

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Wetsvoorstel uitwerking burgerschapsopdracht WEB

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

- **Directe belanghebbenden**

- Studenten: zij zijn de primaire doelgroep van het wetsvoorstel, aangezien de burgerschapsopdracht gericht is op hun persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke ontwikkeling in de context van basiswaarden van de democratische rechtsstaat.
- Docenten en onderwijspersoneel: zij spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van het beleid, door studenten te begeleiden en een veilige leeromgeving te bevorderen.
- Bestuurders van mbo-instellingen: zij zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen, implementeren en periodiek actualiseren van beleid en voor de naleving van de burgerschapsopdracht binnen hun instellingen.

- **Indirecte belanghebbenden:**

- Ouders/verzorgers van studenten: zij hebben belang bij het welzijn en de ontwikkeling van hun kinderen binnen het onderwijssysteem.
- De samenleving: de samenleving profiteert van een goede implementatie van de burgerschapsopdracht, wegens de positieve bijdrage die dit kan leveren aan de instandhouding en versterking van de democratische rechtsstaat en aan betrokken en kritische burgers daarbinnen.
- Werkgevers: zij hebben belang bij het opleiden van toekomstige werknemers die beschikken over burgerschapscompetenties die zij ook nodig hebben en inzetten op de werkvloer, zoals kritisch denkvermogen en sociaal-maatschappelijke competenties.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

- Onderwijsexperts en pedagogen: zij hebben expertise over didactiek en pedagogiek voor het integreren van burgerschap in het onderwijs.
- Onderwijsinspectie: zij hebben ervaring met het monitoren van de naleving van onderwijswetgeving en de uitvoering van burgerschapsopdrachten.
- Mbo-instellingen: de instellingen hebben praktijkervaring met het uitvoeren van de burgerschapsopdracht en kunnen waardevolle inzichten bieden over wat wel en niet werkt in de praktijk.
- Organisaties gericht op mensenrechten en democratische participatie: zij kunnen inhoudelijke kennis en expertise bieden over het bevorderen van basiswaarden.
- Studenten- en docentenvertegenwoordigers: deze groepen hebben directe ervaring met de impact van burgerschapsonderwijs op respectievelijk studenten en docenten en kunnen praktische input leveren.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

- Vorbereidingsfase: de expertgroep 'burgerschapsonderwijs mbo', docenten, coördinatoren, studenten en bestuurders van mbo-instellingen zijn via consultatierondes, veldraadplegingen en klankbordgroepen geraadpleegd om hun input te verwerken in de uitwerking van het wetsvoorstel en aanpalend beleid omtrent burgerschap en burgerschapsonderwijs.
- Uitvoeringsfase: tijdens de implementatie zullen docenten en mbo-bestuurders worden ondersteund met scholing en trainingen om de burgerschapsopdracht te implementeren.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

Divers onderzoek wijst uit dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs onvoldoende is. Daarbij is sprake van grote onderwijsinhoudelijke verschillen tussen en binnen instellingen en onduidelijkheid over verwachtingen van studenten en instellingen. Verder is er weinig zicht op ontwikkeling en resultaten van studenten en wordt een gebrek aan urgentie door docenten ervaren wegens weinig eisen aan instellingen.

- b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De belangrijkste oorzaak is een gebrek aan heldere wettelijke kaders met daarin duidelijke richtlijnen. Er zijn onduidelijkheden over de verwachtingen en verantwoordelijkheden van instellingen met betrekking tot de burgerschapsopdracht.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Het betreft alle instellingen die onderwijs verzorgen op basis van de Wet educatie en beroepsopleiding (WEB). Het wetsvoorstel heeft betrekking op de (niet-)bekostigde mbo- en in voorkomende gevallen vavo-instellingen in Europees en Caribisch Nederland. Samengenomen verzorgen deze instellingen onderwijs voor een totaal van meer dan 550.000 studenten.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Het laatste landelijke beleidsinstrument dat is ingezet om het probleem aan te pakken, is de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021. Daarin zijn tussen OCW en de sector bestuurlijke afspraken gemaakt over de versterking van het burgerschapsonderwijs in het mbo. In 2021 is het effect van de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 geëvalueerd.¹ Uit de afzonderlijke rapportages van twee onderzoeksbureaus 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 thans 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. Ook bleken in het mbo de landelijke kaders voor burgerschap en het burgerschapsonderwijs onvoldoende duidelijk over de inhoud en minimale kwaliteit van het onderwijs, waarbij deze voor zowel instellingen als studenten vaak als te vrijblijvend werden ervaren.²

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

¹ Rapport KBA Nijmegen (2021), *Evaluatie Burgerschapsagenda mbo 2017-2021*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 31524, nr. 509; Rapport Oberon (2021), *Stappen in loob en burgerschapsonderwijs*, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 31524, nr. 509.

² Kamerstukken II 2021/22, 31524, nr. 509.

Ondanks eerdere inspanningen, is het burgerschapsonderwijs niet wezenlijk verbeterd. Als de overheid nu niets doet, is de verwachting dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs een nog verdere afname zal laten zien. Dit heeft naar verwachting negatieve gevolgen voor de persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke ontwikkeling van studenten.

Overheidsinterventie is gerechtvaardigd om:

- studenten te beschermen: het zorgdragen voor een veilige omgeving voor alle studenten is een maatschappelijke verantwoordelijkheid van instellingen.
- uniformiteit in het onderwijs te bevorderen: het waarborgen dat alle WEB-onderwijsinstellingen voldoen aan de wettelijke kaders, zodat studenten vergelijkbare kansen krijgen op het gebied van onderwijsaanbod voor hun burgerschapsontwikkeling.
- de democratische rechtsstaat te waarborgen: basiswaarden zijn essentieel voor de democratie en rechtsstaat en daarmee het sociale weefsel van de samenleving.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Verbeteren kwaliteit en positie van burgerschapsvorming en -onderwijs: burgerschap is op een doeltreffende en passende wijze geïntegreerd in de cultuur van de mbo- of vavo-instelling.

Bevorderen van basiswaarden: mbo- en vavo-instellingen bevorderen een cultuur die in lijn is basiswaarden waaronder in ieder geval de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit als fundament van de democratische rechtsstaat.

Veilige omgeving voor studenten: mbo- en vavo-instellingen dragen zorg voor een veilige omgeving waarin studenten worden gestimuleerd om te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Deskundigheid: docenten en onderwijspersoneel zijn voldoende toegerust voor het onderwijs in burgerschap.

Toezicht en handhaving: de Inspectie van het Onderwijs kan effectief toezicht houden op de naleving van de burgerschapsopdracht en indien nodig sancties opleggen bij niet-naleving.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

De beleidsdoelen dragen bij aan verschillende duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) en brede welvaartsuitkomsten, zoals:

SDG 4: Kwaliteitsonderwijs – Dit doel streeft naar onderwijs dat voor iedereen toegankelijk en van hoge kwaliteit is, met inbegrip van (wereld)burgerschap. De beleidsdoelen dragen hieraan bij door instellingen en docenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van onderwijs dat studenten in staat stelt zich (verder) te ontwikkelen binnen hun rol in de maatschappij en de arbeidsmarkt. Het helpt studenten competenties te ontwikkelen zoals kritisch denken, samenwerking en sociale verantwoordelijkheid, wat hun kansen op succes in zowel het werkveld als de samenleving vergroot.

SDG 10: Ongelijkheid verminderen – Dit doel wil niet alleen de ongelijkheid tussen staten verminderen, maar ook de ongelijkheid in de staten zelf. De beleidsdoelen helpen hierbij, omdat het studenten leert over onder meer vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Door deze onderwerpen een plek te geven in de cultuur van de instelling, krijgen studenten de kans om zich (meer) bewust te worden van ongelijkheden in de samenleving en van hoe ze hier zelf iets aan kunnen doen door bijvoorbeeld macht en inspraak.

SDG 16: Vrede, justitie en sterke publieke diensten – Dit doel is gericht op het bevorderen van inclusieve samenlevingen, die veilig zijn en waar mensen rechten en vrijheden ervaren. De beleidsdoelen dragen hieraan bij doordat zij mede zijn gericht op het bevorderen van een cultuur van tolerantie en wederzijds respect binnen de instellingen.

Brede welvaartsuitkomsten: Door te bevorderen dat studenten zich persoonlijk (verder) ontplooiën en maatschappelijk (verder) ontwikkelen, worden sociale cohesie en gemeenschapszin bevorderd, wat naar verwachting bijdraagt aan het welzijn van de samenleving als geheel.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

- De kwalificatie-eisen bieden nog te vaak onvoldoende houvast. Een samenhangende visie daarin ontbreekt, mede vanwege diverse toevoegingen in de afgelopen jaren. Deze kwalificatie-eisen maken deel uit van het generieke deel van het kwalificatiedossier en gelden dus voor iedere student.
- Op dit moment is er geen instellingsexamen verplicht voor het onderdeel (loopbaan en) burgerschap. Hierdoor heeft dit onderdeel een vrijblijvend karakter.
- Er worden slechts impliciet wettelijke eisen gesteld aan de cultuur van de instelling waarbinnen het burgerschapsonderwijs wordt aangeboden. Instellingen hebben hierdoor geen concrete handvatten.
- Er worden geen specifieke eisen aan docenten burgerschap gesteld.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

- Wijziging van de huidige kwalificatie-eisen voor het onderdeel burgerschap.
- De invoering van een instellingsexamen voor het onderdeel burgerschap.
- De omgeving verbeteren waarin burgerschapsonderwijs wordt aangeboden.
- Deskundigheidsbevordering van docenten burgerschap.

Het probleem kent verschillende oorzaken. Een combinatie van deze opties zorgt ervoor dat alle oorzaken aangepakt worden. Wanneer slechts één beleidsoptie wordt toegepast, is de kans van slagen een stuk kleiner. Deze beleidsopties kunnen middels verschillende instrumenten worden vastgelegd. Dit kan bijvoorbeeld via bestuurlijke afspraken (in een bestuursakkoord en in een burgerschapsagenda), via de Kwaliteitsafspraken, door wijziging van het Examen- en kwalificatiebesluit WEB en door wijziging van de WEB.

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

- Wijziging van de huidige kwalificatie-eisen burgerschap: door invoering van een geactualiseerd curriculum van het burgerschapsonderwijs wordt beoogd dat studenten voldoende competenties ontwikkelen om zich te kunnen redden in en verbinden met de democratische rechtsstaat, dat zij beter weten wat er van hen wordt verwacht, dat docenten meer houvast hebben om kwalitatief betere lessen te verzorgen en dat de curriculuminhoud meer toekomstbestendig is.
- De invoering van een instellingsexamen voor het onderdeel burgerschap: door invoering van een instellingsexamen voor het onderdeel burgerschap wordt beoogd dat alle kwalificatie-eisen aan bod komen in de opleiding en worden geëxamineerd waarmee een gemeenschappelijke kwalitatieve basis wordt gecreëerd, dit een positieve invloed heeft op de examenresultaten, dat burgerschapsonderwijs serieuzer wordt genomen in de opleiding, waarbij het tevens een betere positie creëert voor docenten burgerschap en een stimulans vormt voor professionalisering van docenten.
- De omgeving verbeteren waarin burgerschapsonderwijs wordt aangeboden: door instellingen te verplichten niet alleen burgerschapsonderwijs te verzorgen, maar ook een instellingscultuur te bevorderen die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat (vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit), wordt beoogd dat studenten kunnen oefenen met het verhouden tot en handelen volgens deze waarden. Dit betekent dat instellingen beleid moeten voeren om een veilige omgeving te waarborgen, inclusief maatregelen tegen discriminatie, uitsluiting en grensoverschrijdend gedrag. Hierdoor ontstaat een leeromgeving waarin studenten zich vrij voelen om bijvoorbeeld meningen te uiten en deel te nemen aan maatschappelijke discussies en dit te relateren aan de beroepspraktijk. Dit draagt bij aan een meer effectieve en geïntegreerde aanpak van burgerschapsontwikkeling binnen mbo- en vavo-instellingen.
- Deskundigheidsbevordering van docenten burgerschap: door docenten beter toe te rusten, krijgen zij meer houvast in de didactische en pedagogische en inhoudelijke aanpak van burgerschapsonderwijs, wat bijdraagt aan de effectiviteit en structurele borging ervan binnen instellingen.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Voor studenten

Het wetsvoorstel beoogt een verbetering van de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Dit betekent dat studenten niet alleen beter worden voorbereid op hun rol als burger in de democratische rechtsstaat, maar ook dat zij oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens in ieder geval de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Studenten profiteren van een veiliger leerklimaat en een helderder onderwijsaanbod rond burgerschap.

Voor mbo- en vavo-instellingen

Mbo- en vavo-instellingen krijgen een expliciete wettelijke taak om een cultuur te bevorderen die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit vereist dat instellingen beleid ontwikkelen, implementeren en openbaar maken over hoe zij uitvoering geven aan de burgerschapsopdracht. Daarnaast zal de Inspectie van het Onderwijs betere handvatten krijgen voor het toezien op de naleving van de burgerschapsopdracht en de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs.

Voor docenten en ander onderwijspersoneel

Docenten krijgen een grotere verantwoordelijkheid bij de implementatie van burgerschapsonderwijs en het waarborgen van een veilige omgeving binnen de instelling als randvoorwaarde voor burgerschapsontwikkeling. Dit kan leiden tot extra scholingsbehoefte en professionalisering, waarvoor aanvullende ondersteuning kan worden georganiseerd.

Voor de samenleving

Een betere borging van burgerschapsontwikkeling draagt bij aan sociale cohesie en de instandhouding en versterking van de democratische rechtsstaat. Het wetsvoorstel legt een focus op de persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke ontwikkeling van studenten wat kan bijdragen aan onder meer het opleiden van kritische, sociaal-maatschappelijk (verder) ontwikkelde burgers in de samenleving en deelnemers aan de arbeidsmarkt.

b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

- Uitvoeringstoets Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Inspectie van Onderwijs (IvO) en Auditdienst Rijk (ADR); de uitkomsten hiervan zijn nog niet bekend;
- Regeldruktoets Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR); de uitkomsten hiervan zijn nog niet bekend;
- Doenvermogenstoets (reeds opgenomen in memorie van toelichting); en
- Gendertoets (reeds opgenomen in memorie van toelichting).

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Eerder is middels bestuurlijke afspraken geprobeerd het burgerschapsonderwijs te versterken. Deze afspraken zijn echter te vrijblijvend gebleken. Daarom is het voorstel om wet- en regelgeving aan te passen om de beleidsopties vast te leggen en daarmee burgerschap een volwaardige plek te geven. Het voorstel is dus om het probleem met vier maatregelen aan te pakken:

- uitwerken van de wettelijke burgerschapsopdracht;
- herijken van de kwalificatie-eisen voor het onderdeel burgerschap;
- invoeren van een instellingsexamen voor het onderdeel burgerschap; en
- professionalisering van docenten burgerschap.

Dit formulier hoort bij één van die maatregelen, namelijk het uitwerken van de wettelijke burgerschapsopdracht. Op de overige voorstellen zal daarom niet meer worden ingegaan.

Een probleem in de huidige situatie is het open, algemene karakter van de huidige wettelijke bepaling omtrent burgerschap. Wetgeving is derhalve het geëigende instrument om dit te verbeteren. Om burgerschapsonderwijs in den brede te versterken, wordt daarnaast dus de positie van burgerschap in het curriculum versterkt via de herijking van de kwalificatie-eisen voor het burgerschapsonderwijs, de invoering van een instellingsexamen en scholing voor docenten in basisvaardigheden. In dat kader is ook een ondersteuningsstructuur georganiseerd voor instellingen en docenten die behoefte hebben aan ondersteuning bij de implementatie van de (vernieuwde) wettelijke kaders.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));

- brede maatschappelijke impact?

De doeltreffendheid: het wetsvoorstel beoogt de doeltreffendheid van burgerschapsonderwijs te verbeteren door instellingen een expliciete wettelijke opdracht te geven om niet alleen burgerschapsonderwijs te verzorgen, maar ook een instellingscultuur te bevorderen die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit voorkomt dat burgerschapsonderwijs vrijblijvend blijft en zorgt voor een structurele verbetering.

De doelmatigheid wordt gewaarborgd door:

- Heldere wettelijke kaders voor mbo- en vavo-instellingen, waarmee onduidelijkheid over verwachtingen en verantwoordelijkheden wordt verminderd.
- Verplichtingen op instellingsniveau die ruimte laten voor eigen invulling, zodat maatregelen passend kunnen worden geïmplementeerd binnen verschillende mbo- en vavo-contexten.
- Aansluiting bij bestaande kwaliteitszorgsystemen, waardoor instellingen de burgerschapsopdracht kunnen integreren in hun bredere kwaliteitsbeleid zonder onnodige extra administratieve lasten.

Het wetsvoorstel houdt rekening met de uitvoerbaarheid door:

- Bij de beoogde inwerkingtreding rekening te houden met de jaarlijkse cyclus van instellingen om beleid te ontwikkelen en implementeren.
- Verankering in de bestaande toezichtstructuren, waaronder in ieder geval de Inspectie van het Onderwijs, die toezicht zal houden op de naleving zonder extra complexe handhavingsmechanismen.
- De aanvullende verplichting om beleid vast te leggen en openbaar te maken zorgt voor meer transparantie, maar vraagt van instellingen geen overmatige inspanningen.
- Flexibiliteit in de uitvoering, waarbij instellingen ruimte behouden om de opdracht op maat vorm te geven binnen hun eigen onderwijskundige visie.

Het wetsvoorstel heeft een brede maatschappelijke impact doordat het bijdraagt aan de instandhouding en versterking van de democratische rechtsstaat met een focus op de persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke ontwikkeling van studenten.

- c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Onduidelijkheden en onzekerheden worden met deze wet juist zoveel mogelijk weggehaald. Een mogelijk risico van het wetsvoorstel is de balans tussen autonomie en uniformiteit in de invulling van de burgerschapsopdracht. Het wetsvoorstel biedt mbo- en vavo-instellingen bewust ruimte om de burgerschapsopdracht op een manier vorm te geven die past bij hun eigen visie en context. Dit bevordert maatwerk en sluit aan bij de diversiteit van onderwijsinstellingen in Nederland. Tegelijkertijd zorgt het wetsvoorstel voor duidelijke kaders en richting, waarbij studenten worden gestimuleerd te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Om te waarborgen dat deze balans goed uitpakt, is het belangrijk dat instellingen voldoende handvatten krijgen om de burgerschapsopdracht in te vullen, zonder dat dit ten koste gaat van hun eigen onderwijsvisie. De wet biedt hierin de juiste mix: enerzijds stimuleert het maatwerk en eigen verantwoordelijkheid, anderzijds voorkomt het vrijblijvendheid door heldere doelen te stellen.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Vijf jaar na de inwerkingtreding vindt een evaluatie plaats over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de in de praktijk, waarbij ook tussentijds zal worden gemonitord. De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt of instellingen de burgerschapsopdracht naleven en een cultuur bevorderen die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Verder moeten instellingen de uitvoering van de burgerschapsopdracht monitoren en evalueren binnen hun kwaliteitszorgcyclus, waarbij het van belang is dat zij vastleggen en openbaar maken hoe uitvoering wordt gegeven aan de burgerschapsopdracht.