

Reactie op concept Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB

Prof. dr. mr. Renée van Schoonhoven¹

Het concept-wetsvoorstel beoogt een burgerschapsopdracht in de WEB op te nemen, die uit twee componenten gaat bestaan: een zorgplicht voor de instelling ten aanzien van de cultuur en een zorgplicht ten aanzien van het burgerschapsonderwijs. Daarbij wordt ten aanzien van de tweede component (het burgerschapsonderwijs) aangegeven dat hiertoe enkel de randvoorwaarden en enkele kernpunten op niveau van de wet worden geregeld. De nadere inhoudelijke programmering wordt voorzien in lagere regelgeving. De inhoud daarvan zal blijken het voorstel bekend worden gemaakt nadat de Tweede Kamer het voorstel heeft geaccordeerd.

Deze opzet voor het nader reguleren van het burgerschapsonderwijs is niet in lijn met artikel 23 Grondwet. Dit aangezien in dat artikel is opgenomen dat deugdelijkheidseisen, waarvan zeker sprake is als het om inhoudelijke programmeringsvereisten gaat, op het niveau van de wet zelf moeten worden gesteld. Het voorstel schuift dit echter door naar lagere regelgeving.

In deze reactie licht ik dit nader toe. Eerst zal ik aangeven hoe op dit moment de vereisten ten aanzien van burgerschapsonderwijs in het mbo zijn ingebed in de wet- en regelgeving. Daarna schets ik kort wat het voorstel op dit punt beoogt. Dit leidt vervolgens tot mijn constatering dat het concept-voorstel in constitutioneel opzicht niet juist is opgebouwd; dit gaat naar verwachting verderop in het traject onwenselijk tijdsverlies opleveren. Ik sluit af met enkele meer gedetailleerde opmerkingen.

1. Huidige regulering van ‘burgerschapsonderwijs’ in het mbo

Mbo-instellingen dienen hun opleidingen in te richten op grond van de door de minister vastgestelde kwalificatiedossiers (art. 7.1.2 lid 2 WEB). De dossiers maken deel uit van de kwalificatiestructuur van het mbo, welke wordt geregeld in Titel 1, paragraaf 2 van Hoofdstuk 7 WEB. Vooral artikel 7.2.4 WEB speelt daarbij een essentiële rol: de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) stelt de dossiers op, de minister stelt ze vast. Bij dat vaststellen worden, zo stelt het vierde lid van dit artikel, de referentieniveaus taal en rekenen acht genomen zoals die door de wetgever zijn vastgelegd in de Wet referentieniveaus.

De minister beschikt aldus over een in de wet verankerde bevoegdheid voor het vaststellen van de kwalificatie-eisen die door instellingen aan studenten moeten worden gesteld, *inclusief* de reeds bij wet verankerde referentieniveaus taal en rekenen. Deze structuur is in lijn met artikel 23 Grondwet, dat in het vijfde lid stelt dat deugdelijkheidseisen – zoals inhoudelijke programmeringsvoorschriften – *bij wet* worden geregeld. De Grondwet geeft geen ruimte om dit

¹ De auteur is hoogleraar onderwijsrecht, tevens bijzonder hoogleraar onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Zij is tevens werkzaam bij Actis te Rotterdam. Zie voorts <https://research.vu.nl/en/persons/ren%C3%A9-van-schoonhoven>.

bij lagere regelgeving zoals een algemene maatregel van bestuur of een ministeriele regeling te doen.

Hoe is het burgerschapsonderwijs in het mbo nu in de wet- en regelgeving ingeweven?

De verplichting tot het geven van burgerschapsonderwijs is op dit moment *niet* in de WEB verankerd. Wat in dit opzicht wel relevant is, is dat de instelling de student moet examineren op grond van de voorschriften die zijn opgenomen in het Examen- en kwalificatiebesluit WEB (EKB). Dit besluit vindt zijn grondslag in artikel 7.4.3a WEB, dat is opgenomen in Titel 4, paragraaf 1 van Hoofdstuk 7, die ziet op de examinering en diplomering van beroepsopleidingen.

De voor nu relevante voorschriften in het EKB bestaan uit drie lagen:

- Ten eerste is in Hoofdstuk III van dat besluit bepaald wat SBB in de *kwalificatiedossiers* in ieder geval moet opnemen: de referentieniveaus taal en rekenen en de zogeheten generieke eisen ten aanzien van 'loopbaan en burgerschap' die zijn opgenomen in de Bijlage bij het EKB.
- Ten tweede die *Bijlage* EKB waarin deze eisen 'loopbaan en burgerschap' staan uitgeschreven.
- Ten derde de voorschriften voor de instelling die bij *examinering* in acht genomen moeten worden, waarvan voor nu relevant de voorschriften dat:
 - het examen van de mbo-opleiding altijd een generiek onderdeel 'loopbaan en burgerschap' omvat, waarvoor de instelling echter géén instellings- of centraal examen afneemt;
 - de instelling zelf via de Onderwijs- en Examenregeling van de opleiding (OER) de eisen bepaalt waaraan de student op het gebied van 'loopbaan en burgerschap' heeft te voldoen, met inachtneming van datgene wat erover in het kwalificatiedossier is opgenomen;
 - de instelling voor de slaag-zakbeslissing nagaat of de student aan de in de OER bepaalde eisen op het gebied van 'loopbaan en burgerschap' heeft voldaan.

Aangezien deze wijze van 'inregelen' voor het bevoegd gezag van de instelling legio vrijheidsgraden openhoudt als het gaat om de inrichting van het burgerschapsonderwijs, is afgezien van verankering van de 'programmeringsvoorschriften' uit de Bijlage EKB op het niveau van de WEB. Dat was en is op dit moment, bezien vanuit constitutioneel perspectief, ook niet nodig.

2. Het ontwerp van het voorstel

Dit concept stelt voor een burgerschapsopdracht in artikel 1.2.2 WEB te formuleren, die bestaat uit twee componenten:

- a) de opdracht aan de instelling burgerschapsonderwijs te verzorgen als bedoeld in het daartoe aangepaste artikel 7.4.3a WEB;
- b) en een zorgplicht voor de instellingen te zorgen voor een cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

In deze reactie beperk ik mij in hoofdzaak en vooralsnog tot component (a).

De opdracht tot burgerschapsonderwijs wordt met dit voorstel als volgt ingevlochten in de wet- en regelgeving.

In een aangepast artikel 7.1.3 WEB komt te staan dat elke mbo-opleiding ('kwalificatie') zowel specifieke als generieke kwalificatie-eisen en keuzedelen omvat. Dit artikel staat in paragraaf 1 van Titel 1 van Hoofdstuk 7 WEB, dat in algemene zin enkele uitgangspunten formuleert ten aanzien van het onderwijs.

Vervolgens komt in het bijgestelde artikel 7.4.3a WEB te staan dat het examen van een mbo-opleiding bestaat uit generieke en specifieke onderdelen en uit keuzedelen. Tevens benoemt het artikel de generieke onderdelen, waaronder 'burgerschap'. Het meldt daarbij dat *bij of krachtens* algemene maatregel van bestuur (amvb) voorschriften kunnen worden vastgesteld omtrent de examinering, en dat bij amvb ook per opleidingsniveau kan worden bepaald welke generieke onderdelen onderdeel uitmaken van het examen. Artikel 7.4.3a WEB staat in paragraaf 1 van Titel 4 van Hoofdstuk 7 WEB; deze paragraaf ziet op examineringsvoorschriften voor mbo en educatie, met uitzondering van vavo.

Uit de toelichting op het concept-voorstel volgt dat met dit inregelen **niet** wordt beoogd de inhoudelijke programmeringsvoorschriften voor het burgerschapsonderwijs op het niveau van de wet te verankeren. In plaats daarvan wordt aangegeven dat enkel de "kern van de examenstructuur" (p. 39) in de WEB wordt vastgelegd, en dat de aangescherpte kwalificatie-eisen zelf apart van dit wetsvoorstel worden geregeld namelijk "met een wijziging van Bijlage 1 van het Ekb WEB" (p. 10).

Het voorstel gaat ervan uit dat hiermee een duidelijk onderscheid wordt aangebracht tussen

- a) enerzijds de voorwaarden van de burgerschapsopdracht die aan het bevoegd gezag van de instelling worden opgelegd en
- b) anderzijds de kwalificatie-eisen voor studenten op het terrein van burgerschapsonderwijs, die worden opgenomen in de lagere regelgeving.

3. Geen check door de wetgever meer mogelijk op beperking van inrichtingsvrijheid

Uitgangspunt in het onderwijsbestel is een verantwoordelijke overheid die zorgt voor een publiek toegankelijk bestel, waarbinnen scholen en instellingen onder meer inrichtingsvrijheid toekomt. Om die vrijheid te borgen is in het vijfde lid van artikel 23 Grondwet bepaald dat deugdelijkheidseisen, die een beperking van de inrichtingsvrijheid inhouden, enkel 'bij de wet' worden opgelegd. Daarmee wordt bedoeld: opname in een formele wet, die de Staten-Generaal passeert. Uitgangspunt is dat dit geldt voor onderwijsinhoudelijke en onderwijskundige inrichtingsvoorschriften: deze zijn voorbehouden aan de formele wetgever, waarbij overigens kan

worden bepaald – op het niveau van de formele wet – dat nadere uitwerking plaatsvindt bij ambv's.²

Zie bijvoorbeeld de systematiek rond kerndoelen in het basis- en voortgezet onderwijs: de formele wet benoemt dat er leergebieden zijn waarop kerndoelen worden geslagen, welke vervolgens worden vastgelegd in (een bijlage bij) een amvb. De systematiek rond kwalificatiedossiers en de referentieniveaus taal / rekenen in het mbo wijkt hiervan niet af: de WEB vermeldt dat er dossiers zijn waarin deze niveaus worden verwerkt; het EKB geeft aan SBB de opdracht deze niveaus in de kwalificatiedossiers op te nemen, waarna de minister deze dossiers vaststelt. De generieke eisen voor wat betreft taal en rekenen zijn op hun beurt reeds in een separate formele wet en daarmee verbonden amvb verankerd (de wet resp. het besluit referentieniveaus).

Deze systematiek borgt constitutionele toetsing vooraf, waarbij kan worden nagegaan of de inrichtingsvrijheid voor scholen en instellingen op zo mogelijk juiste gronden wordt beperkt.

Het concept-voorstel gaat echter aan dit wezenlijke punt voorbij. Onder meer doordat het een kunstmatig onderscheid aanbrengt tussen zorgplichten aan het bevoegd gezag en kwalificatie-eisen voor de student. Laatstgenoemde voorschriften – die pas bekend worden gemaakt *nadat* de Tweede Kamer onderhavig voorstel zou hebben goedgekeurd - zouden volgens het voorstel in lagere regelgeving opgenomen kunnen worden.

Echter, de adressanten van het Ekb zijn SBB (voor de inhoud van de dossiers) en de bevoegde gezagsorganen van de instellingen (voor de examinering), en niet de studenten. Bedoelde aanpassing van (de bijlage van) het Ekb richt zich kortom gewoon tot de instellingen.

De beoogde aanscherping van de kwalificatie-eisen burgerschap in de Bijlage bij het EKB zullen voorts – met dit voorstel – door de instellingen worden getoetst bij studenten via een instellingsexamen. Op deze examens zijn via artikel 7.4.4 WEB de kwaliteitsstandaarden examinering van toepassing (uitgewerkt in een ministeriële regeling), onder meer inhoudende dat de toetsing valide en betrouwbaar dient plaats te vinden. Langs deze lijn gelden de inhoudelijke eisen uit de Bijlage straks wel degelijk als inhoudelijk programmeringsvoorschrift waarop door de Inspectie toezicht wordt gehouden. Anders gezegd: deze eisen functioneren straks in de praktijk als deugdelijkheidseis. Dat vergt dan ook verankering op het niveau van de formele wet, met daaraan voorafgaand de benodigde constitutionele toets omdat hiermee inrichtingsvrijheid van de instellingen wordt beperkt. Met het 'doorschuiven' van de kwalificatie-eisen naar lagere regelgeving wordt deze beperking van inrichtingsvrijheid niet door de wetgever getoetst.

Ter toelichting (1): niet valt in te zien waarom voor een redelijk neutraal programmeringsvoorschrift ten aanzien van taal en rekenen wél een verankering op het niveau van de WEB en in een separate formele wet is aangebracht, terwijl dat voor het

² D. Mentink & B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet. De basis van het Nederlandse onderwijsrecht*, Den Haag: SDU, 2011, p. 64. J.A. de Boer, *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom 2021, p. 27.

burgerschapsonderwijs, waarbij veel eerder mogelijke spanning kan ontstaan met (in)richtingsvrijheid, niet aan de orde zou zijn.

Toelichting (2): aannname bij de opsteller van het voorstel zou nog kunnen zijn dat de (marginale) aanpassing van artikel 7.1.3 WEB (zie hiervoor) voorziet in wettelijke verankering van de aangescherpte kwalificatie-eisen voor burgerschap. Die aannname is echter incorrect aangezien artikel 7.1.3 WEB (nieuw) niet voorziet in een delegatiegrondslag. Een delegatiegrondslag wordt dan wel aangebracht in artikel 7.4.3a WEB (nieuw), maar die kan gelet op positionering en strekking van dat artikel enkel zien op de *examinering*, en niet op onderwijsinhoudelijke voorschriften.

Het voorstel voorziet kortom niet in een verankering van de beoogde burgerschaps-kwalificatie-eisen op het niveau van de wet. Daarmee ontstaat, als de in de memorie voorgestelde werkwijze wordt gevolgd, straks een (bijlage bij een) amvb waarvan de inhoud strijdig is met artikel 23 GW.

Anders dan dat voor formele wetten geldt, kunnen amvb's in individuele gevallen wel door een rechter worden getoetst op strijdigheid van de Grondwet. De kans is groot dat deze dan zal bepalen dat de inhoud ervan, wegens die strijdigheid, als niet verbindend moet worden beschouwd. Dit naar verwachting levert tijdsverlies op omdat dan in verband met de veronderstelde precedentwerking naar andere gevallen alsnog moet worden gezorgd voor de benodigde wettelijke verankering. Alleen al gelet op het maatschappelijk belang van de inhoud van dit voorstel is een dergelijk tijdsverlies onwenselijk.

4. Overige opmerkingen

Aanvullende opmerkingen zijn - vooralsnog - de volgende:

- Het voorstel bevat het voornemen een belangrijke inhoudelijke generieke component *buiten de kwalificatiestructuur om* te regelen. Het voorstel gaat hier echter in het geheel niet op in. Onduidelijk blijft daarmee of en in hoeverre de kwalificatie-eisen voor studenten worden verwerkt in deze kwalificatiestructuur.
- Het ligt veeleer in de rede de zorg voor burgerschapsonderwijs een plaats te geven in Hoofdstuk 7, Titel 1 paragraaf 2 WEB dan – zoals nu wordt voorgesteld – in Titel 4 paragraaf 1 van datzelfde hoofdstuk. Dit aangezien Titel 4 paragraaf 1 enkel ziet op examinering en diplomering en daarmee niet beoogt voorschriften te geven aangaande onderwijsinhoud. Dat laatste is echter blijkens de memorie wel de direct op dit voorstel volgende stap, terwijl deze titel en paragraaf daar geen grondslag voor geeft.
- De aanpassing van artikel 3.1.5 tweede lid WEB voegt een extra grondslag toe voor de ministeriële aanwijzing in het geval in strijd wordt gehandeld met de burgerschapsopdracht. Nut en noodzaak van deze toevoeging worden in het voorstel niet inhoudelijk gemotiveerd.

Rotterdam, 21 april 2025