37 036 Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de uitwerking van de burgerschapsopdracht voor instellingen die beroepsonderwijs of een opleiding voortgezet algemeen volwassenenonderwijs verzorgen (Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB)

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud

A. Algemeen deel
1. Inleiding
2. Hoofdlijnen van het voorstel
2.1 Aanleiding
2.2 Uitleg van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat
2.3 Burgerschap, en de verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschapsonderwijs
2.4 De inhoud van de burgerschapsopdracht en het burgerschapsonderwijs
2.5 Reikwijdte van de burgerschapsopdracht
2.6 Kwaliteitszorg
2.7 De rol van docenten en andere bij het onderwijs betrokken personen
3. Verhouding tot hoger recht
3.1 De vrijheid van onderwijs en de begrenzing daarvan
3.2 Verhouding met andere grondrechten
4. Gevolgen
4.1 Gevolgen voor studenten, personeel, bestuurders en de samenleving
4.2 Doenvermogen
4.3 Ondersteuning van instellingen
4.4 Regeldruk
4.5 Gendergelijkheid
5. Uitvoering
6. Toezicht en handhaving
6.1 Bevorderen van een cultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat
6.2 Bevorderen dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens de basiswaarden van de democratische rechtsstaat
6.3 Sanctionering en rechtsbescherming
6.4 Vastleggen en openbaar maken uitvoering burgerschapsopdracht
7. Financiële gevolgen
8. Gevolgen voor Caribisch Nederland
9. Advies en consultatie
9.1 Internetconsultatie
9.2 Advies College voor de Rechten van de Mens

9.3 Advies Regeringscommissaris Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Seksueel Geweld
9.4 Advies Raad voor de rechtspraak
10. Monitoring en evaluatie
11. Overgangsrecht en inwerkingtreding
B. Artikelsgewijs deel

A. Algemeen deel

1. Inleiding

Instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) hebben in het kader van de drievoudige kwalificatieopdracht nu reeds de wettelijke opdracht om studenten niet alleen op te leiden voor een beroep, maar ook voor een eventuele vervolgopleiding en voor *burgerschap*.[1] 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.[2] Daarmee versterken instellingen ook de sociale cohesie en dragen zij bij aan de bestendiging van onze op democratische beginselen gebaseerde 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.[3] 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. Daarbij wordt tevens de doorgaande leerlijn tussen het voortgezet onderwijs en mbo verder vormgegeven. 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 van een instelling om een cultuur binnen de instelling te bevorderen die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarbij wordt een duidelijker onderscheid aangebracht tussen de kwalificatie-eisen voor studenten en de bredere verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de

---

[1] Artikelen 1.2.1, tweede lid, en 7.1.3, eerste lid, WEB (artikel 7.1.3 wordt met dit wetsvoorstel vernummerd tot artikel 7.2.1a). Volgens de drievoudige kwalificatieplicht leidt een mbo-opleiding op tot 1) de uitoefening van het beroep, 2) bevordert deze bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de studenten en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren en 3) en bereidt deze de student voor op het vervolgonderwijs.

[2] *Kamerstukken II* 1993/94, 23778, nr. 3, p. 101.

[3] In paragraaf 2.1 wordt toegelicht waaruit deze constatering blijkt.

burgerschapsopdracht. Daarnaast dient het bevoegd gezag zorg te dragen voor een omgeving waarin studenten of vavo-studenten worden gestimuleerd te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens deze basiswaarden. Het bevoegd gezag behoudt daarbij de ruimte om, binnen deze grenzen, 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 hoofdstuk 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 hoofdstuk 3 ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot hoger recht. In de hoofdstukken 4 en 5 volgt een inschatting van de verwachte gevolgen voor de uitvoering van dit wetsvoorstel en in hoofdstuk 6 het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en rechtsbescherming. Hoofdstuk 7 bevat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel en hoofdstuk 8 de gevolgen voor Caribisch Nederland. In hoofdstuk 9 zijn de reacties op en het draagvlak voor het wetsvoorstel opgenomen. In hoofdstuk 10 worden de monitoring en evaluatie van de wet besproken. Het algemeen deel van deze toelichting wordt in hoofdstuk 11 afgesloten met een toelichting op het overgangsrecht en de beoogde inwerkingtredingsdatum.

Daarbij wordt nog opgemerkt dat het bevoegd gezag, en niet de instelling, formeel drager van rechten en plichten is. Met deze term in de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB) wordt in de praktijk bedoeld 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 ‘de 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 ‘de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.’ In deze toelichting wordt met ‘student’ ook ‘vavo-student’ bedoeld, tenzij expliciet anders aangegeven. Met ‘instelling’ wordt gedoeld op de instelling die beroepsonderwijs of een opleiding vavo verzorgt.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

Nederland is een democratische rechtsstaat, die valt of staat met het respecteren van de daaraan ten grondslag liggende basiswaarden. Het is van belang dat burgers voldoende zijn

toegerust om constructief met elkaar samen te leven, dat wil zeggen dat ze zich in hun handelen jegens anderen en de samenleving willen richten naar democratische beginselen, 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 dat zij actief kunnen meedoen aan de democratische rechtsstaat. Maatschappelijke uitdagingen zijn complex en in veelvoud aanwezig. Denk bijvoorbeeld aan een verminderd vertrouwen in de overheid en de toegenomen ervaren polarisatie.[4] Deze uitdagingen kennen meerdere oorzaken en vragen om verschillende oplossingsrichtingen die breder reiken dan het onderwijs alleen, zoals betrouwbaar overheidshandelen of lokale maatschappelijke initiatieven. Binnen die bredere aanpak is het van belang dat studenten worden toegerust om met deze realiteit om te gaan. Daarvoor is het nodig dat studenten sociale en maatschappelijke kennis, inzichten, 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 waarin studenten bijvoorbeeld in de omgang met elkaar en met het personeel kunnen oefenen met de toepassing van de 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 een instellingscultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit wetsvoorstel sluit hiermee aan op de bestaande wettelijke drievoudige kwalificatie van het mbo, zoals eerder vermeld.

Het blijkt voor instellingen echter niet eenvoudig om burgerschap een volwaardige plek in het onderwijs te geven. In 2016

[4] 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 splijtzwam in de samenleving’, CBS (2024) en ‘Driekwart van de Nederlanders denkt dat polarisatie toeneemt’, SCP (2022).

verschenen twee onderzoeksrapporten,[5][6] 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[7] ondertekenden. Daarin zijn bestuurlijke afspraken gemaakt om de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te verhogen door burgerschapsontwikkeling een meer volwaardige plek in het mbo te geven.

In 2021 is het effect van de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 geëvalueerd.[8] 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.[9] 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.[10]
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.[11] De

---

[5] 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.
[6] Consortium 2B MBO (2016), *Loopbaan en burgerschapsonderwijs in het mbo,* bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 34550-VIII, nr. 125.
[7] 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.
[8] 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.
[9] *Kamerstukken II* 2021/22, 31524, nr. 509.
[10] Onderwijsraad (2021). *'Grenzen stellen, ruimte laten'.*
[11] *Kamerstukken II* 2023/2024, 29279, nr. 869.

regering is van mening dat een omgeving waarin de basiswaarden van de democratische rechtsstaat zichtbaar zijn en waarin de ontwikkeling van burgerschapscompetenties wordt bevorderd door oefening, 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 noodzaak of wenselijkheid van ontwikkeling van andere wet- en regelgeving. De expertgroep heeft op 1 juni 2023 haar rapport uitgebracht.[12]

De expertgroep heeft daarbij gesignaleerd dat de huidige kwalificatie-eisen op onderdelen niet alleen betrekking hebben op kennis, inzichten en vaardigheden, maar ook specifieke opvattingen of maatschappelijk gedrag van studenten voorschrijven. Dergelijke houdingen en gedragingen zijn niet zonder meer geschikt om als curriculaire doelstelling en, in het bijzonder, als norm voor succesvolle afronding van een opleiding te hanteren. De nieuwe kwalificatie-eisen richten zich daarom hoofdzakelijk op kennis, inzichten en vaardigheden die studenten in staat stellen zich tot maatschappelijke vraagstukken en de basiswaarden van de democratische rechtsstaat te verhouden. De bredere verantwoordelijkheid om deze basiswaarden en daarmee samenhangende houdingen binnen de instelling te bevorderen, ligt bij het bevoegd gezag en krijgt met dit wetsvoorstel een expliciete plaats in de WEB.

Op basis van het rapport van de expertgroep zijn de volgende maatregelen op het gebied van wet- en regelgeving aangekondigd:[13]

1) Het uitwerken van de burgerschapsopdracht in de 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 van de democratische rechtsstaat, en om de student te stimuleren te oefenen met zich te verhouden tot en te handelen volgens die basiswaarden.
2) Het actualiseren van de bestaande generieke kwalificatie-eisen voor burgerschap in het Examen- en kwalificatiebesluit WEB

---

[12] Adviesrapport 'Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving', bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31524, nr. 564.
[13] *Kamerstukken II* 2023/24, 31524, nr. 603; *Kamerstukken II* 2022/23, 31524, nr. 566.

(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. Hierbij richten de kwalificatie-eisen zich hoofdzakelijk op kennis, inzichten en vaardigheden en schrijven deze geen specifieke houdingen of gedrag van studenten voor.
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) Het wettelijk verankeren 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.[14]

De regering geeft met dit wetsvoorstel, gebaseerd op het Coalitieakkoord 2026-2030,[15] voor het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs uitvoering aan de daarin opgenomen ambitie om het burgerschapsonderwijs te versterken.[16] Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de eerste hierboven genoemde maatregel. Het primaire doel van onderhavig wetsvoorstel is om meer helderheid te bieden over de *algemene* burgerschapsdoelstelling van het mbo en het vavo en de uitgangspunten die daarbij gelden. Daarnaast is het wetsvoorstel erop gericht om de burgerschapsontwikkeling van studenten steviger te verankeren binnen de instelling, onder meer door expliciet te maken dat hiervoor aandacht moet zijn in het onderwijsbeleid, het onderwijsprogramma en de kwaliteitszorg. Verder geeft het wetsvoorstel invulling aan de maatschappelijke opdracht van instellingen om studenten toe te rusten voor hun rol als burger in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Door de opdracht op deze manier wettelijk vast te leggen, ontstaan een duidelijker wettelijk kader voor instellingen en beter hanteerbare uitgangspunten voor het toezicht op de invulling daarvan, zonder dat dit ten koste gaat van de ruimte van instellingen voor eigen keuzes in de onderwijspraktijk. Bijvoorbeeld in de pedagogisch-didactische uitwerking en de organisatie van het onderwijs.

De inhoud van de maatregelen 2 en 3 wordt neergelegd in het Ekb WEB. Het wetsvoorstel waarmee uitwerking wordt gegeven

---

[14] De generieke eisen worden ook wel aangeduid als ‘basisvaardigheden’ en zijn voor iedere kwalificatie: Nederlandse taal, rekenen en burgerschap. Engels is enkel een generiek onderdeel voor zover het betreft de middenkaderopleiding en specialistenopleiding, oftewel de mbo-opleidingen op niveau 4.
[15] 'Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland'. Coalitieakkoord 2026-2030 D66, VVD en CDA.
[16] Coalitieakkoord ‘Aan de slag’ (2026).

aan maatregel 4 wordt naar verwachting in het najaar van 2026 ingediend bij de Tweede Kamer.[17] Het streven is om deze vier maatregelen in werking te laten treden vanaf studiejaar 2027-2028.

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 bevordering van en het oefenen met burgerschap in de onderwijsinstelling positief bijdraagt aan de (verdere) ontwikkeling van burgerschapscompetenties van studenten.[18] Daarnaast is burgerschapsonderwijs effectiever op een instelling die als 'minisamenleving'[19] 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.[20] 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 de basiswaarden van de democratische rechtsstaat worden gerespecteerd is een randvoorwaarde voor studenten om zich goed te kunnen ontwikkelen. De opdracht tot het bevorderen van een cultuur in overeenstemming met de 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

---

[17] https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK026356.

[18] 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.

[19] 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.

[20] Adviesrapport 'Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving', bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 31524, nr. 564.

reeds bestaande plicht tot het geven van burgerschapsonderwijs op wetsniveau explicieter[21], maar heeft voornamelijk betrekking op het scheppen van voorwaarden om een student in staat te stellen het respect voor basiswaarden en zijn of haar burgerschapscompetenties (verder) te ontwikkelen. De inhoud van het burgerschapsonderwijs en bijbehorende examinering, worden apart geregeld met een wijziging van het Ekb WEB. Dit wetsvoorstel zorgt daarmee voor een duidelijk onderscheid tussen enerzijds de verantwoordelijkheden van een instelling, zoals vastgelegd in de WEB, en anderzijds de kwalificatie-eisen en examinering van studenten zoals geregeld in het Ekb WEB.

Passende uitwerking burgerschapsopdracht
Tussen de burgerschapsopdracht aan het funderend onderwijs en die aan het mbo en opleidingen vavo worden enkele accentverschillen aangebracht, zonder dat de strekking anders wordt. Daarmee wordt recht gedaan aan het beroepsgerichte karakter van het mbo en de eigenheid van opleidingen vavo. Daarnaast wordt rekening gehouden met de gemiddelde leeftijd en de ontwikkelingsfase van de studenten. Studenten in het mbo en bij opleidingen vavo hebben al een ontwikkeling doorgemaakt, die voor de meeste studenten is begonnen in het funderend onderwijs. Ook vanuit het belang van een doorlopende leerlijn tussen onderwijssectoren en de voortdurende bevordering hiervan, is het doortrekken van de opdracht tot bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat naar het mbo en vavo een logische keuze. Het is aan het bevoegd gezag om, binnen de kaders van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, een invulling te geven aan de uitwerking van de burgerschapsopdracht die passend is bij de eigen visie op de inrichting van het onderwijs en de ontwikkelingsfase van de studenten.

2.2 Uitleg van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat

Betekenis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat
Menselijke waardigheid geldt als overkoepelend uitgangspunt van de democratische rechtsstaat en de grondrechten. Uit het beginsel van menselijke waardigheid worden in de regel drie algemeen aanvaarde basiswaarden afgeleid die in een rechtsstaat met elkaar verbonden zijn: vrijheid, gelijkwaardigheid en

[21] 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, WEB. 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, onderdelen K en N.

solidariteit.[22] Deze basiswaarden zijn belangrijke, gedeelde uitgangspunten die tot uitdrukking moeten komen in de cultuur binnen de instelling. Menselijke waardigheid houdt in dat ieder mens een eigen, inherente waarde heeft die moet worden geëerbiedigd. De drie basiswaarden geven mede uitdrukking aan dit uitgangspunt. Vrijheid houdt in dat alle mensen vrij zijn in hun denken en doen, zolang ze daarbij de vrijheid en gelijkwaardigheid van anderen respecteren. Gelijkwaardigheid betekent dat iedereen gelijkwaardig is aan elkaar en gelijk is voor de wet. Solidariteit ziet op gemeenschappelijke waarden die betrekking hebben op de omgang tussen mensen zoals respect, verdraagzaamheid, integriteit en verantwoordelijkheidszin.[23]

De nuance die hierbij van belang is, is dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat geen limitatieve of volledig afgebakende begrippen vormen. Zij kennen een brede betekenis, kunnen op verschillende manieren tot uitdrukking komen en behoeven in concrete situaties steeds nadere duiding en afweging. De betekenis van deze basiswaarden kan bovendien alleen in onderlinge samenhang worden bezien. In de praktijk kunnen grondrechten en de daaruit voortvloeiende basiswaarden met elkaar schuren of botsen. De uitoefening van grondrechten vindt plaats binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en met inachtneming van de rechten en vrijheden van anderen. In hoofdstuk 3 wordt nader toegelicht hoe deze onderlinge samenhang en begrenzing van basiswaarden zich verhoudt tot de burgerschapsopdracht.

Een democratische samenleving waarin het respect voor menselijke waardigheid vooropstaat en die is gebouwd op de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, kan alleen standhouden wanneer burgers deze waarden onderkennen, respecteren en er zelf verantwoordelijkheid voor nemen. Dit

---

[22] De omschrijving van ‘de basiswaarden van de democratische rechtsstaat’ sluit aan bij de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht funderend onderwijs en is gebaseerd op onder meer omschrijvingen gehanteerd in Onderwijsraad. (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 15; Advies van de commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, Kamerstukken II 2008/09, 29 279, nr. 83, p. 27–29; Nota *Grondrechten in een pluriforme samenleving*, Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 4–6 en 9; Onderwijsraad. (2017). *De leerling centraal?* Den Haag: Onderwijsraad, p. 28; Rapport van de Staatscommissie Grondwet, bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31 570, nr. 17, p. 37–42; *Kernwaarden van de Nederlandse samenleving*, ProDemos (2014); en Inspectie van het Onderwijs. (2017). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, p. 19; Onderwijsraad. (2021). *Grenzen stellen, ruimte laten*; en *Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving* van de expertgroep burgerschap mbo (2022), Kamerstukken II, kenmerk 2023D24137.

[23] Advies van de commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, *Kamerstukken II* 2008/09, 29279, nr. 83, p. 27–29.

betekent onder meer het besef dat een eenzijdig beroep op de eigen vrijheid van meningsuiting of godsdienst gevolgen heeft voor de rechten en vrijheden van anderen en dat aan klassieke vrijheden daarom ook steeds wederkerigheid ten grondslag ligt.

De basiswaarden van de democratische rechtsstaat zijn algemene, essentiële en breed erkende waarden waarop onze democratische manier van samenleven is gebaseerd. Zoals hiervoor is toegelicht, geldt menselijke waardigheid daarbij als overkoepelend uitgangspunt en worden daaruit in de regel de drie basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit afgeleid. In de toelichting op de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs worden deze basiswaarden minimaal geduid als vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Voor het mbo en vavo wordt bij deze duiding aangesloten. Deze basiswaarden zijn richtinggevend als gemeenschappelijk fundament van onze samenleving en democratische rechtsstaat.

De basiswaarden van de democratische rechtsstaat in relatie tot de Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen
De Grondwet begint met een verklaring waarin is opgenomen dat deze wet de grondrechten en de democratische rechtstaat waarborgt. Deze verklaring biedt een kader waarbinnen de Grondwet moet worden gelezen en begrepen. De term democratische rechtsstaat valt uiteen in de begrippen ‘democratie’ en ‘rechtsstaat’. Bij de democratie zijn vrije en geheime verkiezingen (inclusief actief en passief kiesrecht), machtswisseling en de centrale rol van het parlement in het staatsbestel uitgangspunt. Een rechtsstaat kenmerkt zich door een staatsvrije sfeer waarin grondrechten worden gerespecteerd en minderheden beschermd, de wet voor ieder geldt, sprake is van scheiding van machten, en overheidsoptreden alleen mogelijk is indien de wet daarin voorziet (het legaliteitsbeginsel). Het legaliteitsbeginsel waarborgt dat overheidsoptreden een wettelijke grondslag heeft en draagt daarmee bij aan de rechtszekerheid. Daarnaast vereist de rechtsstaat dat geschillen door een onafhankelijke en onpartijdige rechter kunnen worden beslecht.[24] Het doel van de rechtsstaat is het begrenzen van overheidsoptreden, terwijl een democratie gericht is op het reguleren van overheidsmacht en het organiseren van tegenmacht via invloed op beleid door volksvertegenwoordigers.[25]

In de verklaring waarmee de Grondwet opent worden drie kernbeginselen genoemd, te weten democratie, rechtsstaat en

---

[24] Belinfante, A. D., de Reede, J. L., Efthymiou, N. S. (Ed.), Julicher, M. M. (Ed.), de Lange, R. (Ed.), Loeffen, S. C. (Ed.), & Munneke, S. A. J. (Ed.) (2020). Beginselen van het Nederlandse staatsrecht. (19 ed.) Wolters Kluwer, p. 8-9.
[25] Zie bijvoorbeeld artikel 51 Gw juncto artikel 81 Gw.

grondrechten. Deze drie beginselen zijn tevens de drie pijlers van de Raad van Europa.[26] 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 uit 1948. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft deze verklaring vastgesteld na de Tweede Wereldoorlog. In de preambule en de verklaring zelf wordt bovendien ook expliciet stilgestaan bij gelijkheid, menselijke waardigheid en vrijheid. 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 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.[27]

Onderlinge verhouding en toepassing van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat
De basiswaarden van de democratische rechtsstaat representeren belangrijke uitgangspunten voor het handelen van mensen.

---

[26] 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,1 makes up the three pillars of the Council of Europe and is endorsed in the Preamble to the European Convention on Human Rights.

[27] 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.

Tegelijk geldt dat een kritische benadering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat in concrete situaties mogelijk is – ook binnen de instelling – én zelfs vereist is om de democratische rechtsstaat levendig te houden en te versterken. De samenleving is immers niet onveranderlijk; omstandigheden en opvattingen wijzigen. 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 de basiswaarden van de democratische rechtsstaat kunnen soms ook schuren of botsen.[28] Dit is inherent aan een pluriforme samenleving. Pluriformiteit vormt een wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat. Het gaat erom dat instellingen studenten stimuleren om de waarde van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat in te zien en kunnen toepassen in concrete situaties. Dit geldt zeker als sprake is van botsende waarden. Dat laatste vormt ook de kern: de bereidheid basiswaarden te hanteren als leidraad voor eigen handelen in concrete situaties, juist waar waarden schuren of botsen, en afweging vragen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat niet kunnen worden opgelegd aan de studenten. In een open, vrije samenleving gaan mensen over hun eigen opvattingen. Daarbij mag van publieke instituties als de onderwijsinstellingen worden verwacht dat zij een bijdrage leveren aan het in stand houden van de democratische rechtsstaat, door bij te dragen aan bevordering van basiswaarden door hun onderwijs. Dit uitgangspunt wordt tevens onderschreven door de Afdeling advisering van de Raad van State,[29] de Onderwijsraad[30] en in onderwijsrechtelijke en -pedagogische literatuur.[31]

De regering stelt de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit centraal. Hieraan kan op velerlei manieren invulling worden gegeven. Daarom komt instellingen een hoge mate van vrijheid toe als het gaat om de invulling van het ‘hoe’. Indien goed onderbouwd, staat het instellingen vrij om aanvullend ook andere waarden als uitgangspunt te nemen voor het inrichten en onderhouden van een cultuur binnen de instelling, zolang deze niet in strijd zijn met de basiswaarden van de democratische

---

[28] 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.
[29] Kamerstukken II 2019/20, 35352, nr. 4.
[30] Onderwijsraad (2021). *‘Grenzen stellen, ruimte laten’.*
[31] Zie bijvoorbeeld Zoontjens, 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.

rechtsstaat. Daarbij geldt dat de basiswaarden in hun onderlinge samenhang moeten worden bezien en binnen de cultuur van de instelling evenwichtig tot hun recht moeten komen. Het past daarom niet bij de burgerschapsopdracht wanneer een instelling één basiswaarde, of een bepaalde uitwerking daarvan, zodanig centraal stelt dat andere basiswaarden of uitwerkingen daarvan onvoldoende tot hun recht komen. Ook binnen de uitwerking van één basiswaarde moet oog zijn voor de verschillende manieren waarop deze in de democratische rechtsstaat tot uitdrukking komt.

2.3 Burgerschap, en de verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschapsonderwijs

Burgerschap[32] is het ideaal van vrije en gelijke mensen met het vermogen om maatschappelijk en politiek te functioneren en daarmee gezamenlijk de samenleving vorm te kunnen geven. Burgerschap gaat zowel over de verhoudingen tussen burgers onderling als over de relatie tussen burgers en overheid.

De *burgerschapsopdracht* is een zorgplicht aan het bevoegd gezag en bestaat uit twee onderdelen:
I. De verplichting tot het bevorderen van een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat; en
II. De verplichting tot het zorgdragen voor een omgeving waarin studenten worden gestimuleerd te oefenen met zich te verhouden tot en te handelen volgens de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Daarnaast bevat de wet een verplichting tot het verzorgen van *burgerschapsonderwijs* op basis van de kwalificatie-eisen voor burgerschap voor mbo-studenten. Dit heeft betrekking op de onderwijsinhoud. Voor het bevoegd gezag geldt een verplichting tot het aanbieden van burgerschapsonderwijs en voor de student tot het behalen van het examenonderdeel burgerschap, waarbij kennis, inzichten en vaardigheden worden getoetst aan de hand van de kwalificatie-eisen.

Burgerschapsonderwijs vormt een belangrijk onderdeel van het onderwijsprogramma in het mbo, omdat hiermee in belangrijke mate invulling wordt gegeven aan de wettelijke opdracht om studenten op te leiden voor deelname aan de samenleving. 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, hun weg daarin te vinden en die tegelijkertijd mede vorm te geven. Bijvoorbeeld door te weten wat ieders rechten en plichten zijn en

[32] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 31524, nr. 564.

te oefenen met het in de praktijk brengen daarvan. Ook het bevragen hiervan kan daarvan onderdeel zijn. Dat laatste 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 kwalificatie-eisen voor burgerschap richten zich hoofdzakelijk op de ontwikkeling van kennis, inzichten en vaardigheden die studenten nodig hebben om deel te nemen aan de democratische samenleving en de arbeidsmarkt. Anders dan de huidige kwalificatie-eisen, schrijven de nieuwe kwalificatie-eisen geen expliciete houdingen voor die studenten moeten laten zien om het examenonderdeel burgerschap met succes af te ronden.[33] In een open, vrije en democratische samenleving past terughoudendheid van de overheid bij het voorschrijven of examineren van persoonlijke opvattingen, waarden of houdingen van studenten. Dat neemt niet weg dat van mbo-instellingen mag worden verwacht dat zij deze houdingen bevorderen. Daarom is ervoor gekozen het bevorderen van houdingen die aansluiten bij de basiswaarden van de democratische rechtsstaat als zorgplicht onder te brengen in de burgerschapsopdracht aan het bevoegd gezag.

De burgerschapsopdracht en het aanbieden van burgerschapsonderwijs zorgen er samen voor dat instellingen niet alleen zijn gericht op het overbrengen van beroepsgerichte kennis, inzichten, vaardigheden en houdingen, maar ook op het stimuleren van de persoonlijke ontplooiing en de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van studenten als burgers in de Nederlandse samenleving en op de arbeidsmarkt.

Verschil 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 cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, waarin wordt gestimuleerd dat studenten oefenen met zich te verhouden tot en te handelen volgens die basiswaarden. Het verschil tussen de verplichtingen voor mbo- en

---

[33] 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’.

vavo-instellingen in dit wetsvoorstel, is dat op grond van de WEB geen curriculaire verplichting wordt opgelegd tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs aan vavo-studenten, maar wel aan mbo-studenten. Dit verschil houdt verband met het feit dat vavo-opleidingen de curriculumvereisten van het voortgezet onderwijs volgen.

De burgerschapsopdracht is voor instellingen die een opleiding vavo verzorgen in juridisch opzicht nieuw. Bedacht moet echter worden dat alleen een regionaal opleidingscentrum (hierna: roc) in aanmerking kan komen voor bekostiging van een opleiding vavo.[34] 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 aangesloten bij andere onderwijssectoren waarin de burgerschapsopdracht ook voor bekostigde én niet-bekostigde scholen of instellingen geldt.

2.4 De inhoud van de burgerschapsopdracht en het burgerschapsonderwijs

Zoals gezegd, bestaat de burgerschapsopdracht uit de *zorgplicht* ten aanzien van de cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, waarbij studenten worden gestimuleerd te oefenen met die basiswaarden. Daarnaast bestaat het *burgerschapsonderwijs,* dat tot uitdrukking komt via het onderwijsprogramma en de examinering. Hieronder worden beide onderdelen in respectievelijk de paragrafen 2.4.1 en 2.4.2 toegelicht.

2.4.1 De burgerschapsopdracht

De burgerschapsopdracht valt uiteen in twee pijlers, die de minimale kern vormen voor de uitvoering van dit onderdeel van de burgerschapsopdracht (artikel 1.2.2, eerste lid). Deze pijlers worden hieronder uitgewerkt. Per pijler (a en b) wordt ingegaan op wat er van instellingen wordt verwacht. Deze onderdelen bevatten de gemeenschappelijke kern die de burgerschapsopdracht op iedere instelling dient te omvatten, namelijk studenten in staat stellen te functioneren in en bij te dragen aan de Nederlandse democratische samenleving. Buiten twijfel, en daarmee helder toetsbaar voor de inspectie, dient te staan dat de in deze pijlers genoemde minimumuitgangspunten binnen de instelling tot uitdrukking komen. De bovengenoemde doelstelling en de minimumuitgangspunten (pijlers a en b) geven meer duiding aan de burgerschapsopdracht, en laten ruimte voor het bevoegd gezag om de burgerschapsopdracht in te vullen met inachtneming van de vrijheid van richting en inrichting.

---

[34] Ingevolge artikel 2.1.2, in samenhang met artikel 1.3.1, eerste lid, WEB.

Pijler a: wat doet een instelling die zorgdraagt voor een cultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat?

De cultuur binnen de instelling bestaat uit de waarden, normen, verwachtingen en praktijken die binnen een instelling worden uitgedragen en gehandhaafd. Elke instelling vormt een gemeenschap met een eigen cultuur. Zoals de Onderwijsraad stelt, heeft elke school (of instelling), 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 bestuur, docenten, studenten en met ouders. Brengt de instelling bijvoorbeeld in de onderlinge omgang en cultuur in de praktijk wat ze zegt belangrijk te vinden, wie bepaalt de regels, is daarover discussie mogelijk, hoe wordt binnen de instelling omgegaan met belangenverschillen en conflicten? Burgerschapsonderwijs zit daarmee, bewust of onbewust, in de vezels van een instellingscultuur.[35]

Beoogd is een herkenbare uitvoering van de burgerschapsopdracht in de dagelijkse praktijk van de instelling en dus in de cultuur binnen de instelling. Van het bevoegd gezag wordt verwacht dat invulling wordt gegeven aan de verplichting om zorg te dragen voor een cultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, door in ieder geval een visie op burgerschap en de basiswaarden van de democratische rechtsstaat te ontwikkelen, normatieve kaders uit te dragen en deze vast te leggen in beleid, voorbeeldgedrag bij personeel te stimuleren en ruimte voor dialoog te bieden. Dit kan vervolgens nader worden ingevuld op basis van de context van de instelling, de behoeften van verschillende groepen studenten, de maatschappelijke context waarin zij leven en de beroepspraktijk waartoe wordt opgeleid. Het is juist in de nadere uitwerking en praktische toepassing van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, dat zaken als bijvoorbeeld zeggenschap en autonomie 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 binnen verschillende locaties die daarvan onderdeel zijn.

Er wordt een actieve inspanning van de instelling gevraagd om de basiswaarden van de democratische rechtsstaat te bevorderen. De instelling kan hieraan op een eigen manier invulling geven. Dit

[35] Onderwijsraad (2012). Verder met burgerschap in het onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.

kan bijvoorbeeld inhouden dat studenten worden gestimuleerd om op een respectvolle manier met verschillen om te gaan, dat ruimte wordt geboden voor dialoog en de uitwisseling van uiteenlopende opvattingen, dat studenten worden aangemoedigd verantwoordelijkheid te nemen voor elkaar en de gemeenschap, en dat zij kunnen oefenen met participatie, samenwerking en het constructief omgaan met meningsverschillen. Ook legt de instelling vast waarom het creëren en onderhouden van de betreffende cultuur belangrijk is, wat zij daarmee wil bereiken,hoe zij hieraan invulling geeft en hoe deze invulling bijdraagt aan het bevorderen van een cultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarbij legt de instelling ook vast wat van studenten wordt verwacht in de omgang met elkaar binnen de instelling en tijdens het volgen van het onderwijs.

Een cultuur waarin de basiswaarden van de democratische rechtsstaat worden bevorderd, betekent ook dat duidelijk is welk gedrag daarmee onverenigbaar is en wanneer de instelling daartegen optreedt. Wil er sprake zijn van een dergelijke cultuur, dan is het in ieder geval nodig om helder te maken dat het bijvoorbeeld 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.

Hoewel het niet in deze vorm is verplicht, kan de instelling ervoor kiezen om, gelet op het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de instellingsregels die daaruit volgen, ook omgangsregels voor onderwijspersoneel kenbaar te maken, ter gedeeltelijke invulling van de wettelijke Arboverplichting tot het treffen van beleid en maatregelen om de psychosociale arbeidsbelasting van personeel te minimaliseren.[36] 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.

---

[36] De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) stelt dat de werkgever verplicht is beleid te maken en maatregelen te nemen om psychosociale arbeidsbelasting (PSA) voor zijn personeel te voorkomen of beperken (artikel 3 Arbeidsomstandighedenwet).

Het bevorderen van een cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat vraagt niet alleen om beleid van het bevoegd gezag, maar ook om de dagelijkse inzet van de personen die binnen de instelling werkzaam zijn. Het handelen en de uitingen van het personeel spelen daarbij een belangrijke rol. Op de rol en verantwoordelijkheid van bij het onderwijs betrokken personen wordt nader ingegaan in paragraaf 2.7.

Pijler b: wat doet een instelling die bevordert dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens de basiswaarden van de democratische rechtsstaat?
Het is van belang dat de instelling studenten stimuleert om actief na te denken over hun eigen positie ten opzichte van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en hoe deze waarden in de praktijk worden toegepast. De invulling hiervan kan op velerlei manieren plaatsvinden, zowel binnen als buiten de beroepscontext. Denk bijvoorbeeld aan een begeleid debat over een maatschappelijk vraagstuk, zoals technologisering of klimaatverandering, waarbij studenten oefenen met bijvoorbeeld het analyseren van argumenten en het verdedigen van standpunten. Dit draagt bij aan het begrip van democratische discussies en helpt studenten invloed uit te oefenen op beslissingen binnen de instelling en in hun toekomstige beroep.

Verhouden tot basiswaarden van de democratische rechtsstaat
Deze bepaling kent twee elementen die door de instelling nadrukkelijk in samenhang vorm moeten krijgen en niet los van elkaar kunnen worden bezien. Het eerste element is dat instellingen bevorderen dat studenten zich *verhouden tot* de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit gaat over de persoonlijke reflectie van de student. De instelling dient daartoe een omgeving te creëren waarin de student wordt uitgenodigd om na te denken over vragen als ‘Wat betekent de waarde van gelijkwaardigheid voor de student vanuit persoonlijke overtuigingen?’ of ‘Hoe verhoudt het wereldbeeld van de student zich tot de vrijheid van meningsuiting?’. Dit betekent dat studenten gedurende hun studie herhaaldelijk en met toenemende diepgang worden aangemoedigd te reflecteren op de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Ook hier is van belang te benadrukken dat studenten de vrijheid hebben om eigen opvattingen en overtuigingen te hebben, én dat die vrijheid in verantwoordelijkheid naar anderen wordt vormgegeven.

Handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat
Daarnaast is het de taak van de instelling om te bevorderen dat studenten oefenen met *handelen volgens* de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De instelling bevordert de

bewustwording bij studenten 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 de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De instelling bevordert de bekendheid bij studenten van de belangrijkste spelregels van de democratische rechtsstaat én stimuleert respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarbij worden zowel verticale verhoudingen in de democratische rechtsstaat, als horizontale verhoudingen tussen burgers onderling aan de orde gesteld.[37] Het is van belang dat hiermee het inzicht van studenten in de betekenis en de bereidheid tot toepassing van de 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 de basiswaarden van de democratische rechtsstaat worden gecreëerd, en het belang van het respecteren van deze waarden leert inzien. De instelling dient ook het inzicht van studenten te bevorderen in de onderlinge spanning die de basiswaarden van de democratische rechtsstaat kunnen oproepen.

Bij het stimuleren dat studenten oefenen met *handelen volgens* de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, dient de instelling zich ook te richten op het bevorderen van gehechtheid aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en democratische gezindheid. Dat betekent zoals eerder aangegeven niet dat de instelling eindverantwoordelijk zou zijn voor gedragingen of het denken van studenten, of dat studenten de basiswaarden niet ter discussie zouden mogen stellen. Het vraagt wel van de instelling dat zij zich inspant voor het stimuleren van een dialoog over voornoemde basiswaarden, de waarde daarvan en de op ieder rustende verantwoordelijkheid daarvoor onderstrepen en dit zichtbaar maken.

Vastleggen en openbaar maken uitvoeringburgerschapsopdracht
Met dit wetsvoorstel wordt het bevoegd gezag verplicht om vast te leggen en kenbaar te maken hoe uitvoering wordt gegeven aan de burgerschapsopdracht. Deze openbaarheid bevordert een actieve benadering van de instelling 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 locaties om recht te doen aan de specifieke contexten daarvan, dient de instelling dit 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

[37] Larry Diamond. (2008). The spirit of democracy: The struggle to build free societies throughout the world. Macmillan.

instelling bepaalt zelf de wijze van vastlegging.[38] Belangrijk is dat zowel (aspirant-)studenten als personeel gemakkelijk toegang moeten hebben tot de plek waar dit is vastgelegd.[39] Daarbij zijn twee kernelementen van belang: het vastleggen hoe de instelling zorgdraagt voor een cultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en uit welke aspecten die cultuur bestaat (pijler a). Daarnaast wordt vastgelegd hoe de instelling zorgdraagt dat studenten worden gestimuleerd te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (pijler b). Voor pijler b geldt daarbij dat met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het beleid van de instelling als uitgangspunt, er doelstellingen moeten worden geformuleerd om te bevorderen dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Het is hierbij nodig dat de instelling vastlegt wat de leerdoelen zijn van de oefensituaties, waaruit de oefensituaties bestaan en hoe de oefensituaties eventueel verbonden zijn met de onderwijsinhoud en andere onderdelen van het onderwijs.

2.4.2 Het burgerschapsonderwijs

Burgerschapsonderwijs mag zowel worden aangeboden als een apart vak, geïntegreerd in bestaande vakken of terugkerend als onderdeel van de gehele opleiding. Daarmee kunnen instellingen het onderwijs passend maken bij de context van de opleiding en de diverse studentengroepen. Het is van belang dat instellingen bij de vormgeving van het burgerschapsonderwijs oog hebben voor relevante signalen uit de dagelijkse praktijk binnen de instelling en voor actuele maatschappelijke ontwikkelingen die voor studenten betekenisvol zijn.

Als zich bijvoorbeeld uitdagingen voordoen in de dagelijkse praktijk rondom de basiswaarde gelijkwaardigheid waarbij studenten elkaar niet goed begrijpen vanwege bepaalde overtuigingen, wordt van de instelling verwacht dat het burgerschapsonderwijs hierop aansluit door bijvoorbeeld met studenten in gesprek te gaan. Hetzelfde kan gelden voor actuele

---

[38] Een uitzondering hierop betreft de later in deze paragraaf te behandelen rechten en plichten voor studenten die voortvloeien uit de uitwerking van de burgerschapsopdracht. Deze moeten worden opgenomen in het studentenstatuut, omdat dit betrekking heeft op hun rechten en plichten.

[39] 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.

maatschappelijke gebeurtenissen of ontwikkelingen die aanleiding geven om met studenten stil te staan bij de betekenis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Op die manier kunnen kwesties worden besproken, waarbij studenten in de gelegenheid worden gesteld om te oefenen met respectvolle interacties, en leren om actief en onderbouwd bij te dragen aan het begrijpen, duiden en uitwisselen van verschillende perspectieven. Op deze wijze kan ook hier een evenwicht worden bereikt tussen enerzijds vrijheid van denken voor studenten en anderzijds de opdracht aan de instelling de basiswaarden te bevorderen.

De regering schrijft voor het onderdeel burgerschap, net zoals voor andere onderdelen van het mbo-curriculum, geen duur of intensiteit voor. Ook daarin heeft de instelling de professionele ruimte om het onderwijs op maat vorm te geven. De regering bepaalt met de vastlegging van de kwalificatie-eisen welke kennis, inzichten en vaardigheden studenten dienen te beheersen bij het behalen van hun mbo-diploma. Die inhoudelijke kwalificatie-eisen voor het onderdeel burgerschap zullen bij amvb worden vastgelegd. Daarmee wordt helder wat minimaal aan competenties moet worden ontwikkeld gedurende de opleiding. De verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs geldt enkel ten aanzien van mbo-studenten. Met het wetsvoorstel wordt wettelijk geregeld dat het onderdeel burgerschap een examenonderdeel is en dat er bij amvb kwalificatie-eisen voor worden vastgesteld. De regering neemt bij het vaststellen van de kwalificatie-eisen de burgerschapsopdracht in acht. Hiermee wordt zowel een onder- als bovengrens bepaald voor het burgerschapsonderwijs. Voor de generieke kwalificatie-eisen voor het onderdeel burgerschap geldt dus dat deze inhoudelijk worden begrensd door de wettelijke burgerschapsopdracht. Dit betekent dat de inhoud van de kwalificatie-eisen een minimumkader biedt dat garandeert dat mbo-studenten onderwijs krijgen in de kernaspecten van burgerschap, namelijk de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd kunnen de kwalificatie-eisen niet verder gaan dan de burgerschapsopdracht.

2.5 Reikwijdte van de burgerschapsopdracht

Dit wetsvoorstel is van toepassing op instellingen in het bekostigd beroepsonderwijs en op aanbieders van niet uit ’s Rijks kas bekostigd beroepsonderwijs, 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 beroepsonderwijs geldt.[40] Daarnaast is de regering van mening dat de burgerschapsopdracht en het burgerschapsonderwijs, zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht,

[40] Conform de artikelen 7.1.3, eerste lid, en 1.2.1, tweede lid, WEB (artikel 7.1.3 wordt met dit wetsvoorstel vernummerd tot artikel 7.2.1a).

complementair aan elkaar zijn. Daarbij hebben, volgens de regering, zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen een maatschappelijke verantwoordelijkheid 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 de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, waarbij studenten ook worden gestimuleerd te oefenen met die basiswaarden, betreft ook iedere instelling die een bekostigde of niet-bekostigde vavo-opleiding aanbiedt.[41]

Voor een instelling die een opleiding vavo aanbiedt, ontbreekt momenteel iedere burgerschapsopdracht in de wet. Het is noodzakelijk deze lacune op te vullen. Ten eerste geldt in het voortgezet onderwijs voor een reguliere dagschool en een niet-bekostigde school met examenbevoegdheid wel een burgerschapsopdracht. Ten tweede is de instelling die een bekostigde opleiding vavo aanbiedt, per definitie dezelfde instelling die mbo aanbiedt.[42] 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. Dat ook niet uit ’s Rijks kas bekostigde instellingen onder een dergelijke maatschappelijke opdracht kunnen vallen, sluit bovendien aan bij de systematiek in het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, waar de verplichting tot bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef eveneens geldt voor zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen.[43]

Een mbo- en vavo-opleiding zijn inhoudelijk niet hetzelfde, omdat het vavo de curriculumvereisten van het voortgezet onderwijs volgt. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er nog geen kerndoelen burgerschap zijn vastgelegd in de regelgeving voor het voortgezet onderwijs en evenmin geactualiseerde eindtermen voor maatschappijleer.[44] 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 reeds bepaald.[45] De verplichting tot het aanbieden van burgerschapsonderwijs geldt daarom uitsluitend voor het mbo.

2.6 Kwaliteitszorg

---

[41] Waarbij voor deze laatste groep artikel 1.4a.1 WEB wordt gewijzigd.
[42] Artikel 1.3.1, tweede lid, en derde lid, onderdeel b, WEB.
[43] Op grond van artikel 1.5 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.
[44] Het wetsvoorstel hiertoe treedt op 1 augustus 2027 in werking.
[45] In bijlage 1 bij het Examen- en kwalificatiebesluit WEB.

Het is nodig dat de uitvoering van de burgerschapsopdracht wordt meegenomen in de kwaliteitszorgcyclus[46] en met regelmaat wordt gemonitord en geëvalueerd. Om daarbij een planmatige en gestructureerde aanpak met bijbehorende verantwoording te bereiken, wordt de kwaliteitszorg van overeenkomstige toepassing verklaard.[47] Dit betekent dat het bevoegd gezag periodiek beziet of de invulling van de burgerschapsopdracht in de praktijk bijdraagt aan het realiseren van de gestelde doelen en indien nodig het beleid of de uitvoering daarvan aanpast. Daarbij ligt het voor de hand dat het bevoegd gezag onder meer evalueert of de cultuur binnen de instelling in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, of studenten voldoende gelegenheid krijgen om te oefenen met zich te verhouden tot en te handelen volgens die waarden en of de gekozen aanpak in de praktijk toereikend is.[48] Indien uit de kwaliteitszorg blijkt dat de uitvoering van de burgerschapsopdracht tekortschiet, wordt van het bevoegd gezag verwacht dat het passende maatregelen neemt om deze tekortkomingen te herstellen.

2.7 De rol van docenten en andere bij het onderwijs betrokken personen

De rol van docenten

Het is van belang dat docenten invulling kunnen geven aan het bevorderen van een cultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, en aan het oefenen met de toepassing van voornoemde basiswaarden binnen de instelling. Docenten hebben altijd een pedagogisch-didactische rol in het bevorderen van die cultuur en in het stellen en bewaken van grenzen die uit de basiswaarden volgen. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden tijdens schurende gesprekken in de les over maatschappelijk gevoelige of controversiële onderwerpen. Daarmee vervullen docenten een belangrijke rol bij de invulling van de burgerschapsopdracht. Daarnaast wordt de cultuur binnen de instelling mede gevormd door andere bij het onderwijs betrokken personen, waarop hieronder wordt ingegaan.

De rol van bij het onderwijs betrokken personen

Door het vastleggen van de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor een cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, wordt het belang van de instelling als oefenplaats voor burgerschap benadrukt en tot integraal onderdeel van de burgerschapsopdracht gemaakt. Gedragingen en uitingen binnen de instelling van bij het onderwijs betrokken personen geven daarbij vorm aan de instellingscultuur. De verplichting richt zich echter uitdrukkelijk

---

[46] Als bedoeld in artikel 1.3.6 WEB.
[47] Ingevolge artikel 1.3.6 WEB.
[48] Dit wordt geregeld met het voorgestelde artikel 1.2.2, derde lid, WEB.

niet tot individuele personen, maar tot het bevoegd gezag. De verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag heeft ook betrekking op de manier waarop deze personen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat tot uitdrukking brengen.

Naast de gedragingen van bij het onderwijs betrokken personen, maken de gedragingen van studenten deel uit van de instellingscultuur. Voor studenten geldt daarbij een andere positie dan voor de bij het onderwijs betrokken personen. Het bevoegd gezag en de bij het onderwijs betrokken personen zijn niet eindverantwoordelijk voor de gedragingen van studenten. Ook mogen studenten de basiswaarden van de democratische rechtsstaat ter discussie 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 kaders van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat blijft. Het is nodig dat de instelling en bij het onderwijs betrokken personen de waarde van voornoemde basiswaarden binnen de instelling zichtbaar maken en ieders verantwoordelijkheid benadrukken voor de instandhouding van een open, democratische samenleving. Indien uitingen van studenten strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en bijvoorbeeld resulteren in een onveilige omgeving binnen de instelling, zoals grensoverschrijdend gedrag of discriminatie, wordt van de instelling verwacht dat zij hier actie op onderneemt.

Het bevoegd gezag kan ook leidinggevenden binnen de instelling ondersteunen in het herkennen en aanpakken van situaties waarin personeel zich in strijd met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat uit. Indien uitingen van een personeelslid zodanig strijdig zijn of blijven met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het instellingsbeleid, kunnen ook hier maatregelen worden genomen.

Deskundigheid en ondersteuning van docenten
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.[49] Dit betekent dat het bevoegd gezag dient te borgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt.[50] Indien het onderwijs verandert op basis van nieuwe, actuele informatie, moeten

[49] Conform de artikelen 1.3.6a i.s.m. 4.2.3c en 4.2.3a WEB.
[50] 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.

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.[51]

Om voldoende toegeruste docenten te hebben, wordt momenteel een wetsvoorstel voorbereid waarbij aanvullende eisen worden gesteld aan docenten in basisvaardigheden.[52] Het is de bedoeling dat docenten in basisvaardigheden vanaf studiejaar 2027-2028 voldoen aan de aanvullende wettelijke eisen. Als 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 aanvullende eisen die dan aan docenten in basisvaardigheden worden gesteld.[53] In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de manieren waarop instellingen en docenten zullen worden ondersteund om invulling te geven aan de burgerschapsopdracht.

3. Verhouding tot hoger recht

Het wetsvoorstel raakt niet alleen aan de vrijheid van onderwijs, maar het raakt ook direct of indirect de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst, die door de Grondwet en ook door het EVRM worden beschermd. Hieronder wordt opeenvolgend op deze grondrechten ingegaan, met - gelet op het onderwerp - de vrijheid van onderwijs voorop.

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 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

---

[51] *Kamerstukken II* 2022/23, 31524, nr. 549.
[52] https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK026356.
[53] Zoals gecommuniceerd in Kamerstukken II 2023/2024, 31524, nr. 603.

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.[54] De democratische rechtsstaat is juist en bij uitstek de staatsvorm waarbinnen die vrijheid kan functioneren en kan worden geëffectueerd.[55] In dat kader mag van instellingen worden gevraagd om een positieve bijdrage te leveren aan het onderhouden en versterken van de democratische rechtsstaat.[56] Immers, een volwaardige
democratie kan niet zonder democratisch burgerschap en juist burgerschapsvorming in het onderwijs kan hieraan bijdragen.[57]

Om dit te kunnen realiseren wordt de burgerschapsopdracht een deugdelijkheideis waarop de inspectie toeziet. Hiermee wordt de vrijheid van onderwijs begrensd. Deze begrenzing brengt met zich dat het proportionaliteitsbeginsel in acht moet 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. Deze balans komt tot uitdrukking in het feit dat de burgerschapsopdracht een algemene opdracht aan het bevoegd gezag van de instelling is, die voor scholen ruimte laat voor nadere invulling.

Begrenzing van de vrijheid van onderwijs
Met de invoering van dit wetsvoorstel is er sprake van een begrenzing 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 de 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, en in het onderwijs proactief inzet op de bevordering van basiswaarden die risico lopen of onder druk staan. 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

---

[54] 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.
[55] *Kamerstukken II* 2019/20, 35352, nr. 4, p. 5.
[56] *Kamerstukken II* 2019/20, 35352, nr. 4, p. 5.
[57] Jaarverslag Raad van State 2024, p. 31.

instelling geen uitingen mag doen of onderwijs mag verzorgen dat in strijd komt met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Om de vrijheid van onderwijs te kunnen begrenzen moet aan een aantal criteria worden voldaan, namelijk dat de begrenzing is voorzien bij wet (legaliteitsvereiste), dat de begrenzing een legitiem doel dient (doelcriteria en noodzakelijkheidsvereiste) en proportioneel is. Deze criteria worden hieronder uitgewerkt.

Legaliteitsvereiste
Het legaliteitsvereiste houdt in dat de regelgevende bevoegdheid van de overheid, inclusief het begrenzen van een grondrecht, moet zijn voorzien bij een wet in formele zin. Dit houdt in dat een beperkende maatregel alleen mogelijk is, indien de wet dit voorschrijft. Een gevolg hiervan is dat de beperkende maatregel ter instemming moet worden voorgelegd aan de leden van de Staten-Generaal. Hiermee komt het primaat van de wetgever tot uitdrukking.
Zoals reeds is aangegeven, is bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel de vrijheid van onderwijs als bedoeld in artikel 23 van de Grondwet het uitgangspunt.
De vrijheid van onderwijs kan worden beperkt door, op grond van artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet, bij wet in formele zin eisen te stellen aan de deugdelijkheid van het onderwijs. Met dit wetsvoorstel wordt de burgerschapsopdracht een deugdelijkheidseis die in de wet in formele zin wordt vastgelegd, namelijk in de WEB.
Verder biedt dit wetsvoorstel, naast de reeds in de WEB genoemde onderdelen voor Nederlands en rekenen[58], een expliciete wettelijke grondslag voor de generieke kwalificatie-eisen voor burgerschap, loopbaanoriëntatie- en begeleiding en Engels waarbij ook is bepaald dat bij amvb nadere voorschriften worden gegeven voor de *inhoud* van een kwalificatiedossier, waaronder de vaststelling van de kwalificatie-eisen voor voornoemde generieke vakken.
Voor het onderdeel burgerschap wordt bovendien geregeld dat bij het vaststellen van de kwalificatie-eisen de burgerschapsopdracht in acht moet worden genomen. Hiermee worden de kwalificatie-eisen voor burgerschap begrensd door de inhoud van de burgerschapsopdracht. De regering kan dus slechts kwalificatie-eisen voor burgerschap vaststellen die passen binnen het kader van de wettelijke burgerschapsopdracht.
Naast de inhoud van de generieke onderdelen, worden de eerdergenoemde onderdelen ook als examenonderdeel explicieter op wetsniveau genoemd en ook hier is verduidelijkt dat bij of krachtens amvb voorschriften worden vastgesteld omtrent de *examinering* van een beroepsopleiding. Hierdoor wordt helder

[58] 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.

wat de generieke onderdelen zijn én welke generieke onderdelen worden geëxamineerd, wat de rechtszekerheid ook ten goede komt. Zie nader ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen K en N.

Doelcriteria en noodzakelijkheidsvereiste
Dat de burgerschapsopdracht, en daarmee de begrenzing van artikel 23 van de Grondwet, noodzakelijk is in een democratische samenleving, hangt samen met de maatschappelijke functie die instellingen vervullen. Mbo-instellingen bereiden studenten niet alleen voor op een beroep en vervolgonderwijs, maar ook op participatie als burger in de maatschappij. Daarbij zijn instellingen belangrijke maatschappelijke ontmoetingsplaatsen waar studenten met verschillende achtergronden, opvattingen en overtuigingen samenkomen en waar zij in de dagelijkse onderwijspraktijk ervaren wat het betekent om zich tot anderen te verhouden en met verschillen om te gaan. Omdat de instelling daarmee ook een omgeving is waarin studenten deelnemen aan en oefenen met samenleven, is het van belang dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat binnen de instelling richtinggevend zijn voor de cultuur.

Binnen de democratische rechtsstaat die Nederland is, vormen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat het noodzakelijke kader voor het samenleven. Het is daarom van belang dat burgers voldoende zijn toegerust om constructief met elkaar samen te leven, dat wil zeggen dat ze zich in hun handelen jegens anderen en de samenleving willen richten naar democratische beginselen, 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. Om met maatschappelijke uitdagingen en veranderingen om te kunnen gaan, is het van belang dat studenten sociale en maatschappelijke kennis, inzichten, 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. Onderwijsinstellingen 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 onder andere voor te bereiden om als burger in de

maatschappij te participeren.[59] 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 te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Studenten zijn immers burgers en daarmee onderdeel van de Nederlandse samenleving. Het voortbestaan van de democratische rechtstaat staat of valt met instituties en burgers die basiswaarden van de democratische rechtstaat inzien. Het is om die reden noodzakelijk dat studenten voldoende zijn toegerust om de waarden van de democratische rechtstaat in te zien en daarnaar te kunnen handelen.
Om die reden wordt met voorgestelde burgerschapsopdracht allereerst van instellingen gevraagd om zorg te dragen voor een cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Hiertoe moet de instelling een visie formuleren op de uitvoering van de burgerschapsopdracht en die zichtbaar maken in beleid en praktijk. Instellingen moeten optreden tegen uitingen die in strijd zijn met basiswaarden, als onderdeel van hun zorgplicht tot het bevorderen van een cultuur die in lijn is met basiswaarden. Het is belangrijk dat instellingen duidelijk vastleggen wanneer sprake is van strijdigheid met basiswaarden en hoe ze daarmee omgaan. De invulling van de burgerschapsopdracht moet kunnen worden geraadpleegd door betrokkenen. De rechten en plichten die voor studenten volgen uit de burgerschapsopdracht, moeten worden opgenomen in het studentenstatuut.

Daarnaast wordt van instellingen gevraagd om zorg te dragen voor een omgeving waarin studenten worden gestimuleerd om te oefenen met zich te verhouden tot en te handelen volgens de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Hiermee wordt de rol van instellingen als oefenplaats voor studenten voor hun persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling benadrukt, zowel op de arbeidsmarkt als in de samenleving. Instellingen moeten bevorderen dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden, ondersteund door het leerklimaat en instellingsbeleid. De instelling moet daartoe duidelijke doelstellingen formuleren. Het is belangrijk dat studenten inzicht ontwikkelen in basiswaarden en leren omgaan met spanningen die deze kunnen oproepen.
De regering acht deze begrenzing doelmatig en noodzakelijk, omdat zij de grondwettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau.[60] De regering is zich ervan bewust dat wetsinterventie een ultimum remedium is. Dat een dergelijke interventie in dit geval nodig is, blijkt ook uit

[59] Artikel 7.1.3, eerste lid, WEB (artikel 7.1.3 wordt met dit wetsvoorstel vernummerd tot artikel 7.2.1a).
[60] Artikel 23, tweede lid, Gw.

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.[61] 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, en de herziene kwalificatie-eisen in de Ekb WEB.[62]

Proportionaliteit
Aan de eisen van *proportionaliteit* wordt eveneens voldaan, doordat hierbij de begrenzing zo beperkt mogelijk wordt gehouden in het licht van de beoogde doelen die in hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel zijn beschreven. Zo vraagt onderhavig wetsvoorstel van instellingen om een cultuur binnen de instelling te bevorderen die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit is noodzakelijk en proportioneel want studenten kunnen alleen daadwerkelijk oefenen met zich te verhouden tot en te handelen volgens deze basiswaarden tegen een achtergrond van een instellingscultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Het wetsvoorstel beoogt niet om één levensvisie of dé visie op het goede leven aan instellingen en studenten op te leggen. Het geeft ruimte om op eigen maar wel evenwichtige wijze invulling te geven aan deze opdracht.

Daarnaast vraagt het wetsvoorstel van instellingen om zorg te dragen voor een omgeving waarin studenten of vavo-studenten worden gestimuleerd te oefenen met zich te verhouden tot en te handelen volgens deze basiswaarden. Dit is noodzakelijk, want bevordering van basiswaarden werkt alleen als studenten actief oefenen met die waarden. Hiermee bevordert de instelling ook gehechtheid aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en democratische gezindheid. Dit is ook proportioneel, want studenten worden in dat kader geen

---

[61] Zie paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting.
[62] Regeerprogramma (2024). Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, p. 76.

houdingen voorgeschreven en ze worden daarop ook niet geëxamineerd.
Zoals eerder aangegeven is de instelling niet eindverantwoordelijk voor gedragingen of het denken van studenten, of betekent de burgerschapsopdracht niet dat studenten de basiswaarden niet ter discussie zouden mogen stellen. Wel wordt van instellingen gevraagd dat zij het ontwikkelen van een respectvolle houding ten aanzien van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat 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. Instellingen bepalen zelf hoe zij invulling geven aan de burgerschapsopdracht, binnen de wettelijke kaders. De regering kiest daarbij nadrukkelijk niet voor centrale onderwijsprogramma's of landelijk voorgeschreven methoden.

Kortom, dit alles overziend is de regering van oordeel dat deze wetsinterventie en de in dit voorstel genoemde maatregelen proportioneel en noodzakelijk zijn in het licht van de beoogde doelen van dit wetsvoorstel.

3.2 Verhouding met andere grondrechten

Het wetsvoorstel raakt niet alleen aan de vrijheid van onderwijs; het wetsvoorstel raakt ook direct of indirect aan de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst. Deze grondrechten worden door de grondwet en ook door onder andere het EVRM beschermd.
De uitvoering van de burgerschapsopdracht, met daarin vervatte basiswaarden van de democratische rechtsstaat, kan spanningen opleveren met onder andere voornoemde 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.

Vrijheid van meningsuiting
De burgerschapsopdracht kan bijdragen aan het bevorderen van de vrijheid van meningsuiting door een cultuur binnen de instelling te bevorderen die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtstaat. De burgerschapsopdracht houdt dus ook een positieve verplichting in voor instellingen om zorg te dragen voor een omgeving waarin studenten daadwerkelijk gebruik kunnen maken van hun vrijheid van meningsuiting. Dit betekent dat instellingen bijvoorbeeld bijdragen aan een cultuur binnen de instelling van open dialoog

en respectvolle discussie waarbij verschillende perspectieven naast elkaar kunnen bestaan. Hierbij staan het leren en de persoonlijke ontwikkeling van studenten centraal. Dit betekent dat instellingen zeker niet alleen beperkingen moeten handhaven, maar ook de voorwaarden moeten scheppen waaronder studenten de basiswaarden van de democratische rechtsstaat praktisch kunnen toepassen in de dagelijkse praktijk van de instelling.

Tegelijkertijd kan de burgerschapsopdracht klassieke vrijheidsrechten raken, zoals de vrijheid van meningsuiting. Dit recht wordt beschermd door artikel 7 Grondwet, artikel 10 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.[63]
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.[64]
Op basis van het voorgaande geldt dat de vrijheid van meningsuiting binnen een instelling wordt beschermd voor zover ze wettelijk toelaatbaar is en de hiervoor genoemde ondergrens niet wordt bereikt. Voor onderhavig wetsvoorstel is het van belang dat instellingen zorgdragen dat deze vrijheid wordt beschermd en dat wordt opgetreden indien afbreuk wordt gedaan aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Vrijheid van godsdienst
De burgerschapsopdracht kan ook aan de vrijheid van godsdienst raken, 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 (de memorie van toelichting bij) 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 is met de grondslagen van de instelling en met de vrijheid van (in)richting van de instelling. Voorop moet worden gesteld dat de vrijheid van godsdienst, zoals is vastgelegd in de artikelen 6 Grondwet, 9

[63] EHRM 7 december 1976, NJ 1978, 236: Handyside v. Verenigd Koninkrijk.
[64] Zie HR 3 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:1816 als voorbeeld.

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. Dit wetsvoorstel vraagt van het bevoegd gezag om zorg te dragen voor een cultuur binnen de instelling die in lijn is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit kan de indruk wekken dat een instelling met een specifieke denominatie minder ruimte ervaart voor haar eigen identiteit. Zoals reeds is gezegd, beoogt dit wetsvoorstel niet om één levensvisie of dé visie op het goede leven aan instellingen op te leggen. Dit betekent dat de specifieke denominatie van een instelling kan bestaan naast het bevorderen van een instellingscultuur die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtstaat. Vanuit de gedachte van de vrijheid van onderwijs bepaalt een instelling of en hoe zij haar identiteit, religie of levensbeschouwing terug laten komen in haar burgerschapsonderwijs, en op welke wijze.
Het kan volgens de regering echter niet zo zijn dat een ideologie, levensbeschouwing of religie resulteert in onderwijs en/of een instellingscultuur die in strijd zijn/is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Ook is het niet toegestaan dat instellingen op geen enkele wijze aandacht besteden aan het bevorderen van kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Instellingen zijn vrij in de manier waarop zij dit doen, maar dus niet in de keuze óf zij hier aandacht aan besteden.[65] Ook moet die aandacht zodanig zijn dat deze in beginsel toereikend is om de doelen van bevordering van burgerschap in redelijkheid te kunnen realiseren.

4. Gevolgen

4.1 Gevolgen voor studenten, personeel, bestuurders en de samenleving

Studenten

Studenten zullen veelal een verandering in het onderwijsprogramma ervaren, waarbij meer en/of explicieter aandacht wordt besteed aan het oefenen en handelen in het kader van de basiswaarden. De verwachting is dat studenten hierdoor niet meer prestatiedruk zullen ervaren dan nu, omdat bij een goede uitvoering van de burgerschapsopdracht het oefenen met de basiswaarden door instellingen wordt geïntegreerd in het bestaande onderwijsprogramma. Daarbij zullen studenten profiteren van een cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden en daarmee van een sociaal veiliger omgeving. Een dergelijke omgeving hangt samen met positievere leerervaringen

[65] Dit is eveneens door de regering als uitgangspunt genomen toen de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs werd geïntroduceerd. Zie Kamerstukken II 2019/20, 35352, nr. 6, p. 41.

en een hoger gevoel van (sociaal) welzijn.[66] Ook is de verwachting dat studenten zich meer bewust worden van hun rol in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Dit kan leiden tot meer zelfvertrouwen en een sterkere motivatie om zich verder te ontwikkelen en actief bij te dragen aan zowel hun persoonlijke groei als hun omgeving.[67]

Verder is de verwachting dat een goede uitvoering van de burgerschapsopdracht een positief effect zal hebben op de burgerschapscompetenties van studenten. Studenten kunnen hun vaardigheden versterken om binnen hun toekomstige beroep en in de samenleving met verschillende perspectieven en situaties om te gaan. Ook kan het leiden tot meer positieve sociale interacties tussen studenten van verschillende achtergronden. Dit bevordert de gelijkheid tussen mensen, zoals tussen mannen en vrouwen, en versterkt de sociale cohesie op de instelling. Daarnaast bevordert het respectvol gedrag en bereidt het studenten voor op hun rol als beroepsbeoefenaar.

Personeel
Het personeel speelt een belangrijke rol in het bevorderen van een omgeving waarin studenten oefenen met de basiswaarden. Dit vraagt 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 in basisvaardigheden. Het is de bedoeling dat dat wetsvoorstel vanaf studiejaar 2027-2028 in werking treedt.

Het kan voor de uitvoering van de verplichtingen die volgen uit onderhavig wetsvoorstel nodig of wenselijk zijn om personeel bij te scholen. Dit vereist motivatie bij het personeel. Ook brengt dit verlet- en opleidingskosten met zich mee. Het is wenselijk om het personeel actief te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid om uitvoering te geven aan de burgerschapsopdracht om zo de betrokkenheid, de zelfregie en het draagvlak te

---

[66] Schaps, E. (2005). *The role of supportive school environments in promoting academic success.* Hoofdstuk 3 in 'Student health, supportive schools, and academic success.' California Department of Education.
[67] 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.

vergroten. Dit past bij een effectieve invulling van de burgerschapsopdracht.

Bestuurders
Het bevoegd gezag van de instelling moet een visie en beleid ontwikkelen en maatregelen nemen om aan hun onderhavige verplichtingen te voldoen. Dit vereist mogelijk aanpassingen in de organisatiestructuur, (bij)scholing van personeel en een visie op burgerschap. Bestuurders vervullen bovendien een belangrijke voorbeeldrol op de verschillende niveaus binnen de organisatie.

Het bevorderen van de beoogde cultuur, vraagt verder samenwerking en betrokkenheid van bestuurders op diverse niveaus. Bestuurders moeten waar nodig aandacht besteden aan het signaleren, identificeren en beheersen van risico's die afbreuk kunnen doen aan een dergelijke cultuur.

Bestuurders zijn ook verantwoordelijk voor het terugdringen van uitval van studenten. De verwachting is dat de uitvoering van de burgerschapsopdracht en het burgerschapsonderwijs, een positieve bijdrage levert aan het welzijn en de betrokkenheid van studenten, en daarmee ondersteunend kan zijn aan het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Deze verwachting sluit aan bij uitspraken in onder meer de Staat van het Onderwijs, waarin mogelijke samenhang wordt gesignaleerd tussen het welzijn van studenten en uitval.[68] De evaluatie van de Burgerschapsagenda en het rapport Stappen in LOB en burgerschap stellen dat een duidelijke positionering van burgerschap binnen de instelling kan bijdragen aan een sterkere pedagogisch-didactische basis en een gevoel van verbondenheid bij studenten, en volgens de regering daarmee aan het welzijn van studenten.[69] In een synthese over wat werkt tegen verzuim en uitval is opgenomen dat interventies op schoolniveau die binding en een inclusief klimaat bevorderen, samenhangen met lagere uitvalcijfers.[70]

Verder is de verwachting dat dit wetsvoorstel een positieve bijdrage levert aan een volwaardige positionering van burgerschap binnen de instelling en bestuurders daarmee helpt te voldoen aan de drievoudige kwalificatie van iedere mbo-opleiding.

De samenleving

---

[68] Inspectie van het Onderwijs (2023). *De Staat van het Onderwijs 2023.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
[69] 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.
[70] De Baat, M., Messing, C., & Prins, D. (2014). *Wat werkt bij schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten?* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

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. Dit versterkt de positie van de basiswaarden, die het fundament vormen van de maatschappij. Dit kan sociale spanningen en conflicten in de samenleving verminderen en tegengaan. Daarnaast wordt de juridische basis met onderhavig wetsvoorstel verbeterd om binnen instellingen in te grijpen bij antidemocratische en anti-rechtsstatelijke uitingen.

Een goede uitvoering van de burgerschapsopdracht draagt verder bij 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. Ook draagt het bij aan gelijkheid en gelijke kansen voor iedereen, inclusief mannen en vrouwen, wat kan helpen bij het voorkomen van gendergerelateerd geweld. Deze effecten raken bovendien een aanzienlijk deel van de (toekomstige) beroepsbevolking.[71]

4.2 Doenvermogen

Bezien is in hoeverre instellingen in staat zijn de nieuwe verplichtingen daadwerkelijk uit te voeren, oftewel hun doenvermogen. Uit eerdere onderzoeken, blijkt dat instellingen burgerschap belangrijk vinden, maar moeite hebben om de opdracht concreet vorm te geven.[72]

De doenvermogentoets laat zien dat het voorstel in beginsel uitvoerbaar is, omdat het voortbouwt op bestaande praktijken. Instellingen zijn veelal vertrouwd met de burgerschapsopdracht en veel scholen beschikken over programma’s die hieraan, al dan niet op onderdelen, invulling geven. Tegelijkertijd vraagt het wetsvoorstel om verdere concretisering. Bijvoorbeeld door niet alleen een visie op burgerschap te hebben, maar om die ook in de praktijk te brengen middels beleid, en om de uitvoering van dit beleid vervolgens op te nemen in de kwaliteitszorgcyclus. Daarom is tijdens de voorbereiding veelvuldig overleg gevoerd met het veld.

---

[71] 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. In het studiejaar 2024/2025 waren er circa 15.400 studenten ingeschreven in het vavo.

[72] 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.

Op het ministerie van OCW zijn zes klankbordgroepen georganiseerd met mensen uit alle lagen van het onderwijsveld en maatschappelijke organisaties. Ook is in samenwerking met het Expertisepunt Burgerschap - tijdens informatiemiddagen, studiedagen en werkgroepen - met het veld gesproken over uitwerkingen en verwachtingen rondom onderdelen van het wetsvoorstel. Dit was onder meer met panels van studenten, docenten bestuurders, experts en landelijke belangenbehartigers. Daarnaast is met vertegenwoordigers van onder meer JOBmbo, BVMBO, MBO Raad, NRTO en het Vavo-netwerk gesproken over de uitvoerbaarheid. Uit deze bijeenkomsten bleek breed draagvlak voor de verplichtingen die onderhavig wetsvoorstel met zich brengt. De aandachtspunten die naar voren zijn gebracht, hebben onder meer betrekking op de relatie met artikel 23 Grondwet, de professionalisering van docenten, de positie van het vavo en de inwerkingtredingsdatum. In paragraaf 10.1 is opgenomen hoe hiermee is omgegaan.

Een terugkerend aandachtspunt was het terugbrengen van de mate van abstractie van de verplichtingen uit onderhavig wetsvoorstel, met relatief vaak de vraag wat de instelling minimaal zou moeten doen om aan de nieuwe verplichtingen te voldoen en waarop de inspectie vervolgens zal toezien. Deze opbrengsten zijn benut om het wetsvoorstel te verduidelijken. Dit vergroot het doenvermogen van instellingen, omdat zij beter kunnen overzien wat er van hen wordt verwacht en hoe zij daaraan invulling kunnen geven.

De regering acht het doenvermogen toereikend, mits in aanloop naar en bij de invoering wordt voorzien in passende ondersteuning. Zie daarvoor de paragraaf 4.3. Hiermee acht de regering de uitvoerbaarheid en proportionaliteit voldoende gewaarborgd.

4.3 Ondersteuning van instellingen

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. Zo is er tot 1 juli 2027het landelijke Expertisepunt Burgerschap MBO, dat met financiering van het Ministerie van OCW als centraal kennisplatform dient en van daaruit diverse initiatieven ontplooit om instellingen te ondersteunen bij alle aspecten van de burgerschapsopdracht, onder meer met informatie, goede praktijkvoorbeelden, advies en begeleiding.

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. Dit gebeurt bijvoorbeeld door docenten te trainen in het voeren van het schurende gesprek over maatschappelijk lastige en/of controversiële onderwerpen. Daarnaast ondersteunen adviseurs instellingen en docenten lokaal en vraaggestuurd bij de invulling en uitwerking van de burgerschapsopdracht.

Tot slot is door een ontwikkelgroep van experts en met betrokkenheid van studenten, onderwijsprofessionals en maatschappelijke partijen gewerkt aan een handreiking. Dit helpt instellingen om de vertaalslag te maken van de vernieuwde wet- en regelgeving naar de onderwijspraktijk.[73] De 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 de eigen identiteit en context.

Vanaf 1 juli 2027 wordt de ondersteuning vanuit het Expertisepunt beëindigd en kunnen instellingen voor informatie en ondersteuning terecht bij KLIMmbo, het bredere landelijke kennis- en informatiepunt voor het mbo. KLIMmbo werkt met een andere taakopdracht dan het Expertisepunt, waarbij het thema burgerschap prioriteit krijgt tijdens de implementatiefase van de nieuwe wet- en regelgeving. KLIMmbo richt zich op het verstrekken van informatie over wet- en regelgeving, tijdelijke ondersteuning bij de implementatie daarvan en het beantwoorden van vragen vanuit de instellingen.

Communicatie over (de implicaties van) het wetsvoorstel
Alle landelijke belangenbehartigers van studenten, docenten en bestuurders zijn geïnformeerd en geconsulteerd over de inhoud, doelstellingen en implicaties van onderhavig wetsvoorstel (JOBmbo, BVMBO, MBO Raad, NRTO, Vavo-netwerk). Daarnaast is en wordt door het Ministerie van OCW voorzien in communicatie over dit wetsvoorstel met presentaties en workshops tijdens studiedagen, conferenties en bijeenkomsten, veelal binnen mbo-instellingen. Dit is toegelicht in paragraaf 4.2. Zo worden onderwijsprofessionals door het hele land op laagdrempelige wijze geïnformeerd over de inhoud en gevolgen van het wetsvoorstel, en is er ruimte voor vragen en interactie. Ook is er aandacht voor dit wetsvoorstel via persberichten en sociale media. Verder fungeert het Expertisepunt Burgerschap tot 1 juli 2027 als een centrale informatiebron voor onderwijsinstellingen en docenten. Het Expertisepunt biedt niet alleen ondersteuning op aanvraag, maar verspreidt ook actief

---

[73] Handreiking 'Burgerschap in beweging' - Expertisepunt Burgerschap. Geraadpleegd van https://www.expertisepuntburgerschap.nl/wp-content/uploads/2025/10/251023-onderwijs-in-beweging-DEF.pdf.

informatie via onder meer webinars, nieuwsbrieven, bijeenkomsten en praktijkvoorbeelden. Vanaf 1 juli 2027 kunnen instellingen voor uitleg over de nieuwe wet- en regelgeving en het beantwoorden van vragen terecht bij KLIMmbo.

Tijdens de implementatiefase blijft het Ministerie van OCW in dialoog met instellingen en vertegenwoordigers uit het onderwijsveld om signalen uit de praktijk op te halen over de helderheid en effectiviteit van de communicatie. Daarbij kunnen ook de signalen en knelpunten worden betrokken die via KLIMmbo uit de praktijk worden opgehaald. Waar nodig kan de informatievoorziening op basis daarvan worden aangepast of uitgebreid, zodat de invoering van het wetsvoorstel zo goed mogelijk wordt ondersteund.

Verder zal de communicatie richting studenten primair via de onderwijsinstellingen verlopen. In lijn met de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de uitvoering van de burgerschapsopdracht informeren instellingen studenten over de wijze waarop binnen de instelling aan deze opdracht invulling wordt gegeven. Daarnaast zijn instellingen op grond van dit wetsvoorstel verplicht om de uitvoering van de burgerschapsopdracht vast te leggen en openbaar te maken, bijvoorbeeld via de website of andere voor (aspirant-)studenten toegankelijke informatiekanalen. Instellingen kunnen studenten hierover daarnaast op verschillende manieren informeren, bijvoorbeeld via voorlichtingsbijeenkomsten, studiegidsen, introductieprogramma’s, mentoruren of themabijeenkomsten.

4.4 Regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft voor de bekostigde instellingen en aanbieders van niet uit ’s Rijks kas bekostigd mbo 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 openbaar maken 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 de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het verzorgen van onderwijs waarin studenten 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.[74]

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 aanbieders van niet uit ’s Rijks kas bekostigd mbo. 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

[74] 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.

organisatorische eenheid vormt met een specifieke onderwijsopdracht. Tabel 4 toont de kosten voor niet-bekostigde vavo-instellingen.

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

Taak	**Aantal uur (alle 54 instellingen)**	**Kosten landelijk (€ 55 p/u)**	**Kosten per instelling**
Kennisnemen 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%[75] van 59.500 personeelsleden[76] = 8.925 personeelsleden x 12 uur training = 107.100 uur	€ 5.890.500,-	€ 109.083,-
Totaal eenmalig		€ 415.800,-	€ 7.700,-

[75] 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.

[76] Dit aantal is tot stand gekomen op basis van bekende informatie op basis van sectorrapporten, onderwijsstatistieken en bekende verhoudingen in onderwijsinstellingen.

Totaal structureel jaarlijks		€ 1.225.500,-	€ 22.694,-
Totaal structureel per 5 jaar[77]		€ 6.127.500,-	€ 113.472,-

Tabel 2. Nalevingskosten voor **aanbieders van niet uit ’s Rijks kas bekostigd mbo**

Taak	**Aantal uur (alle 108 instellingen)**	**Kosten landelijk (€ 55 p/u)**	**Kosten per instelling**
Kennisnemen wetsvoorstel (eenmalig)	20 uur x 108 instellingen = 2160 uur	€ 44.000,-	€ 1.100,-
Opstellen beleid uitvoering burgerschapsop dracht (eenmalig)	100 uur x 108 instellingen = 10.800 uur	€ 220.000,-	€ 5.500,-
Communiceren over wetsvoorstel en openbaar maken (eenmalig)	20 x 108 instellingen = 2160 uur	€ 44.000,-	€ 1.100,-
Monitoring, evaluatie en actualisatie uitvoering burgerschapsop dracht (structureel per 5 jr)	80 uur x 108 instellingen = 8640 uur	€ 176.000,-	€ 4.400,-
Professionaliseri ng van personeel (structureel per 5 jr)	Ca. 15% van 7020 personeelsled en[78] = 1053 personeelsled en x 12 uur	€ 694.980,-	€ 6.435,-

[77] Dit totaal is tot stand gekomen door vijf maal het bedrag onder ‘totaal structureel jaarlijks’ te nemen.

[78] Dit aantal is tot stand gekomen op basis van de volgende berekening: 108 instellingen × gemiddeld 65 personeelsleden = ongeveer 7.020 personeelsleden. Het gemiddelde is tot stand gekomen op basis van sectorrapporten, onderwijsstatistieken en bekende verhoudingen in onderwijsinstellingen.

	training = 12.636 uur		
Totaal eenmalig		€ 308.000,-	€ 7.700,-
Totaal structureel jaarlijks		€ 174.196,-	€ 1.613,-
Totaal structureel per 5 jaar[79]		€ 870.980,-	€ 8.065,-

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

Taak	**Aantal uur (alle 29 instellingen)**	**Kosten landelijk (€ 55 p/u)**	**Kosten per instelling**
Kennisnemen wetsvoorstel (eenmalig)	10 uur x 29 instellingen = 290 uur	€ 15.950,-	€ 550,-
Opstellen beleid uitvoering burgerschapsop dracht (eenmalig)	50 uur x 29 instellingen = 1450 uur	€ 79.750,-	€ 2.750,-
Communiceren over wetsvoorstel en openbaarmaken (eenmalig)	10 x 29 instellingen = 290 uur	€ 15.950,-	€ 550,-
Monitoring, evaluatie en actualisatie uitvoering burgerschapsop dracht (structureel per 5 jr)	80 uur x 29 instellingen = 2320 uur	€ 127.600,-	€ 4.400,-
Professionaliseri ng van personeel (structureel per 5 jr)	Ca. 15% van 1015 personeelsled en[80] = 152,25	€ 100.485,-	€ 3.465,-

[79] Ibidem voetnoot 82.

[80] Dit aantal is tot stand gekomen op basis van de volgende berekening: 29 instellingen × gemiddeld 35 personeelsleden = ongeveer 1.015 personeelsleden. Het gemiddelde is tot stand gekomen op basis van

	personeelsled en x 12 uur training = 1827 uur		
Totaal eenmalig		€ 111.650,-	€ 3.850,-
Totaal structureel jaarlijks		€ 51.909,-	€ 1.573,-
Totaal structureel per 5 jaar[81]		€ 228.085,-	€ 7.865,-

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

Taak	**Aantal uur (alle 3 instellingen)**	**Kosten landelijk (€ 55 p/u)**	**Kosten per instelling**
Kennisnemen wetsvoorstel (eenmalig)	20 uur x 3 instellingen = 60 uur	€ 3.300,-	€ 1.100,-
Opstellen beleid uitvoering burgerschapsop dracht (eenmalig)	100 uur x 3 instellingen = 300 uur	€ 16.500,-	€ 5.500,-
Communiceren over wetsvoorstel en openbaarmaken (eenmalig)	20 uur x 3 instellingen = 60 uur	€ 3.300,-	€ 1.100,-
Monitoring, evaluatie en actualisatie uitvoering burgerschapsop dracht (structureel per 5 jr)	80 uur x 3 instellingen = 240 uur	€ 13.200,-	€ 4.400,-
Professionaliseri ng van personeel	Ca. 15% van 105 personeelsled	€ 10.395,-	€ 3.465,-

sectorrapporten, onderwijsstatistieken en bekende verhoudingen in onderwijsinstellingen.

[81] Ibidem voetnoot 82.

(structureel per 5 jr)	en[82] = 15,75 personeelsleden x 12 uur training = 189 uur		
Totaal eenmalig		€ 23.100,-	€ 7.700,-
Totaal structureel jaarlijks		€ 4.719,-	€ 1.573,-
Totaal structureel per 5 jaar[83]		€ 23.595,-	€ 7.865,-

Advies van Adviescollege toetsing regeldruk
Voor dit wetsvoorstel is een advies gevraagd over de regeldruk aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Het ATR heeft op 3 april 2025 zijn bevindingen uitgebracht. Het wetsvoorstel is door het ATR voorzien van een advies met dictum 2, wat inhoudt dat het voorstel kan worden ingediend, mits het op enkele punten wordt aangepast of aangevuld. In zijn algemene conclusie stelt het ATR dat het wetsvoorstel op hoofdlijnen werkbaar is, maar dat op onderdelen meer duidelijkheid moet worden geboden om de effecten en uitvoerbaarheid beter te kunnen beoordelen.

Het ATR vraagt aandacht voor twee punten die in het wetsvoorstel nadere uitwerking behoeven: de evaluatiebepaling en de berekening van de regeldruk. Voor de evaluatiebepaling geldt dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie plaatsvindt van de doeltreffendheid en effecten van de wet. Mede naar aanleiding van het ATR-advies is paragraaf 10 in de memorie van toelichting op dit punt aangevuld. Daarbij is concreter gemaakt op basis van welke criteria de effectiviteit van de wet zal worden beoordeeld. Ook is verduidelijkt hoe de bredere evaluatie zich verhoudt tot de specifieke doelstellingen van deze wet, zodat voor alle betrokkenen inzichtelijk is waarop wordt geëvalueerd.

Wat betreft de gevolgen voor de regeldruk, merkt het ATR op dat in de huidige berekening enkele elementen ontbreken, zoals de (nalevings)kosten van het daadwerkelijk onderwijzen van burgerschap en mogelijke gevolgen voor studenten. Dit wetsvoorstel betreft echter een overkoepelend kader voor

[82] Dit aantal is tot stand gekomen op basis van de volgende berekening: 3 instellingen × gemiddeld 35 personeelsleden = ongeveer 105 personeelsleden. Het gemiddelde is tot stand gekomen op basis van sectorrapporten, onderwijsstatistieken en bekende verhoudingen in onderwijsinstellingen.
[83] Ibidem voetnoot 82.

instellingen, en geen concrete opdracht over de onderwijsinhoud. De wijziging van de kwalificatie-eisen en de invoering van een instellingsexamen voor het onderdeel burgerschap, zullen worden ingevoerd bij algemene maatregel van bestuur. Voor die amvb, die een wijziging van het Examen- en kwalificatiebesluit WEB inhoudt, zal een afzonderlijke regeldruktoets worden uitgevoerd. De punten die het ATR in dit verband heeft genoemd, zullen daarbij worden meegenomen.

4.5 Gendergelijkheid

Er zijn verschillende effecten van het wetsvoorstel 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 cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden, kan gendergerelateerde discriminatie worden tegengegaan. Ook kan gendergelijkheid worden bevorderd door met studenten te oefenen met de basiswaarden in bijvoorbeeld hun toekomstige rol als beroepsbeoefenaar. Kortom, dit wetsvoorstel kan bijdragen aan het bevorderen van gendergelijkheid en het tegengaan van gendergerelateerde discriminatie.

5. Uitvoering

DUO heeft op 10 juli 2025 haar bevindingen uit de uitvoeringstoets gedeeld en stelt in haar algemene conclusie dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Daarbij merkt DUO op dat het streven is om de wet per 1 augustus 2026[84] in werking te laten treden, mits publicatie in het Staatsblad enkele maanden daarvoor plaatsvindt. Gezien die termijn is de uitvoering volgens DUO ook haalbaar. DUO wijst er wel op dat de precieze aard en omvang van eventuele wijzigingen in processen en producten nog niet volledig te overzien zijn, omdat het wetsvoorstel zelf nog geen uitwerking bevat van bijvoorbeeld de aangepaste kwalificatie-eisen en het instellingsexamen voor burgerschap. Deze onderdelen worden pas bij amvb en ministeriële regeling verder uitgewerkt. DUO zal die regelgeving op een later moment afzonderlijk toetsen op uitvoerbaarheid.

In het kader van deze uitvoeringstoets heeft DUO ook de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst Rijk (ADR) om een reactie gevraagd. De ADR heeft geen reactie gegeven. De inspectie heeft wel inhoudelijk gereageerd, waarop hieronder wordt ingegaan. Tot slot merkt DUO op dat het wetsvoorstel vermoedelijk gevolgen heeft voor onderdelen van de uitvoering, zoals het Register Onderwijsdeelnemers en de aanvraagprocedure voor diploma-erkenning van niet-bekostigde instellingen. De precieze impact daarvan zal pas bij de uitwerking

[84] Inmiddels is de geplande inwerkingtreding voorzien op 1 augustus 2027.

van de onderliggende regelgeving duidelijk worden en zal dan separaat worden beoordeeld.

De signalen van de inspectie dat er een juridisch risico zou zijn in het geval van rechterlijke toetsing, als de wettelijke grondslag onvoldoende is gespecificeerd, vormen volgens DUO een risico op extra bezwaar- en beroepsprocedures, zowel naar aanleiding van inspectieactiviteiten als bij de uitvoering van aanverwante regelingen. Tegen deze achtergrond adviseert DUO om in het wetsvoorstel explicieter op te nemen dat de nadere invulling van de opdracht voor het burgerschapsonderwijs wordt uitgewerkt in lagere regelgeving. Dit advies is verwerkt in onderhavig wetsvoorstel. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan het signaal van de inspectie dat de wettelijke grondslag en de toelichting daarbij voldoende specifiek moeten zijn om toezicht en handhaving mogelijk te maken.

Reactie Inspectie van het Onderwijs
De inspectie onderschrijft het belang van het wetsvoorstel, maar wijst erop dat de voorgelegde wettekst op onderdelen onvoldoende concreet was om effectief toezicht te kunnen houden of handhavend op te treden. De inspectie benadrukt dat het wetsvoorstel vooral ziet op de cultuur binnen instellingen, maar dat dit randvoorwaardelijk is en dat de inhoudelijke eisen van burgerschapsonderwijs bepalend zijn. Toezicht op de plicht tot een cultuur passend bij de basiswaarden van de democratische rechtsstaat was in de formulering van de internetconsultatieversie van het wetsvoorstel beperkt mogelijk, omdat de wet slechts een inspanningsverplichting bevat en nauwelijks hanteerbare criteria. Ook wijst de inspectie op het risico dat de basiswaarden in de toelichting, en niet in de wet zelf, zijn uitgewerkt. Over dit punt zijn nadere gesprekken gevoerd met de inspectie, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State over ditzelfde punt. Verder was de term ’veilige omgeving’ in de internetconsultatieversie van dit wetsvoorstel nog onduidelijk en moeilijk handhaafbaar, terwijl het element ‘oefenen met basiswaarden’ zodanig geformuleerd was dat afwijzing van waarden er ook onder zouden kunnen vallen. Dit zou effectief toezicht lastig maken. Tot slot vraagt de inspectie om verduidelijking van de nieuwe aanwijzingsgrond in artikel 3.1.5, tweede lid, onderdeel f, omdat de huidige formulering volgens haar dubbelingen bevat en moeilijk uitvoerbaar lijkt.

De regering onderkent het belang van de opmerkingen van de inspectie over het onderscheid tussen cultuur en onderwijs. Met dit wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen de burgerschapsopdracht en het burgerschapsonderwijs, maar wordt nadrukkelijk beoogd beide elementen in samenhang te bezien. De verplichting tot het bevorderen van een cultuur in

overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, vormt een noodzakelijke randvoorwaarde voor kwalitatief goed burgerschapsonderwijs. De kwalificatie-eisen voor burgerschap zullen separaat worden uitgewerkt in het Ekb WEB. Daarmee ontstaat een integraal en juridisch samenhangend kader dat instellingen richting geeft en de inspectie in staat stelt effectief toezicht te houden.

Ten aanzien van de basiswaarden benadrukt de regering dat vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit als ondergrens in de toelichting zijn opgenomen. Hierbij is aansluiting gezocht bij de uitwerking in het funderend onderwijs. Met het oog op de uitvoerbaarheid, proportionaliteit en de professionele ruimte van instellingen is gekozen voor een balans tussen wettelijke verankering en ruimte voor eigen pedagogisch-didactische keuzes. Daarbij moeten instellingen zich in ieder geval richten op de bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit biedt de inspectie voldoende basis voor toezicht en handhaving.

De regering onderschrijft de achterliggende zorg bij de opmerkingen over de term ‘veilige omgeving’ in de wettekst. Daarom is besloten om de burgerschapsopdracht te richten op de kern: bevordering van een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Wat betreft de formulering rond het ‘oefenen met basiswaarden’ onderkent de regering dat deze verduidelijking vraagt. Daarom is gekozen voor een formulering die de nadruk legt op de opdracht van instellingen om studenten te stimuleren zich de basiswaarden van de democratische rechtsstaat eigen te maken en deze in handelen en omgang binnen de instelling tot uitdrukking te brengen. Dit betreft een inspanningsverplichting voor het bevoegd gezag, geen resultaatsverplichting voor individuele studenten. Daarmee blijft er ruimte voor discussie en kritische reflectie, terwijl de instelling bevordert dat studenten kennisnemen van en oefenen met deze waarden.

Met betrekking tot de aanwijzingsgrond in artikel 3.1.5, tweede lid, onderdeel f, is bewust gekozen voor aansluiting bij de formulering die reeds geldt in de sectorwetten voor het primair en voortgezet onderwijs. Deze uniformiteit bevordert de rechtsgelijkheid tussen onderwijssectoren. Hoewel de inspectie wijst op mogelijke uitvoeringsvragen, blijkt uit de praktijk in andere sectoren dat de bepaling werkbaar is. Om eventuele onduidelijkheden te ondervangen, wordt in de toelichting nader ingegaan op de uitleg van begrippen als ‘structureel of flagrant handelen’ en ‘ernstige aantasting’.

Samenvattend acht de regering de voorliggende aangepaste wettekst en toelichting een werkbaar en handhaafbaar geheel dat instellingen enerzijds duidelijke kaders biedt, en anderzijds de nodige ruimte laat voor een invulling die aansluit bij hun eigen visie en context. De opmerkingen van de inspectie zijn zorgvuldig meegewogen en hebben geleid tot enkele aanpassingen, met behoud van het uitgangspunt dat de versterking van burgerschapsonderwijs en de borging van basiswaarden in het mbo en vavo de kern van dit wetsvoorstel vormen.

Naar aanleiding van de uitvoeringstoets is de memorie van toelichting op verschillende onderdelen verduidelijkt en geconcretiseerd. Daarmee is specifieker beschreven welke minimale inspanningen van instellingen worden verwacht om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen, en hoe en op welke aspecten de inspectie toezicht houdt.

6. Toezicht en handhaving

De inspectie is de toezichthouder op de naleving van de burgerschapsopdracht.[85] Zij kan de uitvoering daarvan door het bevoegd gezag betrekken bij alle algemene door de inspectie ondernomen onderzoeken en bij specifieke onderzoeken indien daartoe aanleiding bestaat (bijvoorbeeld bij signalen dat het niet goed gaat op het gebied van burgerschap). 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 Bevorderen van een cultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat

In de eerste plaats ziet de inspectie erop toe of het bevoegd gezag een cultuur binnen de instelling bevordert die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De wettelijke norm in het voorgestelde artikel 1.2.2 is bewust open geformuleerd, zodat instellingen ruimte hebben om daar binnen hun eigen pedagogische of levensbeschouwelijke context invulling aan te geven. In deze toelichting wordt, overeenkomstig de systematiek in het funderend onderwijs, verduidelijkt wat de ondergrens is die onder deze norm wordt verstaan. De inspectie stelt de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit centraal. De inspectie neemt de drie basiswaarden als uitgangspunt van haar toezicht als het gaat om een de bevordering van een cultuur die in overeenstemming is

[85] Ingevolge artikel 3, eerste lid, onderdeel a, onder 1, van de Wet op het onderwijstoezicht.

met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Hieraan kan op velerlei manieren invulling worden gegeven. Daarom komt instellingen veel vrijheid toe als het gaat om het ‘hoe’, en zal de inspectie terughoudend toetsen. De uitwerking in drie basiswaarden vormt geen limitatieve invulling van de wettelijke norm, maar biedt overeenkomstig de systematiek in het funderend onderwijs, een richtinggevende duiding van wat minimaal onder de basiswaarden van de democratische rechtsstaat wordt verstaan. De inspectie betrekt deze elementen bij haar toezicht, met inachtneming van de context van de instelling en de ruimte die instellingen hebben voor een eigen pedagogische of levensbeschouwelijke invulling van de burgerschapsopdracht. Indien goed onderbouwd, staat het instellingen immers vrij om aanvullend-ook andere waarden als uitgangspunt te nemen voor het inrichten en onderhouden van een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zolang die daarmee niet in strijd zijn. Daarbij geldt dat de basiswaarden in hun onderlinge samenhang moeten worden bezien en binnen de cultuur van de instelling evenwichtig tot hun recht moeten komen. Ook bij de uitwerking van één basiswaarde moet oog zijn voor de verschillende manieren waarop deze in de democratische rechtsstaat tot uitdrukking komt.

De inspectie zal toezien op de naleving van het volgende: bevordert het bevoegd gezag een cultuur binnen de instelling waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat als centrale spelregels hanteren? En creëert het daarmee een omgeving waarin studenten worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat? Ook hier geldt dat de instelling niet eindverantwoordelijk is voor gedragingen of opvattingen van studenten of dat deze basiswaarden niet ter discussie zouden mogen worden gesteld. De richtlijnen zoals die in paragraaf 2.4 zijn geformuleerd, waaronder de uitleg onder de pijlers a en b, zijn hierbij voor de inspectie leidend.

Bij de uitoefening van het toezicht staat het goede gesprek tussen de instelling en de inspectie centraal. Het toezicht richt zich nadrukkelijk niet uitsluitend op administratieve vastlegging of afvinkbare indicatoren, maar ook en vooral op de manier waarop instellingen binnen hun eigen context invulling geven aan de burgerschapsopdracht. De inspectie kan instellingen bevragen op hun visie en beleid, de vertaling daarvan naar de onderwijspraktijk en de manier waarop binnen de instelling invulling wordt gegeven aan het bevorderen van een cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarbij kan ook aan de orde komen op

welke manier de instelling invulling geeft aan de positieve verplichtingen van de burgerschapsopdracht, waaronder in ieder geval het stimuleren dat studenten oefenen met de basiswaarden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bieden van ruimte voor dialoog en het creëren van mogelijkheden voor studenten om te oefenen met participatie. Daarbij past een toezichtbenadering die ruimte laat voor verschillen tussen instellingen, aangezien wat passend en effectief is binnen de ene instelling of studentenpopulatie niet zonder meer passend hoeft te zijn binnen een andere instelling of studentenpopulatie. Indien sprake is van evidente risico's en/of een herstelopdracht, zal de inspectie hierover steeds met de instelling in gesprek gaan, duidelijk aangeven waar risico's of tekortkomingen worden gezien en, waar passend, wijzen op mogelijkheden tot verbetering. De inspectie kan instellingen daarbij ook attenderen op de beschikbare ondersteuningsstructuren.

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

De invulling van dit aspect van de burgerschapsopdracht kan nauw samenhangen met de identiteit en context van de instelling en de maatschappelijke setting waarin de studenten leven. Dat studenten oefenen met zich verhouden tot en te handelen volgens de basiswaarden, zal in ieder geval herkenbaar deel moeten uitmaken van de dagelijkse praktijk binnen de instelling. Concreet zal de inspectie, net zoals staande praktijk is in het funderend onderwijs, toezien op het volgende: creëert de instelling een omgeving waarin studenten kunnen oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens de basiswaarden van de democratische rechtsstaat? Heeft de instelling vastgelegd wat de leerdoelen zijn van de oefensituaties, waaruit de oefensituaties bestaan en hoe de oefensituaties eventueel verbonden zijn met de onderwijsinhoud en andere onderdelen van het onderwijs?

Instellingen hebben op grond van dit wetsvoorstel ruimte in de wijze waarop zij hieraan invulling geven. De inspectie zal daarom terughoudendheid betrachten in de uitoefening van het toezicht ten aanzien van de wijze waarop scholen hieraan invulling geven. Dat betekent niet dat de inspectie op dit punt geen toezicht houdt, of niet handhavend kan optreden als deze opdracht niet toereikend wordt ingevuld. Daarvan kan sprake zijn vanwege de bovengenoemde situaties, of onder meer als er geen concreet uitgewerkt beleid is dat aan wettelijke eisen voldoet en als dit beleid in de praktijk leidt tot, zoals hierboven aangegeven, een cultuur binnen de instelling die evident strijdig is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Het is van belang dat studenten óók leren dat in een pluriforme democratische samenleving grondrechten kunnen schuren of botsen met elkaar. Instellingen dienen daarom in zulke gevallen beide perspectieven in het onderwijs te laten terugkomen: enerzijds het normatief kader van een bepaalde basiswaarde, en anderzijds het inzicht dat sommige groepen, tradities of religies hiervan in bepaalde opzichten kunnen afwijken. Bijvoorbeeld als het gaat om opvattingen over het huwelijk tussen man en vrouw of traditionele rolpatronen tussen mannen en vrouwen. Door studenten hiermee kennis te laten maken en de verschillende perspectieven daarop in het onderwijs te behandelen, leren studenten (meer) zicht te krijgen op hoe zulke botsingen in de praktijk kunnen ontstaan, hoe dit naast elkaar kan bestaan en waarom deze botsingen inherent zijn aan een pluriforme democratische rechtsstaat.

Het gaat er in dit verband om dat studenten leren de spanning tussen waarden te herkennen, te begrijpen en te kunnen wegen. Studenten moeten kunnen zien waarom basiswaarden richtinggevend zijn voor het handelen binnen een open democratische samenleving, juist wanneer grondrechten, waarden of overtuigingen met elkaar schuren of botsen. Door in zulke gevallen beide perspectieven in het onderwijs te laten terugkomen, ontwikkelen studenten het handelingsrepertoire om in concrete situaties niet alleen hun eigen overtuigingen te duiden, maar ook te begrijpen hoe de democratische rechtsstaat ruimte biedt aan verschillen, waarbij de democratische rechtsstaat een kader stelt ter bescherming van vreedzaam samenleven.

6.3 Sanctionering en rechtsbescherming

Indien de inspectie na onderzoek constateert dat een instelling de in de wet gestelde eisen niet naleeft, zal ze opdracht geven om de situatie in overeenstemming te brengen met wettelijke eisen, en toezien op de realisering daarvan. Als herstel uitblijft, kan zij sancties opleggen, zoals een bekostigingssanctie.[86] In gevallen waarin de inspectie handhavend optreedt omdat de instelling de in de wet gestelde eisen niet of onvoldoende 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, zou de inspectie ten onrechte treden in de vrijheid van scholen – desgewenst voorafgaand aan effectuering

[86] Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs, versie 1 augustus 2024.

van de sanctie – steeds daar ligt waar dat binnen de trias politica thuishoort: bij de rechtsprekende macht.

Waar 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 of onvoldoende invulling te geven aan haar wettelijke verplichtingen op grond van het voorgestelde artikel 1.2.2 WEB, en mogelijkheden tot herstel niet zijn gebruikt om alsnog aan wettelijke eisen te voldoen, is er aanleiding voor de inspectie om sanctionerend op te treden. Alvorens van een herstelopdracht sprake is, wordt de instelling eerst in de gelegenheid gesteld te reageren op het onderzoeksrapport voordat het wordt vastgesteld conform artikel 20 WOT. Bij het handelen in strijd met de burgerschapsopdracht kan op grond van de voorgestelde aanvullingen van de artikelen 3.1.5 en 3.1.6 een (spoed)aanwijzing worden opgelegd. Tegen de (spoed)aanwijzing staat de reguliere rechtsgang van beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open.
Bij het handelen in strijd met de burgerschapsopdracht of bij het niet opvolgen van een (spoed)aanwijzing, kan op grond van artikel 11.1 WEB (een deel van) de bekostiging worden opgeschort of ingehouden. De verdere invulling van deze bevoegdheid is geregeld in artikel 5 van de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen 2022.[87] Een instelling kan tegen een dergelijk besluit in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die in eerste en enige aanleg bevoegd is.[88]

Indien een aanbieders van niet uit ’s Rijks kas bekostigd mbo 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 11, titel 1, paragraaf 3 WEB als het gaat om een aanbieder van niet uit 's Rijks kas bekostigd mbo en in hoofdstuk 6a, titel 1, van de WEB voor een instelling die een niet-bekostigde opleiding vavo verzorgt.

Wanneer is er aanleiding voor een (spoed)aanwijzing?
In bijzondere gevallen kan de Minister van OCW op grond van het voorgestelde artikel 3.1.5, tweede lid, onderdeel f, WEB een aanwijzing geven aan bekostigde instellingen indien het

[87] Deze beleidsregel is van toepassing sinds 1 januari 2023.
[88] In artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat tegen besluiten ingevolge artikel 11.1 WEB de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg bevoegd is.

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. Deze mogelijkheid bestaat sinds 2023 reeds in de sectorwetten voor het funderend onderwijs, waar een expliciete burgerschapsopdracht is opgenomen in de wet.[89] Nu de burgerschapsopdracht in de WEB ook wordt uitgewerkt, is het logisch om aan te sluiten bij hetzelfde instrumentarium als in het funderend onderwijs. Met de wijziging van artikel 3.1.5 WEB wordt dus aangesloten bij het instrument in het funderend onderwijs en de toelichting daarbij. Hieronder wordt nogmaals uiteengezet wat de belangrijkste elementen van de (spoed)aanwijzing inhouden. Deze uiteenzetting is gebaseerd op de betekenis die door de regering tijdens de parlementaire behandeling van de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium is gegeven aan de elementen van de (spoed)aanwijzing. Gelet op het korte tijdsverloop is er geen reden hiervan af te wijken.

Onder aantasting van een of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat kan worden gedacht aan de volgende gevallen:

- Er wordt doelbewust onderwijs in strijd met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat verzorgd;
- Het verzorgde onderwijs is in strijd is met de 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 de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het bevoegd gezag laat dit klimaat voortbestaan. [90]

Er is sprake van ‘flagrant’ handelen in strijd met de burgerschapsopdracht indien het bevoegd gezag niet of onvoldoende reageert op een zeer ernstig incident dat overtreding van de burgerschapsopdracht oplevert. Er hoeft dus nog geen sprake te zijn van wanbeheer bij een enkel ernstig incident. Het bevoegd gezag krijgt eerst de gelegenheid om zelf snel en adequaat op het incident te reageren. Reageert het bevoegd gezag niet of onvoldoende, dan kan alsnog sprake zijn van wanbeheer.[91]

Of een overtreding ‘structureel’ van aard is, kan blijken uit de duur van een overtreding en signalen (waaronder herstelopdrachten) die het bevoegd gezag over de overtreding heeft gehad. Dit kan ook met terugwerkende kracht worden vastgesteld, bijvoorbeeld doordat bij onderzoek door de inspectie

---

[89] Stb. 2023, 212 en Stb. 2023, 213.
[90] Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 6.
[91] Kamerstukken I 2022/23, 35920, nr. H, p. 7; Kamerstukken I 2022/23, 35920, nr. L, p. 2.

blijkt dat een overtreding al meermaals heeft plaatsgevonden, of al geruime tijd plaatsvindt.[92]

De spoedaanwijzing kan gegeven worden als uit dat tekortschieten of mede uit dat tekortschieten een wezenlijk vermoeden van wanbeheer volgt.[93] Door de regering is eerder toegelicht dat sprake is van een wezenlijk vermoeden indien met een substantiële mate van waarschijnlijkheid kan worden aangenomen dat een nog te verrichten onderzoek het oordeel van wanbeheer zou opleveren. Indien dit vermoeden met feiten wordt gemotiveerd en de aanwijzing is proportioneel, dan vermindert dit het risico op onterecht ingrijpen en wordt de rechtszekerheid gewaarborgd.[94]

De rol van de inspectie ten aanzien van vrijheid van (in)richting in relatie tot de verplichtingen uit dit wetsvoorstel

Zoals toegelicht in hoofdstuk 3, kan de uitvoering van de burgerschapsopdracht raken aan grondrechten zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van inrichting. Deze vrijheden verdienen bescherming, ook in het licht van de culturele of levensbeschouwelijke identiteit van een instelling. Tegelijkertijd stelt het wetsvoorstel duidelijke grenzen waar het gaat om de naleving van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Ten aanzien van hoe deze balans tot uiting komt in het toezicht het volgende. De invulling van de burgerschapsopdracht kan nauw samenhangen met de identiteit van de instelling. Het primaat ten aanzien van de invulling ligt daarom bij instellingen. Zij bepalen óf zij hun identiteit, religie of levensbeschouwing terug laten komen in hun burgerschapsonderwijs, en op welke wijze. De inspectie zal hier in beginsel niet in treden. Het kan echter niet zo zijn dat een ideologie, levensbeschouwing of religie resulteert in onderwijs dat en/of een instellingscultuur die in strijd zijn/is met de basiswaarden. Ook is het niet toegestaan dat instellingen geen aandacht besteden aan het bevorderen van een cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden. Instellingen zijn vrij in de manier waarop zij dit doen, maar dus niet in de keuze óf zij hier aandacht aan besteden. Ook wordt gevraagd er zodanig aandacht aan te geven dat de gestelde doelen in redelijkheid gerealiseerd kunnen worden. Dit zijn twee voorbeelden van waar instellingen een grote vrijheid toekomt, maar waar onderhavig wetsvoorstel een noodzakelijke ondergrens stelt en de inspectie dus ook kan handhaven. Dit alles resulteert erin dat de inspectie terughoudendheid zal betrachten daar waar de identiteit of grondslag van een instelling tot

---

[92] Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3, p. 10.
[93] Artikel 3.1.6, eerste lid, onderdeel b, WEB.
[94] Kamerstukken I 2022/23, 35920, nr. H, p. 9.

uitdrukking komt in het onderwijs. Instellingen komt dus een grote vrijheid toe als het gaat om de invulling van het ‘hoe’.

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 lid van artikel 1.2.2 WEB. De mate van detaillering moet zodanig zijn, dat waar sprake is van verschillen tussen opleidingen, locaties, en teams of anderszins, deze inzichtelijk zijn. Tevens moet voor de voornaamste elementen uit de wet duidelijk zijn welke invullingen gekozen zijn, waarbij tenminste gedacht moet worden aan de visie, de uitwerking van de visie, de uitwerking van de basiswaarden, de cultuur binnen de instelling, oefensituaties en de kenmerken van de studentenpopulatie.

De instelling bepaalt zelf de vorm en plek van de openbaarmaking, mits de plaats en vorm voor alle belanghebbende logisch vindbaar en toegankelijk zijn. 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[95] 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. In de kern beoordeelt de inspectie 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 voorgestelde wijzigingen in het wetsvoorstel worden, met uitzondering van de uitgewerkte verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs, ook doorgevoerd in de Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES) die geldt voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De burgerschapsopdracht heeft daarmee betrekking op zowel het Europese deel van Nederland als op het

---

[95] Bij metatoezicht (of 'toezicht op toezicht') controleert de inspectie niet de operationele uitvoering zelf, maar beoordeelt zij of het interne kwaliteitszorgsysteem van de instelling naar behoren functioneert om de eigen processen te bewaken.

Caribische. Dit betreft momenteel alleen Bonaire, aangezien alleen hier mbo wordt verzorgd in de zin van de WEB BES.

In Europees Nederland is het Ekb WEB van toepassing en in Caribisch Nederland niet. Ook bestaat voor Caribisch Nederland geen equivalent van het Ekb WEB. Hoewel in de praktijk wél burgerschapsonderwijs wordt verzorgd en geëxamineerd, ontbreekt op dit moment een expliciete uitgewerkte wettelijke verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs. Om die reden bevat het wetsvoorstel in de WEB BES geen bepaling die mbo-instellingen verplicht om burgerschapsonderwijs aan te bieden en te examineren conform de kwalificatie-eisen burgerschap als bedoeld in het Ekb WEB. Dit vloeit voort uit het bestaande regelgevingsstelsel voor Caribisch Nederland, waarin het Ekb WEB niet van toepassing is en waarvoor geen gelijkwaardige regelgeving bestaat. Wel wordt de burgerschapsopdracht aan het bevoegd gezag ten aanzien van de zorgplicht voor de cultuur en het oefenen daarmee binnen de instelling van toepassing verklaard, zodat de instelling op Caribisch Nederland – net als in Europees Nederland – de ruimte krijgt om invulling te geven aan burgerschap op een manier die past bij de lokale context. Daarmee wordt rekening gehouden met de bijzondere omstandigheden van Caribisch Nederland, waar de maatschappelijke, culturele en bestuurlijke context verschilt van die in het Europese deel van Nederland. Ook hier is maatwerk bij de invulling van burgerschapsonderwijs wenselijk.

Er is momenteel een wetsvoorstel aanhangig dat voorziet in de integratie van de WEB BES in de WEB (het wetsvoorstel *Modernisering regels voor beroepsonderwijs, educatie en vsv Caribisch Nederland*).[96] Met deze integratie wordt één wettelijk kader gecreëerd voor beroepsonderwijs en educatie, dat zowel voor Europees Nederland als voor Caribisch Nederland geldt. Wanneer dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, wordt het Ekb WEB van toepassing in Caribisch Nederland.[97] Daarmee ontstaat ook voor Caribisch Nederland een uitgewerkte juridische verplichting tot het verzorgen en examineren van burgerschapsonderwijs, en worden de bepalingen over de Europees Nederlandse kwalificatiestructuur van toepassing.

Voor een zorgvuldige overgang is in dit wetsvoorstel voorzien in een samenloopbepaling.[98] Die regelt de volgorde van inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen. Wanneer de modernisering van de regels voor beroepsonderwijs in Caribisch

---

[96] Kamerstukken II 2025/26, 36878, nr. 2.
[97] Met enkele uitzonderingen ten aanzien van het examenonderdeel Nederlandse taal.
[98] Artikel IX.

Nederland eerder in werking treedt dan onderhavig wetsvoorstel, wordt de volledige burgerschapsopdracht, inclusief de uitgewerkte verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs, van toepassing op Caribisch Nederland via de WEB. Indien onderhavig wetsvoorstel eerder in werking treedt, geldt de burgerschapsopdracht in Caribisch Nederland voorlopig zonder uitgewerkte verplichting om burgerschapsonderwijs te verzorgen conform de kwalificatie-eisen voor het burgerschapsonderwijs zoals de regering die voornemens is in te voeren, omdat het Ekb WEB daar op dat moment dan nog niet geldt. Vanaf inwerkingtreding van de modernisering van de regels voor beroepsonderwijs in Caribisch Nederland, gaat de gehele burgerschapsopdracht dan gelden voor Caribisch Nederland.

9. Advies en consultatie

9.1 Internetconsultatie

Van 13 maart tot en met 25 april 2025 is het wetsvoorstel onderwerp geweest van internetconsultatie. In totaal zijn er 52 reacties binnengekomen, waarvan 41 openbaar, afkomstig van diverse belangenorganisaties, onderwijsinstellingen, docenten en enkele
individuele personen.

Bij de consultatie is expliciet gevraagd naar de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, hoe men verwacht dat de doelstellingen van het wetsvoorstel de kwaliteit van het (burgerschaps)onderwijs kunnen verbeteren, of het wetsvoorstel voldoende flexibiliteit biedt voor mbo- en vavo-instellingen om hun eigen identiteit en visie te behouden en welke mogelijke effecten worden verwacht dat het wetsvoorstel zou hebben op de leeromgeving en de cultuur binnen mbo- en vavo-instellingen.

Op hoofdlijnen zijn de meeste reacties positief, waarbij soms één of enkele aandachtspunten worden genoemd. Hieronder worden de voornaamste reacties op hoofdlijnen, gebundeld naar onderwerp, weergegeven en wordt aangegeven hoe deze reacties eventueel zijn verwerkt.

Burgerschapsonderwijs en burgerschapsopdracht
In een bijdrage wordt aangegeven dat de termen burgerschaps*opdracht* en burgerschaps*onderwijs* door elkaar lopen. Er wordt vervolgens een vergelijking getrokken met het funderend onderwijs, waar de burgerschapsopdracht in onder andere de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), in artikel 8, derde lid en lid 3, wordt geregeld en het burgerschapsonderwijs in artikel 9, vierde en vijfde lid (zoals

voorgesteld in het wetsvoorstel herziening wettelijke grondslagen kerndoelen) en de op grond daarvan vast te stellen kerndoelen. In reactie op deze bijdrage wijst de regering op de tekst van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs, waarbij (voor het basisonderwijs) in artikel 8, derde lid, WPO ook opdracht wordt gegeven tot het verzorgen van burgerschaps*onderwijs*. Vervolgens wordt in lid 3a de burgerschapscultuur geregeld. Dat de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs bestaat uit een onderwijselement en een schoolcultuur, is ook terug te lezen in de wetsgeschiedenis.[99] De burgerschapsopdracht voor de WEB in onderhavig wetsvoorstel sluit aan bij deze systematiek. In het voorgestelde artikel 1.2.2, eerste lid, wordt de burgerschapsopdracht geschetst. . Hoe het burgerschapsonderwijs wordt vastgelegd, wordt neergelegd in de artikelen 7.2.1a,[100] 7.2.4, vierde en vijfde lid, en 7.4.3a. Deze vastlegging is vergelijkbaar met het voorgestelde artikel 9, vierde en vijfde lid, WPO.[101] Waar het funderend onderwijs vervolgens concretisering in kerndoelen kent, kent het mbo kwalificatie-eisen.

Artikel 23 Grondwet
In enkele reacties wordt verwezen naar de internetconsultatiebijdrage van prof. dr. mr. R. van Schoonhoven en één andere reactie die volgens de tekst in nauw overleg met Van Schoonhoven tot stand is gekomen. In deze reacties wordt onder andere ingegaan op de verhouding van de wijzigingen in onderhavig wetsvoorstel met de vrijheid van inrichting van artikel 23 van de Grondwet. Van Schoonhoven stelt in haar bijdrage dat de opzet voor het nader reguleren van het burgerschapsonderwijs in constitutioneel opzicht niet juist is opgebouwd. Zij wijst op het onderscheid tussen onderwijsinhoud en examens. De versie van het wetsvoorstel die in internetconsultatie is gegaan, bevatte namelijk enkel een wijziging van artikel 7.4.3a WEB, waarmee burgerschap als examenonderdeel werd vastgelegd. De opname van de kwalificatie-eisen van burgerschap in het kwalificatiedossier volgde – minder expliciet – uit artikel 7.2.4, vijfde lid, in combinatie met de voorgestelde artikelen 7.2.1a[102] en 7.4.3a WEB. Volgens Van Schoonhoven voorziet het voorstel daarmee niet in een verankering van de beoogde kwalificatie-eisen voor burgerschap op het niveau van de wet en zou daarmee een met artikel 23 Grondwet strijdige (bijlage bij een) amvb ontstaan.

Om op wetsniveau expliciet te maken dat de kwalificatie-eisen voor burgerschap in het kwalificatiedossier dienen te worden

---

[99] Kamerstukken II 2019/20, 35352, nr. 3, p. 18.
[100] Artikel 7.1.3 WEB wordt gewijzigd en vernummerd naar artikel 7.2.1a WEB.
[101] Kamerstukken II 2024/25, 36699, nr. 2.
[102] Het gewijzigde en vernummerde oude artikel 7.1.3 WEB.

opgenomen, is het voorstel aangepast. Er is voor gekozen het burgerschapsonderwijs een plaats te geven binnen Hoofdstuk 7, Titel 2. In het aangepaste voorstel wordt aangesloten bij de systematiek voor de referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen. In het voorgestelde artikel 7.2.4, vierde lid, is vastgelegd dat voor alle in artikel 7.4.3a genoemde examenonderdelen kwalificatie-eisen worden opgenomen in het kwalificatiedossier. Met de grondslag in artikel 7.2.4, vijfde lid, worden de kwalificatie-eisen voor deze onderdelen (behalve voor Nederlandse taal en rekenen, die hun grondslag vinden in de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen) bij amvb vastgelegd, namelijk in een bijlage bij het Ekb WEB. Bovendien wordt een volzin toegevoegd aan het vijfde lid, waarmee de inhoud van de kwalificatie-eisen voor burgerschap worden gekoppeld aan de burgerschapsopdracht. Hiermee wordt de invulling van de kwalificatie-eisen bij amvb begrensd door de wettelijke burgerschapsopdracht en dus door de formele wetgever.

Een voor- of nahangprocedure, zoals in een andere reactie wordt geopperd, is daarbij niet nodig. Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt in de wet ‘geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving geregeld tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan’.[103] Er zijn geen bijzondere redenen om deze betrokkenheid alsnog vorm te geven, des te minder nu de formele wetgever – met de toevoeging aan het vijfde lid - het kader schetst waarbinnen de kwalificatie-eisen tot stand kunnen komen.

In twee reacties wordt erop gewezen dat op grond van artikel 23 Grondwet de kwalificatie-eisen bij wet zouden moeten worden vastgelegd. De regering deelt deze visie niet. Zoals Van Schoonhoven ook aangeeft in haar bijdrage, geldt voor onderwijsinhoudelijke en onderwijskundige inrichtingsvoorschriften dat deze zijn voorbehouden aan de formele wetgever, maar dat uitwerking kan geschieden bij amvb.[104] Met het (aangepaste) wetsvoorstel, wordt bij wet vastgelegd dat de kwalificatie-eisen voor burgerschap in het kwalificatiedossier worden opgenomen. De kwalificatie-eisen voor burgerschap worden bij amvb uitgewerkt, onder de reeds bestaande, doch geëxpliciteerde, grondslag in artikel 7.2.4, vijfde lid, WEB. Met deze werkwijze wordt aangesloten op de huidige praktijk voor de referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen en de kerndoelen in het primair en voortgezet onderwijs,

---

[103] Ar 2.35.

[104] 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.

die ook hun grondslag vinden in de wet, maar worden vastgesteld bij amvb.

Ministeriële aanwijzing
In een enkele reactie wordt aangegeven dat bij de aanpassing van artikel 3.1.5, tweede lid, WEB, waarmee het mogelijk wordt gemaakt een ministeriële aanwijzing te geven bij het in strijd handelen met de burgerschapsopdracht, nut en noodzaak niet inhoudelijk worden gemotiveerd. De passage over de aanwijzing in paragraaf 6.3 is in verband daarmee uitgebreid.

Medezeggenschap
De regering merkt op dat reacties het belang van studentenmedezeggenschap benadrukken bij regels rond handhaving van de burgerschapsopdracht. Verschillende reacties opperen een verplichting om schorsingsregels in het studentenstatuut op te nemen. De regering onderschrijft dit: het beleid ten aanzien van schorsing en verwijdering, wordt reeds in het studentenstatuut vastgesteld, waarop de studentenraad instemmingsrecht heeft (artikel 8a.2.2, derde lid, onderdeel b, WEB). Bovendien wordt deze verplichting uitgebreid tot alle rechten en plichten die volgen uit de verwerking van de burgerschapsopdracht door de instelling. Instellingen dienen studenten tot slot actief te informeren over hun rechten en plichten.

Burgerschap in het Ekb WEB
De herijking van de kwalificatie-eisen wordt breed gesteund; wel wordt aandacht gevraagd voor differentiatie naar mbo-niveau. De regering werkt op dit moment aan implementatie conform het advies van de expertgroep die de eisen heeft ontwikkeld. Die zullen worden via een amvb worden vastgelegd en voorafgaand daaraan ter internetconsultatie worden voorgelegd.

De reacties met betrekking tot het introduceren van een instellingsexamen voor burgerschap lopen uiteen. Benoemd wordt dat het positief is dat een examen de thans bestaande vrijblijvendheid doorbreekt; wel bestaan ook zorgen over de uitvoerbaarheid door en de ruimte voor eigen keuzes van instellingen. De regering kiest voor een instellingsexamen, en dus niet voor een centraal examen. Instellingen krijgen daarmee vrijheid in de keuze van de toetsvormen, zolang voldaan wordt aan de kwalificatie-eisen. De reacties met betrekking tot het introduceren van een instellingsexamen voor burgerschap lopen uiteen. Benoemd wordt dat het positief is dat een examen de thans bestaande vrijblijvendheid doorbreekt; wel bestaan ook zorgen over de uitvoerbaarheid door en de ruimte voor eigen keuzes van instellingen. De regering kiest voor een instellingsexamen, en dus niet voor een centraal examen.

Instellingen krijgen daarmee vrijheid in de keuze van de toetsvormen, zolang voldaan wordt aan de kwalificatie-eisen. In de toelichting op het gewijzigde Ekb WEB zal dit nader worden uitgewerkt.

In verschillende reacties wordt gewaardeerd dat instellingen ruimte houden voor eigen keuzes. De regering bevestigt dat dit uitgangspunt leidend blijft bij uitwerking van kwalificatie-eisen en examinering. Voor bbl-studenten, zij-instromers en studenten met ruime werkervaring wordt gepleit voor maatwerk en erkenning van eerder verworven competenties. De regering onderschrijft dit en zal in de toelichting bij de amvb uitwerken hoe dit vorm krijgt.

Professionalisering docenten
De kwaliteit van burgerschapsonderwijs hangt nauw samen met de deskundigheid van docenten. In een aantal reacties is steun voor scholingseisen aan docenten in basisvaardigheden, mits ruimte voor maatwerk en erkenning van ervaring. De regering ontwikkelt aanvullende bekwaamheidseisen in het wetsvoorstel dat hierover gaat, met oog voor uitvoerbaarheid en werkdruk.

Vavo
Er zijn reacties waarin gevraagd wordt naar verduidelijking van de positie van het vavo, gelet op verschillen met het mbo. De regering benadrukt dat de burgerschapsopdracht hier niet op het curriculum ziet, omdat het vavo het voortgezet onderwijs volgt. In de toelichting is dit verduidelijkt.

Inwerkingtreding
Diverse reacties achten invoering per 1 augustus 2026 te ambitieus. De regering stelt de beoogde inwerkingtredingsdatum bij naar 1 augustus 2027, in lijn met het eerder genoemde wetsvoorstel waarin aanvullende eisen worden gesteld aan mbo-docenten die onderwijs in basisvaardigheden verzorgen. Dit geeft instellingen meer voorbereidingstijd.

Vertrouwen en vrijheid
Er is gepleit voor meer vertrouwen in instellingen en tegelijk voor landelijke kaders. De regering acht beide van belang: het wetsvoorstel biedt duidelijke normen, maar ook ruimte voor een eigen invulling. Juist omdat burgerschap meer inhoudt dan het burgerschapsonderwijs alleen en ook ziet op de instellingscultuur, is ervoor gekozen instellingen ruimte te laten om - passend bij hun eigen identiteit, onderwijsvisie en context - invulling te geven aan de manier waarop zij aan de wettelijke opdracht voldoen. Het toezicht sluit aan bij bestaande kaders en houdt rekening met verschillen.

Uitvoerbaarheid

De reacties geven een gemengd beeld: sommige instellingen achten de verplichtingen uitvoerbaar, anderen vrezen werkdruk en lasten. De regering ziet dat door instellingen al veel stappen zijn gezet en acht invoering in 2027 verantwoord. Ondersteuning bij de voorbereiding op implementatie vindt voor instellingen kosteloos plaats via kennisdeling, kwaliteitsmiddelen en landelijke initiatieven zoals het Expertisepunt Burgerschap.

Middelen
In de reacties wordt gewezen op de noodzaak van structurele ondersteuning. Instellingen kunnen middelen inzetten uit kwaliteitsgelden en lumpsum. Daarnaast is in 2025 en 2026 extra subsidie beschikbaar voor bij- en nascholing van docenten. De regering monitort of dit toereikend is.

Rol inspectie
De rol van de inspectie wordt verschillend beoordeeld. De regering benadrukt dat de inspectie toetst op de wettelijke opdracht, met ruimte voor verschillen tussen instellingen. Het onderzoekskader wordt nader uitgewerkt in overleg met stakeholders.

De reacties uit de internetconsultatie hebben ertoe geleid dat de memorie van toelichting op verschillende onderdelen is verduidelijkt en geconcretiseerd. Hierdoor is specifieker beschreven welke minimale inspanningen van instellingen worden verwacht om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen, en hoe en op welke aspecten de inspectie toezicht houdt.

9.2 Advies College voor de Rechten van de Mens
Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) heeft in het kader van de internetconsultatie een advies uitgebracht op het wetsvoorstel. Het College onderschrijft het belang van een duidelijke en uitvoerbare burgerschapsopdracht in het mbo en vavo. Het College waardeert diverse elementen in onderhavig wetsvoorstel naast andere beleidsinitiatieven van de regering, zoals aanvullende scholingseisen voor docenten in basisvaardigheden en vernieuwde kwalificatie-eisen voor studenten. Het heeft daarbij wel enkele zorgpunten. Daarop wordt hieronder ingegaan.

Het College stelt dat voor het creëren van een cultuur die in lijn is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat meer nodig is dan het creëren van sociale veiligheid. Ook het handelen van de instelling zelf inclusief respect, bescherming en bevordering van mensenrechten, moeten daarbij volgens het College centraal staan. Het College geeft aan dat in de huidige toelichting bij het wetsvoorstel de nadruk te veel ligt op het gedrag van studenten, terwijl de voorbeeldrol en

verantwoordelijkheid van de instelling onderbelicht blijven. Het College geeft aan dat er meer en nadrukkelijk aandacht voor mensenrechten en de juridische afdwingbaarheid daarvan zou moeten zijn in onderhavig wetsvoorstel, naast de basiswaarden uit de Grondwet. Ook benadrukt het College het belang van de democratische en voorwaardenscheppende dimensies van de rechtsstaat die in de toelichting nauwelijks naar voren zouden komen.

Daarnaast wijst het College op het belang van de student als toekomstig professional, omdat ook in de beroepspraktijk mensen te maken krijgen met mensenrechtelijke plichten. Daarom is het van belang om hier ook binnen beroepsgerichte vakken aandacht aan te besteden. Tot slot dringt het College erop aan dat de hele schoolgemeenschap, inclusief bestuur en ondersteunend personeel, structureel wordt betrokken bij mensenrechteneducatie zodat er een gedeeld begrip en gedragen praktijk ontstaat van democratische waarden binnen de instelling.

De regering spreekt waardering uit voor het advies van het College voor de Rechten van de Mens en herkent het gedeelde uitgangspunt dat burgerschapsonderwijs alleen tot bloei komt in een onderwijspraktijk waarin de basiswaarden van de democratische rechtsstaat doorleven in cultuur, gedrag en inrichting van de instelling die een voorbeeldrol heeft. Het College wijst terecht op het belang van mensenrechten in het kader van de burgerschapsopdracht. De regering onderschrijft het belang van een brede invulling daarvan. Het is belangrijk dat de nadere invulling daarvan past bij de context van de instelling en aansluit op de leefwereld van studenten. Daarbij gaat het niet alleen om het (verder) ontwikkelen van burgerschapscompetenties. De instelling heeft ook een institutionele verantwoordelijkheid om ruimte te geven aan democratische en rechtsstatelijke principes zoals medezeggenschap, pluraliteit en tegenspraak.

Tegelijkertijd is het belangrijk om aandacht te hebben voor het samenspel tussen wet- en regelgeving, de onderwijspraktijk en de professionele autonomie van instellingen. De voorgestelde wettekst legt hiervoor de basis. De verdere vertaling naar beleid en ondersteuning moet bestuurders en onderwijsteams vervolgens helpen om de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de mensenrechten als onderdeel daarvan concreet te maken en toe te passen in de praktijk van de instelling. In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat gestimuleerd moet worden dat de student oefent met de toepassing van de basiswaarden in verschillende contexten, waaronder die van de beroepspraktijk en van de toekomstige professional. Daarmee kunnen het belang van mensenrechten en de educatieve

verantwoordelijkheid van de hele schoolgemeenschap beter tot hun recht komen Voorts wordt opgemerkt dat de nadere toepassing van mensenrechteneducatie curriculair van aard is. De invulling van het curriculum wordt niet geregeld met het wetsvoorstel, maar met de invoering van nieuwe kwalificatie-eisen (zoals toegelicht in paragraaf 2.1), die een solide basis bieden om dit thema in het onderwijsprogramma te verankeren. Het Expertisepunt Burgerschap heeft in het najaar van 2025 – met betrokkenheid van experts uit het onderwijsveld – een handreiking opgesteld voor een vertaalslag van de vernieuwde wet- en regelgeving naar de onderwijspraktijk.[105] Het College voor de Rechten van de Mens is nauw betrokken bij de totstandkoming daarvan.

9.3 Advies Regeringscommissaris Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Seksueel Geweld

De Regeringscommissaris Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Seksueel Geweld (hierna: Regeringscommissaris) heeft op 9 juli 2025 advies uitgebracht op het wetsvoorstel. De Regeringscommissaris onderschrijft het belang van het wetsvoorstel voor haar opdracht om een cultuurverandering in gang te zetten, zodat seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld overal in de samenleving worden herkend, erkend en goed worden aangepakt. Vanuit die missie ziet zij kansen om de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel te versterken.

Concreet stelt de Regeringscommissaris een aantal passages voor om daarin op te nemen, waarmee duidelijker wordt gemaakt dat het oefenen met democratische waarden — zoals gelijkwaardigheid — ook betekent dat studenten leren omgaan met verschillen, en leren om respectvol met elkaar om te gaan, ongeacht gender. Hiermee zou bovendien goed worden aangesloten op de Europese richtlijn tegen gendergerelateerd geweld, die in 2024 is aangenomen. Die verplicht lidstaten om dit soort geweld actief te bestrijden. Door deze tekst toe te voegen, wordt ook de samenhang tussen de burgerschapsopdracht en seksueel grensoverschrijdend gedrag beter zichtbaar.

De regering waardeert het advies van de Regeringscommissaris en neemt de passages over die zij heeft aanbevolen voor opname in paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Inspectie van het Onderwijs in de uitvoeringstoets, zijn de bewoordingen over veiligheid in de wettekst geschrapt. Momenteel worden de mogelijkheden

---

[105] Handreiking ‘Burgerschap in beweging’ - Expertisepunt Burgerschap. Geraadpleegd van https://www.expertisepuntburgerschap.nl/wp-content/uploads/2025/10/251023-onderwijs-in-beweging-DEF.pdf.

verkend om de sociale veiligheid in het vervolgonderwijs en de wetenschap te verhogen, waaronder een wetsvoorstel. De Tweede Kamer wordt naar verwachting in het najaar van 2026 geïnformeerd over het vervolg van een eventuele wettelijke uitwerking van een zorgplicht voor sociale veiligheid voor het gehele vervolgonderwijs (mbo, hbo, wo en onderzoek).

De Regeringscommissaris waardeert verder dat de burgerschapsopdracht ook inhoudt dat een cultuur wordt bevorderd waarin dialoog mogelijk is, waarbij seksueel grensoverschrijdend gedrag expliciet wordt genoemd. Dat is belangrijk voor het bevorderen van een veilige leeromgeving. De Regeringscommissaris geeft aan dat seksueel grensoverschrijdend gedrag daarnaast besproken zou moeten worden in het burgerschapsonderwijs zelf. Studenten zouden moeten leren over wat er speelt in de samenleving, maar ook over gelijkwaardige omgangsvormen, ‘consent’ vragen en over hoe je je eigen grenzen kan herkennen en aangeven.

De regering ziet in het burgerschapsonderwijs een bijzondere plek voor het oefenen met praktische vaardigheden die studenten nodig hebben om actief deel te nemen aan de samenleving. Daarbij is nadrukkelijk ook ruimte voor seksuele en relationele vorming en lessen over het tegengaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag. De regering zal dit bij de toelichting op de invoering van de kwalificatie-eisen in het Ekb WEB tevens duidelijk maken.

9.4 Advies Raad voor de rechtspraak

De Minister van OCW heeft op 13 mei 2025 advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak over de gevolgen van het wetsvoorstel uitwerking burgerschapsopdracht WEB voor (de belasting van) de rechtspraak. Op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie heeft de Raad een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel, maar adviseert het wetsvoorstel op enkele onderdelen te verduidelijken of aan te passen.

De Raad benadrukt dat het burgerschapsonderwijs een cruciale rol speelt bij de maatschappelijke vorming van toekomstige generaties en bij het vergroten van kennis over de democratische rechtsstaat. De Raad onderschrijft dan ook het belang van het aanbieden van burgerschapsonderwijs en spreekt zijn waardering uit voor de totstandkoming van wetgeving waarin generieke kwalificatie-eisen aan burgerschapsonderwijs worden gesteld.

Volgens de Raad kan een democratische rechtsstaat niet functioneren zonder onafhankelijke rechtspraak, maar mist de rol van de rechtspraak in een democratische rechtsstaat in het wetsvoorstel. De Raad vraagt daarom om in het wetsvoorstel nadrukkelijk aandacht te besteden aan de rol van de rechtspraak. De regering merkt op dat met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat instellingen een cultuur bevorderen in lijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Scholen dienen studenten te stimuleren om te oefenen met zich daartoe te verhouden en daarmee in lijn te handelen. De regering is het ermee eens dat de rol van de onafhankelijke rechtspraak in de democratische rechtsstaat van groot belang is en daarom is die rol in de toelichting bij het wetsvoorstel verduidelijkt door hierover een passage op te nemen in paragraaf 2.2.

De Raad benadrukt dat het van belang is dat iedereen zijn of haar rechten, plichten en verantwoordelijkheden- in iedere hoedanigheid - kent in een procedure bij de rechter en dat men weet dat er een onafhankelijke en onpartijdige rechter is om een geschil te beslechten. De Raad is zich ervan bewust dat de begrippen ‘rechter’, ‘rechtspraak’, ‘democratie’ en ‘rechtsstaat’ voor veel studenten abstracte begrippen zijn. Naar de mening van de Raad maakt het wetsvoorstel onvoldoende concreet hoe deze vertaling naar de eigen leefwereld wordt gerealiseerd. De Raad adviseert om hieraan in het wetsvoorstel aandacht te besteden.
De regering merkt op dat de inhoudelijke invulling van het curriculum plaatsvindt via de zogeheten kwalificatie-eisen. Deze worden vastgelegd in lagere regelgeving en bieden instellingen via een verplichting om rechtsstatelijke principes te behandelen alle ruimte om de rol van de rechtspraak tijdens de lessen burgerschap te behandelen, passend bij de leefwereld van studenten. De nieuwe kwalificatie-eisen gaan in procedure zodra onderhavig wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard. Zoals in paragraaf 4.3 aangegeven, is er een handreiking om instellingen te ondersteunen bij de vertaalslag van de nieuwe kwalificatie-eisen naar de onderwijspraktijk.
Voor vavo-studenten is de overkoepelende wettelijke burgerschapsopdracht wel van toepassing maar de kwalificatie-eisen niet. Dit is omdat zij het curriculum van het voortgezet onderwijs volgen en dus de eindtermen van maatschappijleer in hun pakket hebben (gehad). Ook in het vo biedt het curriculum aanknopingspunten om de rol van de rechtspraak in de democratische rechtsstaat te behandelen, bijvoorbeeld bij maatschappijleer. Het curriculum voor het vo wordt momenteel geactualiseerd. In de conceptexamenprogramma’s voor maatschappijleer zijn voor iedere schoolsoort eindtermen te vinden die gaan over bijvoorbeeld rechtspraak en rechtsgelijkheid.

De Raad constateert verder dat in de memorie van toelichting een aparte paragraaf wordt gemist waarin helder en overzichtelijk uiteen wordt gezet op welke wijze de rechtsbescherming in het wetsvoorstel is vormgegeven. De Raad adviseert om alsnog zo'n paragraaf op te nemen. De regering merkt op dat naar aanleiding hiervan paragraaf 6.3 op dit punt is uitgebreid, zodat duidelijk is welke sancties aan instellingen kunnen worden opgelegd bij het niet naleven van de burgerschapsopdracht en welke rechtsgang daarbij openstaat.

De Raad verwacht tot slot geen substantiële werklastgevolgen ten gevolge van dit wetsvoorstel.

10. Monitoring en evaluatie

Een jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal een invoeringstoets worden uitgevoerd, met daarbij aandacht voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In gesprekken met het onderwijsveld wordt bekeken of onderhavig wetsvoorstel voor instellingen werkbaar is in de praktijk en of er geen onbedoelde negatieve effecten zijn.

Daarnaast zal dit wetsvoorstel binnen vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd om inzicht te verschaffen in de doeltreffendheid en de effecten daarvan in de praktijk. Daarbij wordt onderzocht of burgerschap een volwaardige plek in het onderwijs heeft gekregen en of de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs is verbeterd. Voor deze beoordeling geldt als doelstelling dat burgerschap een volwaardige plek heeft in het onderwijsprogramma en dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs is verbeterd, waarbij als referentiekader de onderzoeken die bij en na afloop van de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 zijn uitgevoerd door KBA Nijmegen en Oberon als nulmeting gebruikt. De 1-meting zal plaatsvinden op basis van die onderzoeken, zodat op alle eerder onderzochte vlakken kan worden geconcludeerd of sprake is van verbetering. De evaluatie zal onderscheid maken tussen het mbo en het vavo, zowel bekostigd als niet-bekostigd. Beide elementen van de burgerschapsopdracht, enerzijds gericht op het burgerschapsonderwijs en anderzijds gericht op de cultuur binnen de instelling, komen expliciet aan bod. De evaluatie zal ingaan op de mate waarin de burgerschapsopdracht duidelijk en uitvoerbaar is en of de burgerschapsopdracht herkenbaar is in de dagelijkse praktijk van de instelling. Daarnaast wordt onderzoek gedaan naar de manieren waarop instellingen de opdracht invullen om daarmee recht te doen aan hun specifieke context.

Om een vollediger beeld te verkrijgen, zal de evaluatie een breder kader hanteren dan de burgerschapsopdracht waarop dit wetsvoorstel ziet. 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.

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

In het wetsvoorstel is met overgangsrecht opgenomen dat voor studenten die vóór de inwerkingtreding van de wet zijn gestart met hun opleiding de huidige grondslag voor de kwalificatie-eisen voor burgerschap blijft gelden. Bij amvb zal het overgangsrecht vervolgens nader uitgewerkt worden, waarmee deze studenten onder de huidige eisen voor burgerschap examineren. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel T.

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, beoogd voor 1 augustus 2027. Dit is tevens in lijn met de systematiek van Vaste Verandermomenten.[106] Aan de instellingen zal zo voldoende voorbereidingstijd worden gegeven voor de vorming van intern beleid en voor de tijdige aanpassing en openbaarmaking daarvan.

[106] Kamerstukken II 2009/10, 29515. nr. 309.

A. Artikelsgewijs deel

Artikel I. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB)

Onderdeel A (opschrift 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 N) 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. In de begripsbepalingen van ‘keuzedeel’, ‘kwalificatie’ en ‘opleidingsdomein’ wordt een vernummering in de verwijzing doorgevoerd. Tot slot worden de begripsbepalingen voor de entreeopleiding, basisberoepsopleiding, vakopleiding, middenkaderopleiding en specialistenopleiding toegevoegd. Deze begrippen worden op meerdere plaatsen in de WEB gebruikt, waarbij steeds verwezen moet worden naar artikel 7.2.2, eerste lid. Door deze begrippen op te nemen in artikel 1.1.1 kunnen de verwijzen naar artikel 7.2.2, eerste lid, weggelaten worden. Deze verwijzingen zijn geschrapt met de onderdelen L, P en Q en in de artikelen III, IV, VI en VII.

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 de voorgestelde artikelen 7.2.4, vierde lid, 7.2.4a, tweede lid, en 7.4.3a WEB waarin het onderdeel burgerschap voortaan concreet op wetsniveau wordt vastgelegd, met daarbij de bevoegdheid om de kwalificatie-eisen bij amvb te regelen.

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 7.2.4a, eerste lid, WEB een duidelijker wettelijk kader krijgt.

Het eerste lid van het nieuwe artikel 1.2.2 bevat de burgerschapsopdracht: de verplichting een instellingscultuur te bevorderen die past bij de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en zorg te dragen voor een omgeving waarin iedere student of vavo-student wordt gestimuleerd te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtstaat. De opdracht tot het bevorderen van een cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat houdt in dat het bevoegd gezag beleid maakt en dit handhaaft. Onderdeel hiervan kan zijn dat wordt opgetreden tegen uitingen (waaronder ook handelingen worden verstaan) die in strijd zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, om deze cultuur in stand te houden. In paragraaf 2.4 van het algemeen deel van de toelichting wordt nader ingegaan op de invulling van deze verplichting voor het bevoegd gezag.

Dat het bevoegd gezag zorgdraagt voor een omgeving waarin (vavo-)studenten worden 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 iedere student of vavo-student 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 de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, althans dat zoveel mogelijk te stimuleren. 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 de basiswaarden van de democratische rechtsstaat van toepassing te laten zijn op een instelling. Dit ongeacht of zij een mbo-opleiding 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 de basiswaarden van de democratische rechtsstaat in de praktijk. Dit staat los van een bepaald vak of onderdeel. In paragraaf 2.4 van het algemeen deel van de toelichting wordt nader ingegaan op de invulling van deze verplichting voor het bevoegd gezag.

Het tweede lid verplicht de instelling ertoe vast te leggen en openbaar te maken hoe uitvoering wordt gegeven aan de burgerschapsopdracht, bedoeld in het eerste lid. Zie nader paragraaf 2.4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, waarin is omschreven wat van instellingen wordt verwacht op dit punt.

Met het derde lid wordt artikel 1.3.6 WEB, waarin de eisen omtrent kwaliteitszorg zijn vastgelegd, van overeenkomstige toepassing verklaard op de uitvoering van de burgerschapsopdracht. Zie nader paragraaf 2.6 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel E, onder 2 (artikel 1.4a.1, tiende lid, WEB)
Als extra erkenningsvoorwaarde voor een niet-bekostigde opleiding vavo wordt bepaald dat een bevoegd gezag dat 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.

Onderdelen L, P en Q (artikelen 7.3.2, eerste lid, 8.1.7, elfde lid, onderdeel a, en 8.2.1 WEB)
In de artikelen 7.3.2, eerste lid, 8.1.7, elfde lid, onderdeel a, en 8.2.1 worden, in verband met het toevoegen van deze begrippen aan artikel 1.1.1, bij de verwijzingen naar de entreeopleiding, de basisberoepsopleiding, de vakopleiding, de middenkaderopleiding en de specialistenopleiding de verwijzing naar artikel 7.2.2, eerste lid, geschrapt. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel B.
Daarnaast wordt in artikel 8.2.1, eerste, derde en vierde lid, een taalkundige correctie doorgevoerd, door de bijzin ‘met inachtneming van het bepaalde krachtens artikel 8.2.2’ tussen komma’s te plaatsen. Tot slot staat in het tweede lid abusievelijk nog ‘inschrijving tot’, dit wordt gecorrigeerd met de vervanging door ‘toelating tot’.

Onderdeel F (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, en dat handelen 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[107] 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

[107] Stb. 2023, 212.

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. Met de toevoeging van onderdeel f aan artikel 3.1.5, tweede lid, WEB sluit de regering aan op de uitleg van de ministeriële aanwijzing in de eerdergenoemde sectorwetten in het funderend onderwijs. In paragraaf 6.3 van het algemeen deel van de toelichting wordt bij de verschillende elementen van de (spoed)aanwijzing nogmaals stilgestaan.

Onderdelen E, onder 1, G, H, I, S, onder 2 en artikelen IV, onderdeel A, en VII, onderdeel A, onder 3 (artikelen 1.4a.1, eerste lid, 6.1.2a, 7.1.3, 7.1.4, 7.1.5 en 11.1.2 WEB, artikel 2.18, eerste lid, WHW, artikel 1.1 WVO 2020)
De artikelen 7.1.3, 7.1.4 en 7.1.5 staan op dit moment in hoofdstuk 7, titel 1. Deze titel gaat over het onderwijs in het algemeen en de bepalingen in deze titel zien dus op zowel het beroepsonderwijs als de educatie. Deze artikelen hebben echter enkel betrekking op het beroepsonderwijs. Daarom worden deze artikelen verplaatst naar hoofdstuk 7, titel 2. De artikelen 7.1.4 en 7.1.5 worden niet aangepast, dus kunnen direct vernummerd worden. Artikel 7.1.3 wordt gewijzigd. Daarom vervalt dit artikel en wordt het opnieuw vastgesteld, als artikel 7.2.1a.Verder worden enkele verwijzingen in de WEB, WHW en WVO2020 naar de vernummerde artikelen gecorrigeerd.

Onderdeel J (artikel 7.2.1a WEB)
Het nieuwe artikel 7.2.1a bevat de inhoud van artikel 7.1.3, dat met dit nieuwe artikel wordt vernummerd en verplaatst. Zie nader de artikelsgewijze toelichting bij de onderdelen G, H, R, onder 2, E, onder 1 (hierboven). Er worden, naast de vernummering, enkele inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. De eerste twee leden van artikel 7.2.1a komen overeen met de eerste twee leden van artikel 7.1.3. De tweede volzin van het tweede lid is wel nieuw. Ter concretisering van de reeds bestaande drievoudige kwalificatieplicht voor het beroepsonderwijs wordt hier 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 voor het functioneren als burger in de Nederlandse samenleving. 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. Het huidige derde lid van artikel 7.1.3 over de keuzedelen is opgenomen in het voorgestelde derde lid.

Onderdeel K (artikel 7.2.4, vierde en vijfde lid, WEB)
Het vierde lid van artikel 7.2.4 wordt opnieuw vastgesteld. In het huidige vierde lid is vastgelegd dat de SBB bij de vaststelling van kwalificatiedossiers de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen in acht neemt. Op grond van artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel d, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen zijn in het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen de referentieniveaus/generieke kwalificatie-eisen voor Nederlandse taal en rekenen vastgelegd. In artikel 17a, eerste en tweede lid, Ekb WEB is vervolgens opgenomen dat deze generieke kwalificatie-eisen in het kwalificatiedossier worden opgenomen.
In artikel 17a, derde en vierde lid, Ekb WEB staat ook opgenomen dat voor respectievelijk loopbaan en burgerschap en Engels de generieke kwalificatie-eisen in respectievelijk bijlagen 1 en 2 bij het Ekb WEB in het kwalificatiedossier worden opgenomen. Voor loopbaan en burgerschap en Engels ontbreekt echter op wetsniveau een dergelijke duidelijke grondslag, zoals voor Nederlandse taal en rekenen wel is opgenomen. Met de wijziging van artikel 7.2.4, vierde lid, wordt op wetsniveau opgenomen dat de generieke kwalificatie-eisen worden opgenomen in het kwalificatiedossier. Hierbij worden in het voorgestelde vierde lid alle generieke onderdelen opgesomd: Nederlandse taal, rekenen, burgerschap, loopbaanoriëntatie en -begeleiding[108] en Engels. Het generieke onderdeel Engels is beperkt tot de niveau-4-opleidingen: de middenkader- en specialistenopleidingen. Deze informatie is thans opgenomen in het Ekb WEB en wordt hiermee dus verplaatst naar wetsniveau. Zie hiervoor ook de transponeringstabel bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel N.

Bij deze opsomming wordt voor Nederlandse taal en rekenen verwezen naar de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, die de grondslag biedt om de generieke kwalificatie-eisen bij amvb vast te stellen. Op grond van (de eerste volzin van) het vijfde lid worden de kwalificatie-eisen voor burgerschap, loopbaanoriëntatie en -begeleiding en Engels bij amvb vastgesteld. In de voorgestelde eerste volzin van het vijfde lid

[108] Het huidige onderdeel ‘loopbaan en burgerschap’ wordt gesplitst. Zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel N.

wordt expliciet gemaakt dat het vaststellen van de kwalificatie-eisen voor burgerschap, loopbaanoriëntatie en -begeleiding en Engels onder deze nadere regels valt. Het vijfde lid bevat thans een kan-bepaling. Er zullen echter altijd nadere regels, zoals de kwalificatie-eisen nodig zijn. Dit is dus geen optionele grondslag.

Voor burgerschap wordt in het vijfde lid met een tweede volzin aanvullend opgenomen dat bij de vaststelling van de generieke kwalificatie-eisen artikel 1.2.2, eerste lid, in acht genomen moet worden. Hiermee wordt bedoeld dat de generieke kwalificatie-eisen voor burgerschap worden vastgesteld binnen het kader van de burgerschapsopdracht, zoals vastgelegd in artikel 1.2.2, eerste lid. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.4.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel M (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 N (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 dienen te 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.[109] 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: ‘burgerschap’ en ‘loopbaanoriëntatie en -begeleiding’. Dit in verband met de introductie van een

[109] Thans opgenomen in artikel 3, eerste lid, Ekb WEB.

instellingsexamen voor het onderdeel burgerschap, dat bij amvb zal worden geregeld. Voor het onderdeel loopbaanoriëntatie en -begeleiding zijn met het noemen op wetsniveau in de voorgestelde artikelen 7.4.3a, tweede lid, en 7.2.4, vierde lid, geen verdere wijzigingen beoogd.

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.

Transponeringstabel artikel 7.4.3a (nieuw) WEB

Huidig	**Nieuw**
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, 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, WEB
Artikel 7.4.3a, tweede lid, eerste volzin, WEB	Artikel 7.4.3a, derde lid, WEB
Artikel 7.4.3a, tweede lid, tweede volzin, WEB	-

Onderdeel O (artikel 7.4.8, vierde lid)
Met het studentenstatuut staan de belangrijkste rechten en plichten van de student op één openbare plek. Op grond van artikel 7.2.4, vierde lid, onderdeel i, bevat het studentenstatuut reeds het beleid van het bevoegd gezag met betrekking tot onder andere schorsing en verwijdering van studenten. Van instellingen wordt echter verwacht dat zij een breed pallet aan omgangsregels voor studenten die volgen uit de burgerschapsopdracht opstelt. Het is belangrijk dat studenten op de hoogte zijn van deze rechten en plichten die voor hen volgen uit het burgerschapsbeleid binnen de instelling. Daarom wordt er een onderdeel m toegevoegd aan artikel 7.2.4, tweede lid, waarmee ook de rechten en plichten die voortvloeien uit de

uitwerking van de burgerschapsopdracht dienen te worden opgenomen in het studentenstatuut.

Onderdeel R (artikel 8.2.2, tweede lid)
In artikel 8.2.2, tweede lid, staat een verwijzing opgenomen naar artikel 7.2.2, eerste lid, onderdelen b tot en met e, oftewel de basisberoepsopleiding, vakopleiding, middenkaderopleiding en specialistenopleiding. Op grond van artikel 8.2.1, tweede lid, geldt artikel 8.2.2 echter niet voor de specialistenopleiding, die is geregeld in onderdeel e van artikel 7.2.2, eerste lid. Daarom wordt de verwijzing aangepast, zodat niet meer naar onderdeel e wordt verwezen.

Onderdeel S, onder 1 (artikel 11.1.2, eerste lid, onderdeel a, WEB)
Met het invoegen van een nieuw onderdeel a in artikel 11.1.2, eerste lid, WEB, wordt de burgerschapsopdracht ook van toepassing op aanbieders van niet uit ’s Rijks kas bekostigd beroepsonderwijs. Zie voor de reikwijdte van de burgerschapsopdracht nader paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Onderdeel U (hoofdstuk 12, titel 4d)
In hoofdstuk 12 wordt een titel 4d ingevoegd, waarin het voorgestelde artikel 12.4d.1 is opgenomen. In dit artikel is overgangsrecht opgenomen voor de studenten die zijn gestart met hun beroepsopleiding vóór de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel wordt de grondslag voor de kwalificatie-eisen voor burgerschap explicieter gemaakt en wordt een koppeling gemaakt tussen de kwalificatie-eisen en de burgerschapsopdracht. Zie hiervoor nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel K. De herijkte kwalificatie-eisen die vastgesteld zullen worden, passen binnen deze nieuwe grondslag. De huidige kwalificatie-eisen zijn ruimer geformuleerd dan de zogenaamde bovengrens door de koppeling met de burgerschapsopdracht. Onder de nieuwe grondslag in artikel 7.2.4, vijfde lid, kunnen de huidige kwalificatie-eisen, die zijn opgenomen in het Ekb WEB, niet meer bestaan. Daarom zorgt deze overgangsbepaling ervoor dat voor deze studenten de grondslag in 7.2.4, vijfde lid, blijft gelden zoals deze luidde vóór inwerkingtreding van artikel I, onderdeel K. Ook wordt in zowel artikel 7.2.4, vierde lid, als in artikel 7.4.3a een splitsing aangebracht in het examenonderdeel Loopbaan en burgerschap. Voor de groep studenten die vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel reeds is begonnen met de opleiding, gelden de huidige kwalificatie-eisen en geldt ook dat er nog sprake is van één examenonderdeel. Het overgangsrecht voorziet hier ook in. Met overgangsrecht bij amvb zal bovendien worden bepaald dat

de huidige kwalificatie-eisen op deze studenten van toepassing blijven.

Onderdeel U (artikel 12.5.# WEB)
De bepaling bevat een evaluatieverplichting inzake dit wetsvoorstel. Zie ook hoofdstuk 10 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel II. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs BES en artikel IX. Samenloopbepaling modernisering regels voor beroepsonderwijs, educatie en vsv Caribisch Nederland
Artikel II wijzigt de WEB BES. Deze wet heeft betrekking op Caribisch Nederland. De wijzigingen die dit wetsvoorstel doorvoert in de WEB BES komen grotendeels overeen met de wijzigingen in de WEB. In onderstaande tabel is aangegeven hoe de wijzigingen in de WEB (artikel I) en de wijzigingen in de WEB BES (artikel II) zich tot elkaar verhouden.

Artikel I (WEB)	**Artikel II (WEB BES)**	
Onderdeel A (opschrift Hoofdstuk I)	-	Technische verbetering enkel in de WEB.
Onderdeel B (artikel 1.1.1)	-	Zie toelichting hieronder.
Onderdeel C (artikel 1.2.1)	Onderdeel A (artikel 1.2.1)	
Onderdeel D (artikel 1.2.2)	Onderdeel B (artikel 1.2.2)	Zie toelichting hieronder.
Onderdeel E (artikel 1.4a.1)	Onderdeel D (artikel 1.4.2)	
Onderdeel F (artikel 3.1.5)	Onderdeel E (artikel 10.1)	
Onderdeel G (artikel 6.1.2a)	-	Dit betreft een vernummering of verplaatsing in de WEB.
Onderdeel H (artikel 7.1.3)	-	Zie toelichting hieronder.
Onderdeel I (artikelen 7.1.4 en 7.1.5)	-	Dit betreft een vernummering of verplaatsing in de WEB.
Onderdeel J (artikel 7.2.1a)	-	Dit betreft een vernummering of verplaatsing in de WEB.

Onderdeel K (artikel 7.2.4)	-	Zie toelichting hieronder.
Onderdeel L (artikel 7.3.2)	-	Dit betreft een vernummering of verplaatsing in de WEB.
Onderdeel M (artikel 7.4.3)	-	Zie toelichting hieronder.
Onderdeel N (artikel 7.4.3a)	-	Zie toelichting hieronder.
Onderdeel O (artikel 7.4.8, vierde lid)	-	Zie toelichting hieronder.
Onderdeel P (artikel 8.1.7)	-	Dit betreft een vernummering of verplaatsing in de WEB.
Onderdeel Q (artikel 8.2.1)	-	Dit betreft een vernummering of verplaatsing in de WEB.
Onderdeel R (artikel 8.2.2)		Dit betreft een vernummering of verplaatsing in de WEB.
Onderdeel S (artikel 11.1.2)	Onderdeel C (artikel 1.4.1)	
Onderdeel T (hoofdstuk 12, titel 4d)	-	Zie toelichting hieronder.
Onderdeel U (artikel 12.5.#)	-	Evaluatie voor Caribisch Nederland wordt meegenomen in artikel 12.5.# WEB.

Zie hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting voor de gevolgen van onderhavig wetsvoorstel voor Caribisch Nederland.

Kwalificatiestructuur
Door het niet expliciet van toepassing zijn van het Ekb WEB kunnen de artikelen met betrekking tot de kwalificatiestructuur niet naar wetsniveau verplaatst worden. Daarom is er voor de WEB BES geen equivalent van de wijzigingen in de artikelen 1.1.1, 7.1.3, 7.2.4, 7.4.3 en 7.4.3a WEB. Dit leidt ertoe dat voor Caribisch Nederland ook geen expliciete verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs geldt.

Studentenstatuut
Verder bevat de WEB BES nog geen regeling voor het studentenstatuut. Daarom bevat onderhavig wetsvoorstel geen wijziging voor het studentenstatuut in de WEB BES. Bij de integratie van de WEB BES zullen de verplichtingen ten aanzien van het studentenstatuut ook voor Caribisch Nederland gaan gelden.

Samenloop
Zoals ook aangegeven in hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, is er op dit moment een wetsvoorstel aanhangig dat de WEB BES in de WEB integreert: de Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet voortgezet onderwijs 2020 en enkele andere wetten, alsmede tot intrekking van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES en de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES vanwege de modernisering van de regels voor beroeps- en volwassenenonderwijs en het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten in Caribisch Nederland (modernisering regels voor beroepsonderwijs, educatie en vsv Caribisch Nederland) (Kamerstukken 36878). De samenloopbepaling in artikel IX zorgt ervoor dat de samenloop tussen onderhavig wetsvoorstel en het wetsvoorstel dat de WEB BES in de WEB integreert, correct verloopt. Door deze samenloopbepaling wordt voorzien in de volgende situaties:

Onderdelen a, b en c. (de Wet modernisering regels voor beroepsonderwijs, educatie en vsv Caribisch Nederland treedt eerder in werking dan de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB)
In dit geval houdt de WEB BES op met bestaan en vervallen derhalve de wijzigingen voor de WEB BES. De burgerschapsopdracht wordt inclusief verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs van toepassing op Caribisch Nederland bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. De artikelen met betrekking tot de kwalificatiestructuur worden van toepassing op Caribisch Nederland bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Met onderdeel b wordt bovendien geregeld dat de verwijzingen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek correct worden doorgevoerd, in verband met een vernummering van de onderdelen in artikel 7.24, tweede lid, van die wet. Met onderdeel c wordt geregeld dat alle verwijzingen naar de opleidingen in artikel 7.2.2, eerste lid, WEB en WEB BES correct worden verwijderd.

Onderdeel d. (de Wet modernisering regels voor beroepsonderwijs, educatie en vsv Caribisch Nederland treedt

later in werking dan de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB)
In dit geval bestaat de WEB BES nog bij inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Alle wijzigingen zoals opgenomen in artikel II worden doorgevoerd. Daarmee wordt in Caribisch Nederland de burgerschapsopdracht van toepassing exclusief de verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs. Pas wanneer de Wet modernisering regels voor beroepsonderwijs, educatie en vsv Caribisch Nederland in werking treedt, wordt de volledige burgerschapsopdracht inclusief verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs van toepassing op Caribisch Nederland. Op dat moment worden ook de artikelen met betrekking tot de kwalificatiestructuur in de WEB van toepassing.

Artikelen III, IV, VI en VII. Wijziging Wet op de expertisecentra, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, Wet studiefinanciering 2000 en Wet voortgezet onderwijs 2020
In de Wet op de expertisecentra, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt op verschillende plaatsen verwezen naar de opleidingen, genoemd in artikel 7.2.2, eerste lid. Vanwege het opnemen van deze opleidingen in artikel 1.1.1 WEB, worden deze verwijzingen aangepast. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B.
Daarnaast wordt met artikel IV, onderdeel A, in artikel 2.18, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek een verwijzing gecorrigeerd in verband met de vernummering van artikel 7.1.4 WEB tot artikel 7.2.10 WEB door artikel I, onderdeel I, van dit wetsvoorstel.

Artikel V. Wijziging Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen
In artikel 8, vierde lid van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen wordt een verwijzing aangepast in verband met de voorgestelde vernummering van artikel 7.4.3a WEB.

Artikel VIII. Wijziging Politiewet 2012
In artikel 87, eerste lid, van de Politiewet 2012 is artikel 7.2.4, tweede, derde en vierde lid, WEB van overeenkomstige toepassing verklaard op de vaststelling van de kwalificatiestructuur voor de politieopleidingen. Nu met artikel I, onderdeel K, het vierde lid van artikel 7.2.4 WEB wordt uitgebreid met de kwalificatie-eisen voor burgerschap, loopbaanoriëntatie en -begeleiding en Engels, zouden ook deze verplichtingen van toepassing worden op de vaststelling van de kwalificatiestructuur voor de politieopleidingen. Deze uitbreiding van kwalificatie-eisen is niet nodig voor de basispolitieopleiding.

Na het behalen van het diploma voor de basispolitieopleiding voldoen deze politiemedewerkers aan de kwalificaties (op niveau 4) van een startende politiemedewerker Gebiedsgebonden Politie (GGP), waarmee ze volledig inzetbaar zijn en bevoegd zijn om geweldsmiddelen te dragen. Bovendien heeft het merendeel van de instromende aspiranten al in het regulier onderwijs een diploma behaald voor een opleiding op ten minste mbo-niveau 3 of 4. Daarom wordt bij de verwijzing in artikel 87, eerste lid, van de Politiewet 2012 geregeld dat enkel de onderdelen a en b van het vierde lid van artikel 7.2.4 WEB van overeenkomstige toepassing zijn.

Artikelen X (inwerkingtreding)
Het streven is deze wet in werking te laten treden op 1 augustus 2027, 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. In verband met de vele technische wijzigingen is zekerheidshalve opgenomen dat de inwerkingtreding voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel XI (citeertitel)
Hoewel een wijzigingswet normaliter geen citeertitel krijgt, is hiervoor toch gekozen, omdat de verwachting is dat regelmatig naar deze wet zal worden verwezen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.M. Letschert