwikkelen en implementeren van beleid om invulling te geven aan de burgerschapsopdracht wordt geschat op incidenteel 100 uur per instelling. Het communiceren en openbaarmaken van de uitvoering van de burgerschapsopdracht kost naar schatting 20 uur per instelling.

De implementatie van de uitgewerkte burgerschapsopdracht vereist periodiek ook inspanningen om de effectiviteit van de uitvoering daarvan te monitoren en evalueren, en het beleid waar nodig aan te passen aan bijvoorbeeld veranderende behoeften van studenten, personeel en maatschappelijke ontwikkelingen. De inschatting is dat instellingen eens in de vijf jaar kosten zullen maken om het beleid rondom de uitvoering van de burgerschapsopdracht te actualiseren. Geschat wordt dat dit structureel 80 uur per vijf jaar per instelling kost.

### *Deskundigheidsbevordering van het personeel*

Om de uitwerking van de burgerschapsopdracht goed te laten landen in de praktijk, kan het nodig zijn om het personeel, en in het bijzonder docenten aanvullende scholing te bieden. Deze training, gericht op kennis van en inzicht in basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het verzorgen van onderwijs waarin studenten worden bevorderd te oefenen met die basiswaarden, kan zowel financiële als tijdsinvesteringen vereisen. De inschatting is dat instellingen onderstaande kosten maken om docenten en ander onderwijspersoneel te ondersteunen middels scholing bij de uitvoering van de uitgewerkte burgerschapsopdracht.<sup>79</sup>

### *Nalevingskosten per type instelling*

De nalevingskosten worden uitgesplitst per type instelling. Tabel 1 bevat de kosten voor bekostigde mbo-instellingen. Tabel 2 toont de kosten voor niet-bekostigde mbo-instellingen. Tabel 3 maakt een aparte uitsplitsing van de nalevingskosten voor bekostigde vavo-opleidingen binnen ROC's. Hoewel deze opleidingen onder ROC's vallen en dus technisch gezien onder tabel 1 vallen, worden de kosten hier apart weergegeven om inzicht te geven in de specifieke impact op vavo-opleidingen. Dit is relevant omdat vavo binnen ROC's vaak een eigen organisatorische eenheid vormt met een specifieke onderwijsopdracht. Tabel 4 toont de kosten voor niet-bekostigde vavo-instellingen.

---

<sup>79</sup> Vooruitlopend op de invoering van het wetsvoorstel is, zoals in paragraaf 2.7 toegelicht, structureel een totaalbedrag van jaarlijks € 30 miljoen in de lumpsum van alle bekostigde mbo-instellingen opgenomen om de professionalisering van docenten te bevorderen.

Tabel 1. Nalevingskosten voor **bekostigde mbo-instellingen**

<b>Taak</b>	<b>Aantal uur (alle 54 instellingen)</b>	<b>Kosten landelijk (€ 55 p/u)</b>	<b>Kosten per instelling</b>
Kennismemen wetsvoorstel (eenmalig)	20 uur x 54 instellingen = 1080 uur	€ 59.400,-	€ 1.100,-
Opstellen beleid uitvoering burgerschapsopdracht (eenmalig)	100 uur x 54 instellingen = 5400 uur	€ 297.000,-	€ 5.500,-
Communiceren over wetsvoorstel en openbaarmaken (eenmalig)	20 x 54 instellingen = 1080 uur	€ 59.400,-	€ 1.100,-
Monitoring, evaluatie en actualisatie uitvoering burgerschapsopdracht (structureel per 5 jr)	80 uur x 54 instellingen = 4320 uur	€ 237.000,-	€ 4.400,-
Professionalisering van personeel (structureel per 5 jr)	Ca. 15% <sup>80</sup> van 59.500 personeelsleden <sup>81</sup> = 8.925 personeelsleden x 12 uur training = 107.100 uur	€ 5.890.500,-	€ 109.083,-
<b>Totaal eenmalig</b>		€ 415.800,-	€ 7.700,-
<b>Totaal structureel jaarlijks</b>		€ 1.225.500,-	€ 22.694,-
<b>Totaal structureel per 5 jaar<sup>82</sup></b>		€ 6.127.500,-	€ 113.472,-

Tabel 2. Nalevingskosten voor **niet-bekostigde mbo-instellingen**

<b>Taak</b>	<b>Aantal uur (alle 108 instellingen)</b>	<b>Kosten landelijk (€ 55 p/u)</b>	<b>Kosten per instelling</b>
Kennismemen wetsvoorstel (eenmalig)	20 uur x 108 instellingen = 2160 uur	€ 44.000,-	€ 1.100,-
Opstellen beleid uitvoering burgerschapsopdracht (eenmalig)	100 uur x 108 instellingen = 10.800 uur	€ 220.000,-	€ 5.500,-
Communiceren over wetsvoorstel en openbaarmaken (eenmalig)	20 x 108 instellingen = 2160 uur	€ 44.000,-	€ 1.100,-

<sup>80</sup> Deze schatting is mede geïnspireerd door het aandeel docenten dat gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van de regeling Schurende Gesprekken voor docentprofessionalisering. Hiermee heeft de regering gefaciliteerd dat docenten kosteloos scholing kunnen volgen voor deskundigheidsbevordering ten behoeve van het voeren van het gesprek over maatschappelijk lastige en/of polariserende onderwerpen in de klas, onder coördinatie van het Expertisepunt Burgerschap.

<sup>81</sup> Dit aantal is tot stand gekomen op basis van bekende informatie op basis van sectorrapporten, onderwijsstatistieken en bekende verhoudingen in onderwijsinstellingen.

<sup>82</sup> Dit totaal is tot stand gekomen door vijf maal het bedrag onder 'totaal structureel jaarlijks' te nemen.

Monitoring, evaluatie en actualisatie uitvoering burgerschapsopdracht (structureel per 5 jr)	80 uur x 108 instellingen = 8640 uur	€ 176.000,-	€ 4.400,-
Professionalisering van personeel (structureel per 5 jr)	Ca. 15% van 7020 personeelsleden <sup>83</sup> = 1053 personeelsleden x 12 uur training = 12.636 uur	€ 694.980,-	€ 6.435,-
<b>Totaal eenmalig</b>		€ 308.000,-	€ 7.700,-
<b>Totaal structureel jaarlijks</b>		€ 174.196,-	€ 1.613,-
<b>Totaal structureel per 5 jaar<sup>84</sup></b>		€ 870.980,-	€ 8.065,-

Tabel 3. Nalevingskosten **bekostigde** vavo-opleidingen binnen ROC's

Taak	Aantal uur (alle 33 instellingen)	Kosten landelijk (€ 55 p/u)	Kosten per instelling
Kennismemen wetsvoorstel (eenmalig)	10 uur x 33 instellingen = 330 uur	€ 18.150,-	€ 550,-
Opstellen beleid uitvoering burgerschapsopdracht (eenmalig)	50 uur x 33 instellingen = 1650 uur	€ 90.750,-	€ 2.750,-
Communiceren over wetsvoorstel en openbaarmaken (eenmalig)	10 x 33 instellingen = 330 uur	€ 18.150,-	€ 550,-
Monitoring, evaluatie en actualisatie uitvoering burgerschapsopdracht (structureel per 5 jr)	80 uur x 33 instellingen = 2640 uur	€ 145.200,-	€ 4.400,-
Professionalisering van personeel (structureel per 5 jr)	Ca. 15% van 1155 personeelsleden <sup>85</sup> = 173 personeelsleden x 12 uur training = 2079 uur	€ 114.345,-	€ 3.465,-
<b>Totaal eenmalig</b>		€ 127.050,-	€ 3.850,-
<b>Totaal structureel jaarlijks</b>		€ 51.909,-	€ 1.573,-
<b>Totaal structureel per 5 jaar<sup>86</sup></b>		€ 259.545,-	€ 7.865,-

<sup>83</sup> Dit aantal is tot stand gekomen op basis van de volgende berekening: 108 instellingen x gemiddeld 65 personeelsleden = ongeveer 7.020 personeelsleden. Het gemiddelde is tot stand gekomen op basis van sectorrapporten, onderwijsstatistieken en bekende verhoudingen in onderwijsinstellingen.

<sup>84</sup> Ibidem voetnoot 82.

<sup>85</sup> Dit aantal is tot stand gekomen op basis van de volgende berekening: 33 instellingen x gemiddeld 35 personeelsleden = ongeveer 1.155 personeelsleden. Het gemiddelde is tot stand gekomen op basis van sectorrapporten, onderwijsstatistieken en bekende verhoudingen in onderwijsinstellingen.

<sup>86</sup> Ibidem voetnoot 82.

Tabel 4. Nalevingskosten **niet-bekostigde** instellingen voor **opleidingen vavo**

<b>Taak</b>	<b>Aantal uur (alle 13 instellingen)</b>	<b>Kosten landelijk (€ 55 p/u)</b>	<b>Kosten per instelling</b>
Kennismemen wetsvoorstel (eenmalig)	20 uur x 13 instellingen = 260 uur	€ 14.300,-	€ 1.100,-
Opstellen beleid uitvoering burgerschapsopdracht (eenmalig)	100 uur x 13 instellingen = 1300 uur	€ 71.500,-	€ 5.500,-
Communiceren over wetsvoorstel en openbaarmaken (eenmalig)	20 uur x 13 instellingen = 260 uur	€ 14.300,-	€ 1.100,-
Monitoring, evaluatie en actualisatie uitvoering burgerschapsopdracht (structureel per 5 jr)	80 uur x 13 instellingen = 1040 uur	€ 57.200,-	€ 4.400,-
Professionalisering van personeel (structureel per 5 jr)	Ca. 15% van 195 personeelsleden <sup>87</sup> = 29 personeelsleden x 12 uur training = 351 uur	€ 19.305,-	€ 1.485,-
<b>Totaal eenmalig</b>		€ 100.100,-	€ 7.700,-
<b>Totaal structureel jaarlijks</b>		€ 15.301,-	€ 1.177,-
<b>Totaal structureel per 5 jaar<sup>88</sup></b>		€ 76.505,-	€ 5.885,-

### 4.3 Gendergelijkheid

Er zijn verschillende effecten van het wetsvoorstel te overzien die de gendergelijkheid kunnen beïnvloeden. Een goede uitvoering van de burgerschapsopdracht kan een positieve werking hebben op de bevordering van gendergelijkheid. Door zorg te dragen voor een veilige omgeving, kan gendergerelateerde discriminatie worden tegengegaan. Ook kan gendergelijkheid worden bevorderd door met studenten te oefenen om zich te verhouden tot en te handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat in bijvoorbeeld hun toekomstige rol als beroepsbeoefenaar. Kortom, dit wetsvoorstel vergroot de kansen van de beroepsbevolking, ongeacht hun gender.

### 4.4 Ondersteuning van instellingen

In het kader van de verduidelijking en uitwerking van de burgerschapsopdracht voor mbo-instellingen, zet de regering niet alleen in op het verbeteren van de wet- en regelgeving in theorie, maar wordt ook ingezet op ondersteuning van instellingen bij de implementatie hiervan in de praktijk. In aanloop naar de implementatie van onderhavig wetsvoorstel, ondersteunt het ministerie van OCW de professionalisering van het onderwijsveld waarvan instellingen en docenten vaak kosteloos gebruik kunnen maken.

<sup>87</sup> Dit aantal is tot stand gekomen op basis van de volgende berekening: 13 instellingen x gemiddeld 15 personeelsleden = ongeveer 195 personeelsleden. Het gemiddelde is tot stand gekomen op basis van sectorrapporten, onderwijsstatistieken en bekende verhoudingen in onderwijsinstellingen.

<sup>88</sup> Ibidem voetnoot 82.

Zo is er op het moment van totstandkoming van dit wetsvoorstel het landelijke Expertisepunt Burgerschap (hierna: EB), dat met financiering van het ministerie van OCW als centraal kennisplatform dient en instellingen voorziet van informatie, goede praktijkvoorbeelden, advies en begeleiding.

Het EB dient als centraal platform van waaruit diverse initiatieven worden ontplooid om instellingen te helpen met alle aspecten van de burgerschapsopdracht. Daarbij wordt ingezet op de facilitering van scholing en training voor docenten en onderwijspersoneel, zodat zij voldoende toegerust zijn om invulling te geven aan burgerschap binnen hun onderwijsprogramma's. Bijvoorbeeld door docenten te trainen in het voeren van het schurende gesprek over maatschappelijk lastige en/of controversiële onderwerpen. Ook worden adviseurs beschikbaar gesteld die lokaal en vraaggestuurd instellingen en docenten ondersteunen bij de invulling en uitwerking van de burgerschapsopdracht. Tot slot wordt door een ontwikkelgroep van experts en met betrokkenheid van studenten, onderwijsprofessionals en maatschappelijke partijen gewerkt aan een handreiking die mbo-instellingen helpt om de vertaalslag te maken van de vernieuwde wet- en regelgeving naar de onderwijspraktijk. Deze handreiking biedt ruimte voor instellingen om, binnen de wettelijke kaders, burgerschap en burgerschapsonderwijs vorm te geven en te integreren op een manier die aansluit bij hun eigen identiteit en context.

## **5. Uitvoering**

### **5.1 Uitvoeringstoetsen Inspectie voor het Onderwijs en DUO**

Voor dit wetsvoorstel wordt een uitvoeringstoets uitgevraagd bij Dienst uitvoering onderwijs (DUO) en de Inspectie van het Onderwijs. Dit hoofdstuk wordt na de internetconsultatie aangevuld met hun inbreng.

### **5.2 Reactie Adviescollege toetsing Regeldruk**

Voor dit wetsvoorstel wordt een advies gevraagd over de regeldruk aan het Adviescollege toetsing Regeldruk. Dit hoofdstuk wordt na de internetconsultatie aangevuld met zijn inbreng.

## **6. Toezicht en handhaving**

De Inspectie van het Onderwijs is ingevolge artikel 3, eerste lid, onderdeel a, onder 1, van de Wet op het onderwijstoezicht de toezichthouder op de naleving van de burgerschapsopdracht. Zij kan de uitvoering van de burgerschapsopdracht door de instelling bijvoorbeeld betrekken bij de vierjaarlijkse instellingsonderzoeken. Daarbij kan relevante documentatie worden opgevraagd, kunnen gesprekken worden gevoerd met betrokkenen binnen de instelling, kunnen zo nodig meldingen worden onderzocht en kan de naleving van wettelijke eisen worden onderzocht op alle niveaus die van belang zijn voor de uitvoering van de burgerschapsopdracht. Hieronder volgt een toelichting op deze werkwijze.

### **6.1 Omgeving in overeenstemming met basiswaarden van de democratische rechtsstaat**

In de eerste plaats ziet de inspectie erop toe of het bevoegd gezag zorgdraagt voor een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit zijn abstracte begrippen en zij moeten daarom door instellingen worden uitgewerkt. Instellingen kunnen basiswaarden van de democratische rechtsstaat in hun onderwijs uitwerken door, toegespitst op de ontwikkelingsfase van studenten, herkenbaar aandacht te besteden aan de volgende elementen, zoals ook gebruikelijk is in het funderend onderwijs: vrijheid van meningsuiting, het gelijkheidsbeginsel, het afwijzen van discriminatie, verdraagzaamheid, het afwijzen van onverdraagzaamheid, verantwoordelijkheidsbesef, onderling begrip en autonomie van studenten. De regering heeft deze mogelijke uitwerking eerder genoemd in de memorie

van toelichting bij het wetsvoorstel *Verduidelijking burgerschapsopdracht* voor het funderend onderwijs.<sup>89</sup> Deze uitwerking is een concretisering van de drie overkoepelende basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Het doel daarvan is om nog meer duidelijkheid te geven over mogelijke invullingen door instellingen. Daarnaast is uit de toezichtspraktijk gebleken dat instellingen duidelijkheid en concretisering waarderen, waarbij deze uitwerking ankerpunten biedt voor de invulling van het toezicht en de handhaving met betrekking tot de uitvoering van de burgerschapsopdracht. De inspectie gebruikt deze acht uitwerkingselementen als handvat om tot een oordeel te komen over hoe de instelling de drie overkoepelende basiswaarden van de democratische rechtsstaat invult.

De inspectie ziet erop toe dat het bevoegd gezag optreedt tegen praktijken of uitingen die duidelijk in strijd zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Om een veilige cultuur binnen de instelling te waarborgen, is het belangrijk dat de instelling adequaat reageert indien zich situaties voordoen waarin sprake is van strijdigheid met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De richtlijnen zoals die in paragraaf 2.4 zijn geformuleerd, zijn hierbij voor de inspectie leidend.

### **6.2 Bevorderen dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat**

De invulling van dit aspect van de burgerschapsopdracht kan nauw samenhangen met de identiteit en context van de instelling. Dat studenten worden gestimuleerd te oefenen met zich verhouden tot en te handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zal in ieder geval herkenbaar deel moeten uitmaken van de dagelijkse praktijk binnen de instelling. Concreet zal de inspectie toezien op het volgende: creëert de instelling een omgeving waarin studenten kunnen oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat? En hoe wordt dit bevorderd? Instellingen hebben op grond van dit wetsvoorstel ruimte in de wijze waarop zij hieraan invulling geven. De inspectie zal daarom terughoudendheid betrachten ten aanzien van het toezicht hierop. Maar de inspectie toetst wel of er beleid is dat aan wettelijke eisen voldoet en of dit beleid in de praktijk leidt tot, zoals hierboven aangegeven, een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De richtlijnen zoals die in paragraaf 2.4 zijn geformuleerd, zijn hierbij voor de inspectie leidend.

### **6.3 Sanctionering en rechtsbescherming**

Indien de inspectie na onderzoek constateert dat een instelling de in de wet gestelde eisen niet naleeft, kan zij sancties opleggen zoals een bekostigingsmaatregel.<sup>90</sup> De inspectie zal daar waar sprake is van een spanningsveld tussen grondrechten terughoudend toetsen. In gevallen waarin de inspectie handhavend zou moeten optreden omdat de instelling de in de wet gestelde eisen niet naleeft, kan de instelling het handhavingsbesluit voorleggen aan de bestuursrechter. In een voorlopige voorziening kan de instelling bovendien vragen de effectuering van de sanctie op te schorten totdat een rechterlijk oordeel is gegeven. Er is dus voorzien in voldoende rechtsbescherming in geval van een sanctie. Daarmee bestaat ten aanzien van de voorgestelde bepaling de waarborg dat het eindoordeel omtrent eventuele spanning tussen grondrechten – desgewenst voorafgaand aan effectuering van de sanctie – steeds daar ligt waar dat binnen de trias politica thuishoort: bij de rechtsprekende macht, die zo nodig een besluit van de minister kan corrigeren.

Pas als het gaat om zodanige praktijken of uitingen die van negatieve invloed kunnen zijn op de cultuur binnen de instelling, en waarbij het bevoegd gezag er blijk van geeft geen invulling te geven aan haar wettelijke verplichtingen op grond van het voorgestelde artikel 1.2.2 WEB niet worden nageleefd, is er aanleiding voor de inspectie om handhavend op te treden. De instelling wordt eerst in de gelegenheid gesteld te

<sup>89</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 35352, nr. 3, p. 13.

<sup>90</sup> Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs, versie 1 augustus 2024.



reageren op het onderzoeksrapport voordat het wordt vastgesteld conform artikel 20 WOT. Bij het handelen in strijd met een wettelijke bepaling kan op grond van artikel 11.1 WEB een deel van de bekostiging - al dan niet tijdelijk - worden ingehouden. De verdere invulling van deze bevoegdheid is geregeld in artikel 5 van de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen 2022.<sup>91</sup>

Indien een niet-bekostigde instelling in strijd handelt met een erkenningsvoorwaarde, wordt dezelfde procedure gevolgd, maar kan het sluitstuk van een handhavingstraject nooit een bekostigingsmaatregel zijn. De burgerschapsopdracht wordt met dit wetsvoorstel een van die erkenningsvoorwaarden. De sanctieprocedure is geregeld in hoofdstuk 6, titel 2, WEB als het gaat om niet-bekostigd mbo en in hoofdstuk 6a, titel 1, van de WEB voor een instelling die een niet-bekostigde opleiding vavo verzorgt. Het komt erop neer dat uitsluitend na het kenbaar maken van het voornemen (waarschuwingbesluit in de zin van artikelen 6.2.3 respectievelijk 6a.1.3 WEB tot ontneming van het recht op diploma-erkenning, en daarmee het geven van een herstelmogelijkheid,) tot ontneming van dat recht kan worden overgegaan.

Het is nodig dat de instelling concreetiseert *hoe* wordt vastgesteld of sprake is van uitingen die strijdig zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en welke stappen dan zullen worden ondernomen. Bijvoorbeeld in het geval een student zich structureel discriminatoir uit. Indien een instelling constateert dat een *student* zich strijdig uit met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, wordt van de instelling verwacht dat wordt opgenomen welke stappen worden ondernomen om hierop te reageren. De instelling kan bijvoorbeeld opnemen dat in eerste instantie een gesprek wordt aangegaan met de betreffende student om wederhoor te plegen en, indien de instelling daartoe aanleiding ziet, de student bewust te maken van de gevolgen van het uiten in strijd met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Om de student de mogelijkheid te bieden het gedrag te veranderen, kan de instelling de student begeleiding bieden om inzicht te krijgen in de (gevolgen van) de eigen uitingen. Indien dit stelselmatig onder studenten speelt, wordt van de instelling verwacht dat ook het onderwijsprogramma wordt ingezet als middel om studenten bewuster te maken van de uitgangspunten die volgen uit basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Indien de uitingen van de student in strijd blijven met basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het instellingsbeleid, kunnen ook disciplinaire maatregelen worden genomen. Dit kan verschillen van een officiële waarschuwing tot het opleggen van sancties zoals schorsing of verwijdering van de opleiding. Daarbij is de instelling verplicht om het beleid met betrekking tot schorsing en verwijdering van studenten via het studentenstatuut kenbaar te maken.<sup>92</sup>

Indien een persoon werkzaam voor de instelling zich uit door bijvoorbeeld een handeling te verrichten die of gedrag te vertonen dat strijdig is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, dient het bevoegd gezag van de instelling ook daartegen op te treden. Dit optreden zal veelal plaatsvinden binnen de arbeidsrechtelijke verhouding tussen de werkgever, dus het bevoegd gezag, en de werknemer. Het bevoegd gezag dient passend op te treden en daarbij in ieder geval de volgende zaken in acht te nemen: de ernst van de strijdigheid van de uiting en de mate waarin het incident oplosbaar is door bijvoorbeeld de welwillendheid van de werknemer om het gedrag aan te passen.

### **Wanneer is er aanleiding voor een aanwijzing?**

In bijzondere gevallen kan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op grond van het voorgestelde artikel 1.3.5, tweede lid, onderdeel f, WEB een aanwijzing geven indien het structureel of flagrant handelen in strijd met de burgerschapsopdracht tevens leidt of dreigt te leiden tot ernstige aantasting van een of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Onder aantasting van een of meer basiswaarden van de

<sup>91</sup> Deze beleidsregel is van toepassing sinds 1 januari 2023.

<sup>92</sup> Artikel 7.4.8, vierde lid, onderdeel i, WEB.

democratische rechtsstaat kan worden gedacht aan de volgende gevallen, die eveneens aan bod zijn gekomen bij de parlementaire behandeling van de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium<sup>93</sup>:

- Er wordt doelbewust onderwijs in strijd met basiswaarden van de democratische rechtsstaat verzorgd;
- Het verzorgde onderwijs is in strijd is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het bevoegd gezag laat deze situatie hoewel bekend, voortbestaan; of
- Er is sprake is van een cultuur binnen de instelling die strijdig is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het bevoegd gezag laat dit klimaat voortbestaan.

#### **6.4 Vastleggen en openbaar maken uitvoering burgerschapsopdracht**

De inspectie ziet erop toe dat de instelling vastlegt en openbaar maakt hoe zij uitvoering geeft aan de burgerschapsopdracht ingevolge het voorgestelde derde en vierde lid van artikel 1.2.2 WEB. De instelling bepaalt zelf de plek en vorm van de openbaarmaking. Voor studenten zullen omgangsregels in ieder geval via het studentenstatuut moeten worden vastgesteld. De studentenraad heeft hierop instemmingsrecht ingevolge artikel 8a.2.2, derde lid, onderdeel b, WEB. Indien de instelling ervoor kiest om als onderdeel van de Arbowet omgangsregels voor personeel kenbaar te maken, staat het de instelling vrij om de plek en vorm te kiezen waarin dit kenbaar wordt gemaakt. Tot slot houdt de inspectie metatoezicht op de interne en planmatige kwaliteitszorg overeenkomstig artikel 1.3.6 in samenhang met het voorgestelde artikel 1.2.2, vierde lid, van de WEB. De kern hiervan is dat wordt bezien of de instelling haar eigen rol en taak hierbij serieus invult.

### **7. Financiële gevolgen**

Aan onderhavig wetsvoorstel zijn voor de begroting van het ministerie van OCW geen financiële gevolgen verbonden.

### **8. Gevolgen voor Caribisch Nederland**

De in deze wet voorgestelde bepalingen ten aanzien van de burgerschapsopdracht aan het bevoegd gezag van mbo-instellingen en het benoemen van burgerschap als een generieke kwalificatie-eis in de WEB zelf in plaats van in het Ekb WEB wordt ook doorgevoerd in de specifiek voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldende Wet educatie en beroepsonderwijs BES. Daarmee wordt deze eis ook van toepassing in Caribisch Nederland en meer specifiek op Bonaire, omdat alleen daar thans mbo wordt verzorgd in de zin van de WEB BES. Net als alle instellingen in Europees Nederland heeft het mbo op Bonaire de ruimte om naast de verplichte kern van de burgerschapsopdracht een eigen invulling te geven aan deze opdracht op een manier die past bij de lokale context. Overigens bestaat het voornemen om de WEB BES te incorporeren in de WEB, waarmee er één wettelijk kader voor beroepsonderwijs en opleidingen educatie komt dat zowel voor Europees Nederland als voor Caribisch Nederland gaat gelden.

### **9. Evaluatie**

Dit wetsvoorstel zal binnen vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd om inzicht te verschaffen in de doeltreffendheid en de effecten daarvan in de praktijk. Om een vollediger beeld te verkrijgen van de uitvoering van de burgerschapsopdracht door instellingen, zal de evaluatie een breder kader hanteren dan enkel die aspecten van de burgerschapsopdracht waarop dit wetsvoorstel ziet.

---

<sup>93</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 35 920, nr. 6.

In dit bredere kader zullen ook de effectiviteit van de invoering van de vernieuwde kwalificatie-eisen en het instellingsexamen voor het burgerschapsonderwijs worden betrokken zoals die verankerd zullen gaan worden in het Ekb WEB. Ook tussentijds zal in gesprekken met de sector worden gekeken naar de effectiviteit van dit wetsvoorstel, de vernieuwde kwalificatie-eisen en het instellingsexamen in de praktijk.

## **10. Advies en consultatie**

Dit onderdeel zal worden ingevuld na de internetconsultatie.

## **11. Overgangsrecht en inwerkingtreding**

Beoogd is het wetsvoorstel in werking te laten treden met ingang van de eerste dag (1 augustus) van het eerstvolgende nieuwe studiejaar dat van start gaat nadat het voorstel tot wet is verheven. Dit is tevens in lijn met de systematiek van Vaste Verandermomenten (VVM).<sup>94</sup> Aan de instellingen zal zo voldoende voorbereidingstijd worden gegeven voor de vorming van intern beleid en voor de tijdige aanpassing en openbaarmaking daarvan.

---

<sup>94</sup> *Kamerstukken II 2009/10, 29 515. nr. 309.*

## **B. Artikelsgewijs deel**

### **Onderdeel A (nummering hoofdstuk I WEB)**

Als enige hoofdstuk kent het eerste hoofdstuk van de WEB een Romeins nummer. Met deze wijziging wordt de schrijfwijze van de nummering gelijkgetrokken met die van de andere hoofdstukken.

### **Onderdeel B (artikel 1.1.1 WEB)**

Omdat met het nieuw vastgestelde artikel 7.4.3a (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel J) de hoofdlijn van de examenstructuur in het mbo op wetsniveau wordt vastgelegd, worden ook enkele begripsbepalingen uit het Ekb WEB verplaatst naar wetsniveau. Deze begripsbepalingen zullen bij AMvB uit het Ekb WEB worden gehaald. Tevens worden in deze begripsbepalingen enige redactionele verbeteringen doorgevoerd.

### **Onderdeel C (artikel 1.2.1 WEB)**

Met de toevoeging van de woorden "als burger in de Nederlandse samenleving" wordt nogmaals benadrukt dat het beroepsonderwijs ook een algemeen vormende component kent die mede burgerschap omvat. Andere generieke kwalificatie-onderdelen zijn Nederlandse taal en rekenen; tezamen ook wel aangeduid als basisvaardigheden. Voor het hoogste niveau van beroepsonderwijs met een doorstroomrecht naar het hbo hoort daarbij ook de Engelse taal. Deze wijziging sluit aan bij het nieuwe artikel 1.2.2 WEB over de burgerschapsopdracht voor mbo- en vavo-instellingen. En het sluit ook aan bij het voorgestelde artikel 7.1.3, tweede lid, WEB waarin voortaan alle generieke kwalificatie-onderdelen voor het beroepsonderwijs zijn opgesomd. Voor deze generieke onderdelen is vervolgens het bestaande artikel 7.2.4, vijfde lid, WEB relevant, dat de bevoegdheid geeft om de inhoud van die eisen bij algemene maatregel van bestuur nader te reguleren.

### **Onderdeel D (artikel 1.2.2 WEB)**

Met het nieuwe artikel 1.2.2 wordt de burgerschapsopdracht uitgewerkt.

Voor het mbo betekent dit dat de bestaande burgerschapsopdracht voor het mbo die nu al deel uitmaakt van de drievoudige kwalificatieplicht, genoemd in de huidige artikelen 1.2.1, tweede lid, en 7.1.3, eerste lid, van de WEB een duidelijker wettelijk kader krijgt in vergelijking met de bestaande situatie. Met de nieuwe burgerschapsopdracht wordt van het bevoegd gezag van mbo-instellingen gevraagd om het derde doel van die drievoudige kwalificatieplicht, algemene vorming en de student voorbereiden op zijn of haar leven als burger in de Nederlandse samenleving, tijdens de gehele studieduur van de opleiding aan bod te laten komen. En dus niet alleen tijdens begeleide onderwijsuren voor de generieke kwalificatie-eis burgerschap. De burgerschapsopdracht wordt met dit artikel op instellingsniveau neergelegd. Dit betekent dat deze opdracht niet alleen het onderwijsprogramma omvat, maar ook tot uiting behoort te komen in eventuele andere facetten zoals extra activiteiten buiten het onderwijsprogramma of de medezeggenschap. Dit is de positieve kant van de burgerschapsopdracht. De negatieve kant van deze opdracht is dat van het personeel (inclusief bestuur) van een instelling wordt verlangd zich te onthouden van gedragingen en uitlatingen die haaks staan op de basiswaarden van de democratische rechtsstaat of die die rechtsstaat bedreigen. Voor mbo-instellingen geldt dus de volledige tweeledige burgerschapsopdracht: een verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs (met het generieke kwalificatie-onderdeel burgerschap) en een verplichting tot het bevorderen van een cultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

De burgerschapsopdracht voor instellingen die een opleiding vavo verzorgen, is beperkter, aangezien het generieke kwalificatie-onderdeel burgerschap niet geldt voor vavo-studenten. Door de verwijzing naar artikel 7.4.3a, eerste lid, onderdeel c, geldt deze verplichting voor burgerschapsonderwijs niet voor het vavo. De burgerschapsopdracht is voor instellingen die een opleiding vavo verzorgen in juridisch

opzicht nieuw. In de praktijk valt dit echter mee. Bedacht moet immers worden dat alleen een regionaal opleidingscentrum (roc) in aanmerking kan komen voor bekostiging van een opleiding vavo ingevolge artikel 2.1.2, in samenhang gelezen met artikel 1.3.1, eerste lid, WEB. Dit maakt dat de burgerschapsopdracht feitelijk alleen nieuw is voor niet-bekostigde instellingen die een opleiding vavo aanbieden. Door de burgerschapsopdracht verplicht te stellen voor alle vavo-instellingen wordt een lacune voorkomen. De burgerschapsopdracht in andere onderwijssectoren geldt immers ook voor zowel bekostigde als niet-bekostigde scholen of instellingen.

Het eerste lid bevat de algemene burgerschapsopdracht met – voor instellingen in het mbo – de verplichting burgerschapsonderwijs te verzorgen en – voor instellingen in het mbo en vavo - de verplichting een instellingscultuur te bevorderen die past bij basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarbij moet in ieder geval aandacht zijn voor de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Voor meer toelichting op deze keuze wordt verwezen naar paragraaf 2.2.

Voor het verzorgen van burgerschapsonderwijs wordt verwezen naar artikel 7.1.3, waarin wordt vastgelegd dat burgerschap een generiek kwalificatie-onderdeel is.

De opdracht tot het bevorderen van een cultuur die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat wordt uitgewerkt in het tweede lid. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een veilige omgeving door beleid te maken en te handhaven binnen de instelling om zo'n leeromgeving voor studenten te bewerkstelligen. Onderdeel hiervan kan zijn dat wordt opgetreden tegen uitingen (waaronder ook handelingen worden verstaan) die in strijd zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, om deze veilige omgeving in stand te houden. Dat een student wordt gestimuleerd te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens de basiswaarden van de democratische rechtsstaat houdt in dat het bevoegd gezag de verplichting heeft om studenten en vavo-studenten te stimuleren zelf na te denken over welke basiswaarden van de democratische rechtsstaat zij belangrijk vinden en waarom, wat zij hierin missen, maar ook hen te laten oefenen met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, althans dat zoveel mogelijk te stimuleren. Die stimulans dient in ieder geval terug te komen in het onderwijsprogramma, maar kan ook daarbuiten vorm krijgen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de verkiezingen voor en betrokkenheid bij de studentenraad of debaatsmiddagen over maatschappelijke thema's. Hoewel voor een opleiding vavo, net als voor het regulier voortgezet onderwijs, op dit moment nog geen kerndoelen burgerschap of eindtermen maatschappijleer zijn vastgesteld, is dit geen beletsel om de verplichting tot het bevorderen van een instellingscultuur in overeenstemming met basiswaarden van de democratische rechtsstaat van toepassing te laten zijn op een instelling. Dit ongeacht of zij een beroepsopleiding of een opleiding vavo verzorgt en of die wordt bekostigd door de overheid of niet. Het gaat bij dit onderdeel van de burgerschapsopdracht voor de instelling immers vooral om de cultuur binnen de instelling en het reflecteren op en oefenen met de toepassing van basiswaarden van de democratische rechtsstaat in de praktijk. Dit staat los van een bepaald vak.

Het derde lid verplicht de instelling ertoe vast te leggen en openbaar te maken hoe uitvoering wordt gegeven aan de burgerschapsopdracht.

Met het vierde lid wordt artikel 1.3.6 WEB, waarin de eisen omtrent kwaliteitszorg zijn vastgelegd, van overeenkomstige toepassing verklaard op de uitvoering van de burgerschapsopdracht. Het verschil met het derde lid is dat dat lid verplicht tot een soort van nulmeting voor de instelling en het formuleren van het beleid voor burgerschap van de instelling, terwijl het vierde lid het bevoegd gezag ertoe verplicht om periodiek de uitvoering van de burgerschapsopdracht te beoordelen. En daarbij niet alleen gebruik te maken van de inbreng van studenten, maar ook (externe) onafhankelijke deskundigen en belanghebbenden te betrekken bij die beoordeling. Bij voorkeur wordt daarbij de

samenwerking gezocht met andere instellingen. Tot slot vergt dit van instellingen dat de uiteindelijke beoordeling openbaar wordt gemaakt.

#### **Onderdeel E (artikel 1.4.1, eerste lid, onderdeel a, WEB)**

Met het invoegen van een nieuw onderdeel a in artikel 1.4.1, eerste lid, WEB, en de verlettering van de bestaande onderdelen, wordt de burgerschapsopdracht ook van toepassing op instellingen die niet-bekostigd beroepsonderwijs aanbieden. Zie voor de reikwijdte van de burgerschapsopdracht nader paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Het eerste lid van artikel 1.4.1 WEB wordt opnieuw vastgesteld met als oogmerk de leesbaarheid ervan te vergroten. Dit is gedaan door alle relevante onderdelen die van belang zijn voor een erkenning als niet-bekostigde beroepsopleiding opnieuw te rangschikken.

#### **Onderdeel F (artikel 1.4a.1, tiende lid, WEB)**

Als extra erkenningsvoorwaarde voor een niet-bekostigde opleiding vavo wordt bepaald dat een bevoegd gezag die die opleiding aanbiedt de burgerschapsopdracht van artikel 1.2.2 WEB in acht moet nemen. Daartoe wordt een nieuw tiende lid toegevoegd aan artikel 1.4a.1 WEB.

#### **Onderdeel G (artikel 3.1.5, tweede lid, WEB)**

Met de toevoeging van een onderdeel f aan artikel 3.1.5, tweede lid, WEB krijgt de minister de bevoegdheid om een aanwijzing te geven wanneer structureel of flagrant in strijd met de burgerschapsopdracht wordt gehandeld, dat bovendien leidt of dreigt te leiden tot ernstige aantasting van een of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Met de inwerkingtreding van de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs<sup>95</sup> is deze aanwijzingsbevoegdheid in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet voortgezet onderwijs 2020 en de Wet primair onderwijs BES vastgelegd. Omdat bij de inwerkingtreding van die wet de burgerschapsopdracht in de WEB nog niet was uitgewerkt zoals met onderhavig wetsvoorstel gebeurt, was het toen niet mogelijk deze aanwijzingsbevoegdheid uit te breiden naar de WEB. Nu de burgerschapsopdracht in de WEB concreet wordt uitgewerkt, is het logisch om ook aan te sluiten bij de bevoegdheid van de minister tot het zo nodig mogen geven van een aanwijzing bij het in strijd handelen met deze burgerschapsopdracht, zoals ook geregeld in de genoemde andere sectorwetten. Bij de wetsbehandeling van de 'Wet bestuurlijk instrumentarium onderwijs' heeft de Eerste Kamer – op voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State – de Afdeling advisering van de Raad van State verzocht om haar van voorlichting te voorzien over onder andere de term 'flagrant'. Daarbij werd de vraag gesteld hoe het begrip 'flagrant' zich verhoudt tot de in het bestuursrecht gebruikte terminologie. De Afdeling heeft – kort gezegd – geconcludeerd dat de term 'flagrant' een in het bestuursrecht ongebruikelijke term is. Indien de term 'flagrant' zo wordt uitgelegd dat een enkel ernstig incident nog geen wanbeheer hoeft te betekenen, omdat het daarbij er vooral om gaat hoe de instelling daarop reageert, ziet de Afdeling geen bezwaar in het gebruik ervan. De regering staat nog steeds achter deze uitleg. Ook overigens wordt aangesloten bij de uitleg die bij de wetsbehandeling destijds is gegeven aan deze aanwijzingsbevoegdheid voor het funderend onderwijs. Gelet op het korte tijdsverloop is er geen reden hiervan af te wijken.

#### **Onderdeel H (artikel 7.1.3 WEB)**

Ter concretisering van de reeds bestaande drievoudige kwalificatieplicht voor het beroepsonderwijs wordt in het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 7.1.3 WEB op wetsniveau bepaald dat elke kwalificatie naast de voor de uitoefening van een beroep vereiste kennis, inzicht en vaardigheden, ook meer algemeen vormende eisen omvat. Deze generieke kwalificatie-eisen zijn deels van belang voor de uitoefening van een beroep en voor doorstroom naar vervolgonderwijs maar vooral ook van belang voor het functioneren als burger in de Nederlandse samenleving. Om die reden wordt het huidige

---

<sup>95</sup> Stb. 2023, 212.

tweede lid over de keuzedelen vernummerd tot derde lid. De beroepsgerichte eisen worden aangeduid als specifieke kwalificatie-eisen. De meer algemene eisen zijn gedefinieerd als generieke kwalificatie-eisen. De generieke kwalificatie-eisen worden geëxamineerd middels de generieke examenonderdelen, zoals genoemd in het nieuwe tweede lid van artikel 7.4.3a, en de specifieke kwalificatie-eisen via de specifieke examenonderdelen.

#### **Onderdeel I (artikel 7.4.3 WEB)**

Omdat het huidige tweede lid van artikel 7.4.3a WEB wordt vernummerd tot derde lid met dit wetsvoorstel, en in artikel 7.4.3 WEB naar dat tweede lid wordt verwezen, wordt artikel 7.4.3 ook gewijzigd.

#### **Onderdeel J (artikel 7.4.3a WEB)**

Artikel 7.4.3a wordt opnieuw vastgesteld met als doel de kern van de examenstructuur in het mbo op wetsniveau vast te leggen. Thans is deze structuur grotendeels opgenomen in het Ekb WEB. Omdat het primaat van de wetgever inhoudt dat hoofdelementen op wetsniveau worden geregeld, is ervoor gekozen de belangrijkste elementen van deze structuur naar wetsniveau te verplaatsen. Hiermee krijgt het burgerschapsonderwijs bovendien een duidelijke wettelijke grondslag.

##### *Eerste lid*

In het nieuwe eerste lid wordt opgenomen dat het examen voor iedere beroepsopleiding bestaat uit generieke examenonderdelen, specifieke examenonderdelen en examenonderdelen die een keuzedeel betreffen.<sup>96</sup> Met de generieke examenonderdelen worden de generieke kwalificatie-eisen geëxamineerd en met de specifieke examenonderdelen worden de specifieke kwalificatie-eisen geëxamineerd.

##### *Tweede lid*

In het nieuwe tweede lid worden de vijf generieke examenonderdelen genoemd. Dit lid wijkt enigszins af van de huidige bepaling op amvb-niveau, omdat het examenonderdeel Loopbaan en burgerschap wordt gesplitst in twee losse examenonderdelen. Dit in verband met de introductie van een instellingsexamen voor het onderdeel burgerschap. Verder wijkt het onderdeel dat betrekking heeft op het examenonderdeel Engelse taal af van de huidige tekst in het Ekb WEB. Zie de artikelsgewijze toelichting op het derde lid voor de toelichting op die wijziging.

##### *Derde lid*

Het nieuwe derde lid bevat de inhoud van het huidige eerste en tweede lid van artikel 7.4.3a WEB. Daarbij is een redactionele verbetering aangebracht. In artikel 3, vijfde lid, van het Ekb WEB staat namelijk een herhaling van de tweede volzin van het huidige tweede lid, maar dan voor het gedeelte waarover het instellingsexamen zich uitstrekt. Dit zinsdeel wordt in dit nieuwe derde lid verwijderd, zodat, met behulp van de grondslag in de nieuwe eerste volzin, in het Ekb WEB kan worden opgenomen dat bij ministeriële regeling zal worden bepaald over welk gedeelte het centraal examen én over welk gedeelte het instellingsexamen zich uitstrekken.

Nieuw in het derde lid is de grondslag om bij amvb per soort beroepsonderwijs, als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, te bepalen welke generieke examenonderdelen deel uitmaken van het examen. Op dit moment geldt namelijk het generieke examenonderdeel Engels niet voor alle mbo-niveaus.<sup>97</sup> Deze situatie blijft onveranderd. Op basis van deze grondslag zal in het Ekb WEB worden geregeld dat het examenonderdeel Engels enkel deel uitmaakt van het examen voor de middenkader- en specialistenopleidingen (mbo-4).

---

<sup>96</sup> Thans opgenomen in artikel 3, eerste lid, Ekb WEB.

<sup>97</sup> Thans opgenomen in artikel 3, tweede lid, Ekb WEB.

*Transponeringstabel artikel 7.4.3a (nieuw) WEB*

<b>Huidig</b>	<b>Nieuw</b>
Artikel 3, eerste lid, Ekb WEB	Artikel 7.4.3a, eerste lid, WEB
Artikel 3, tweede lid, Ekb WEB	Artikel 7.4.3a, tweede lid, WEB
Artikel 3, tweede lid, onderdeel d, Ekb WEB (inkadering van het examenonderdeel Engelse taal)	Artikel 7.4.3a, derde lid, tweede volzin, WEB (grondslag) en blijft in het Ekb WEB
Artikel 3, derde lid, Ekb WEB	Blijft in het Ekb WEB
Artikel 3, vierde lid, Ekb WEB	Blijft in het Ekb WEB
Artikel 3, vijfde lid, Ekb WEB	Blijft in het Ekb WEB
Artikel 7.4.3a, eerste lid, WEB	Artikel 7.4.3a, derde lid, eerste volzin, WEB
Artikel 7.4.3a, tweede lid, eerste volzin, WEB	Artikel 7.4.3a, derde lid, eerste volzin, WEB
Artikel 7.4.3a, tweede lid, tweede volzin, WEB	-

**Onderdeel K (artikel 12.5.1d WEB)**

De bepaling bevat een evaluatieverplichting inzake dit wetsvoorstel. Zie ook paragraaf 9 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

**Artikel II. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs BES**

PM (nadat de voorstellen voor wijziging van de WEB vaststaan)

**Artikel III. Samenloop met andere wetsvoorstellen**

PM



**Artikelen IV en V (inwerkingtreding en citeertitel)**

Het streven is deze wet in werking te laten treden op 1 augustus 2026, mits de wet enkele maanden tevoren in het Staatsblad kan worden gepubliceerd. Aan de instellingen moet immers voldoende tijd worden gegund om te kunnen voldoen aan de uitgewerkte burgerschapsopdracht.

Hoewel een wijzigingswet normaliter geen citeertitel krijgt, is hiervoor toch gekozen, omdat de verwachting is dat regelmatig naar deze wet zal worden verwezen. Zij is op deze manier ook gemakkelijker terug te vinden in de wettenbank inclusief de bijbehorende parlementaire geschiedenis.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Eppo Bruins