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. 5 Verslag
Vastgesteld 20 november 2026

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

A. Algemeen deel p. 2
1. Hoofdlijnen van het voorstel p. 5
1.1 Aanleiding p. 5
1.2 Uitleg van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat p. 6
1.3 Burgerschap, en de verhouding tussen de burgerschapsopdracht en p. 8 burgerschapsonderwijs
1.4 De inhoud van de burgerschapsopdracht en het burgerschapsonderwijs p. 9
1.4.1 De burgerschapsopdracht p. 9
1.4.2 Pijler b p. 10
1.5 Reikwijdte van de burgerschapsopdracht p. 11
1.6 Kwaliteitszorg p. 11
1.7 De rol van docenten en andere bij het onderwijs betrokken personen p. 11
2. Verhouding tot hoger recht p. 12

2.1 De vrijheid van onderwijs en de begrenzing daarvan p. 12
2.2 Verhouding met andere grondrechten p. 14
3. Gevolgen p. 14
3.1 Doenvermogen p. 14
3.2 Ondersteuning van instellingen p. 14
3.3 Regeldruk p. 14
4. Uitvoering p. 15
5. Toezicht en handhaving p. 16
5.1 Sanctionering en rechtsbescherming p. 16
6 Financiële gevolgen p. 16
7 Gevolgen voor Caribisch Nederland p. 17
8 Monitoring en evaluatie p. 17

B. Artikelsgewijs deel p. 17
Artikel I. p. 17
Artikelen III, IV, VI en VII. p. 18

A. Algemeen deel

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB. Deze leden onderschrijven het belang van goed burgerschapsonderwijs. Juist in een tijd waarin democratische waarden onder druk staan en maatschappelijke tegenstellingen toenemen, is het belangrijk dat jongeren leren om kritisch na te denken, verschillen te respecteren en actief deel te nemen aan onze democratische rechtsstaat. Zij steunen daarom de ambitie van de regering om de burgerschapsopdracht in het mbo te versterken en te verduidelijken. Wel hebben zij enkele vragen over de verdere uitwerking en de uitvoering van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van goed burgerschapsonderwijs op alle Nederlandse onderwijsniveaus en hebben met interesse kennisgenomen van de wettelijke uitwerking daarvan in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). Studenten moeten niet alleen worden voorbereid op een beroep, maar ook worden toegerust om als volwaardig burger deel te nemen aan de samenleving. Dat begint voor deze leden met een solide fundament van basisvaardigheden als taal en rekenen, maar burgerschap behoort evengoed tot dat fundament. Kennis van de democratische rechtsstaat, de grondrechten en de verantwoordelijkheden die daarbij horen, is daarvoor essentieel. Deze leden begrijpen dat instellingen behoefte hebben aan duidelijkere wettelijke kaders om invulling te geven aan de burgerschapsopdracht. Tegelijkertijd vinden zij het van belang dat instellingen voldoende ruimte behouden om het burgerschapsonderwijs op een manier vorm te geven die past bij de praktijk van hun studenten. Zij hebben nog enkele vragen over onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de PRO-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel, waarin de huidige algemene burgerschapsopdracht voor mbo-instellingen wordt verduidelijkt en waarin een gelijkluidende burgerschapsopdracht wordt ingevoerd voor het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs. Deze leden onderschrijven dat het van belang is dat studenten aan het mbo en het vavo niet alleen worden opgeleid voor een specifiek beroep en een vervolgopleiding, maar ook worden toegerust voor actieve participatie in de samenleving.

De leden van de PRO-fractie constateren dat het voor velen een steeds grotere uitdaging wordt om in de huidige samenleving te functioneren: feit en fictie laten zich door de toenemende invloed van AI steeds lastiger onderscheiden, welbewuste desinformatie ontregelt het maatschappelijk verkeer en dat vergt de vaardigheid om autonoom en kritisch te functioneren. Het roept bij deze leden de vraag op of burgerschapsonderwijs daarom niet ook zou moeten worden voorgeschreven aan theoretisch geschoolde studenten. Ook zij kunnen

immers scholing in volwaardige deelname aan de maatschappij gebruiken, zo veronderstellen deze leden. De hieraan ten grondslag liggende verwachtingen (iedereen moet voldoende toegerust zijn om constructief met elkaar samen te leven, weet hebben van democratische beginselen, hun rechten en plichten jegens elkaar en jegens de overheid kennen, kunnen inspelen op maatschappelijke uitdagingen en veranderingen) kunnen in beginsel voor elke leerling en student, niet alleen voor mbo'ers, worden voorgeschreven.

De leden van de PRO-fractie hebben nog een enkele vraag.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben geen verdere vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB. Deze leden onderschrijven het belang van goed burgerschapsonderwijs, ook in het mbo en op het vavo. Hiermee bereiden we jongeren optimaal voor op hun rol in de samenleving. Zij hebben nog enkele vragen bij het wetsvoorstel.

De leden van de JA21-fractie hebben met meer dan gemiddelde belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat tot doel heeft de huidige algemene burgerschapsopdracht te verduidelijken voor mbo-instellingen zodat deze een volwaardige plaats kan krijgen. Deze leden zijn van mening dat meer dan een halve eeuw secularisering, individualisering, globalisering en immigratie hebben bijgedragen aan een zeker verlies van sociale samenhang en politieke betrokkenheid, en veel burgers die een gevoel van richtingloosheid en onteigening ervaren. Er is een breed gedeelde behoefte aan een herwaardering van gemeenschapszin en gezag, aan gedeelde normen en onderling vertrouwen. Burgerschapsonderwijs kan helpen om in die behoefte, zo noodzakelijk voor het vormen van een gemeenschap, te voorzien.

Het is dan ook te betreuren dat sinds de invoering van verplicht burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs in 2005 scholen moeite hebben met de vraag wat zij precies met de opdracht moeten aanvangen. Sommige instellingen ontwikkelden aparte lessen terwijl andere scholen meenden dat burgerschap al werd afgedekt door de vakken maatschappijleer, aardrijkskunde en geschiedenis.

Vandaar dat in augustus 2021 een poging is gedaan om met een soortgelijke wet de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs te verduidelijken. Een evaluatie van begin dit jaar van deze Wet verduidelijking burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs concludeerde dat dit nog niet is gelukt.[1] Scholen begrijpen de bedoeling van de wet, maar geven aan moeite te hebben de uitgangspunten te vertalen naar de onderwijspraktijk. Bovendien leidt het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: onderwijsinspectie) vooral tot een papieren werkelijkheid, waarbij leerdoelen worden 'afgevinkt'.

[1] Kamerstuk 35 352, nr. 35, bijlage 2026D07577.

Welke lessen trekt de regering uit deze evaluatie en uit de ervaringen met de uitvoering en het toezicht sinds 2021 nu de burgerschapsopdracht voor het mbo moet worden verduidelijkt? Hoe worden deze lessen betrokken bij de vormgeving van de burgerschapsopdracht voor het mbo en vavo? En op grond waarvan verwacht de regering dat mbo-opleidingen met dezelfde aanpak wél uit de voeten kunnen?

Kan de regering aangeven op basis waarvan zij verwacht dat het wetsvoorstel daadwerkelijk leidt tot een betere ontwikkeling van burgerschapskennis, vaardigheden en competenties bij studenten? Hoe wordt dit effect straks vastgesteld, en hoe wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen het bestaan van beleid en een daadwerkelijke verbetering van het onderwijs en de ontwikkeling van studenten?

De leden van de JA21-fractie constateren dat de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State de expliciete vermelding van vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit uit de voorgestelde wettekst heeft geschrapt, maar deze waarden in de memorie van toelichting handhaaft als richtinggevende interpretatie van de wettelijke norm. Waarom heeft de regering de drie basiswaarden van de democratische rechtsstaat niet in het wetsvoorstel laten staan? Als je uit vrees voor een te dwingende interpretatie van democratische waarden nalaat om die waarden expliciet te benoemen, loop je namelijk het risico dat de burgerschapsopdracht scholen opnieuw te weinig richting geeft.

Is de regering het eens met de leden van de JA21-fractie dat het cruciaal is om alle jongeren te onderwijzen in de vrijheden en verantwoordelijkheden, rechten en plichten, en de geschiedenis van hoe deze in onze westerse beschaving tot stand zijn gekomen? En is de regering het eens dat dit gedeelde culturele en morele fundament belangrijk is als basis voor onze democratische samenleving? Hoe wil de regering dat beter verankeren?

Is de regering het met de leden van de JA21-fractie eens dat de nadruk op vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit lijkt te verwijzen naar de drieslag van de Franse Revolutie over vrijheid, gelijkheid en broederschap? Is de regering het met deze leden eens dat de beschavingstraditie waar onze democratie op stoelt meer bronnen heeft dan de Verlichting alleen? Deelt de regering de opvatting van deze leden dat onze democratische samenleving ook stoelt op de al 3.000 jaar oude dialoog van het westerse denken over bijvoorbeeld het verband tussen vrijheid en deugd?

Is de regering het eens met het bezwaar van de Raad van State dat door vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit als wettelijk richtsnoer te nemen, de overheid de indruk zou wekken dat andere waarden zoals bijvoorbeeld rechtszekerheid, machtenscheiding, onafhankelijke rechtspraak, democratische besluitvorming en bescherming van minderheden van minder belang zouden zijn? Deze laatste waarden vloeien namelijk voort uit de drie algemene principes; ze maken ze als het ware mogelijk.

De leden van de BBB-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot uitwerking van de burgerschapsopdracht voor

het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs. Deze leden staan positief tegenover de belangrijkste uitgangspunten van het wetsvoorstel.

Voor de leden van de BBB-fractie begint betrokkenheid bij onze samenleving met kennis van deze samenleving. Wie wil dat jongeren later betrokken zijn bij hun dorp, stad, vereniging, bedrijf of onze democratie, moet ervoor zorgen dat zij begrijpen hoe die samenleving en democratie werken. Dat gaat niet alleen over stemmen bij verkiezingen, maar ook over grondrechten, de rechtsstaat, vrijheid van meningsuiting, verantwoordelijkheid nemen en respectvol omgaan met mensen die anders denken. Het onderwijs heeft daarin een belangrijke rol.

De leden van de BBB-fractie vinden het daarom terecht dat burgerschap een duidelijke plaats krijgt binnen het mbo. Zij vinden het daarbij belangrijk dat het beroepsonderwijs in de eerste plaats goed beroepsonderwijs blijft. Burgerschap moet studenten helpen om als vakman of vakvrouw én als burger stevig in de samenleving te staan. De regering noemt het opleiden voor een beroep, vervolgonderwijs en burgerschap als onderdelen van de bestaande drievoudige kwalificatieopdracht van het mbo.

De leden van de BBB-fractie vinden daarnaast de vrijheid om zelf na te denken essentieel. Burgerschapsonderwijs moet jongeren leren hoe onze democratische rechtsstaat werkt, niet voorschrijven welke politieke of maatschappelijke opvattingen zij moeten hebben.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel roept bij deze leden in allerlei opzichten fundamentele vragen op, zowel wat betreft de inhoudelijke lijnen als de gekozen redactie. De vragen die zij gesteld hebben bij de wetsvoorstellen Verduidelijking burgerschapsopdracht en Uitbreiding bestuurlijk instrumentarium zijn merendeels ook van toepassing op het onderhavige wetsvoorstel. Zij zullen die vragen niet uitgebreid herhalen. Voor wat betreft het vavo en de niet-bekostigde mbo-instellingen vinden deze leden het onverkort doortrekken van de verplichtingen niet meteen voor de hand liggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden hebben een aantal vragen.

1. Hoofdlijnen van het voorstel

De leden van de D66-fractie constateren dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo al langere tijd onvoldoende is. Deze leden vinden het daarom positief dat de regering kiest voor een stevigere wettelijke verankering. Tegelijkertijd vragen zij hoe de regering ervoor zorgt dat deze wetswijziging daadwerkelijk tot beter burgerschapsonderwijs leidt en niet vooral tot meer verplichtingen voor instellingen op papier. Welke concrete verbeteringen verwacht de regering in de dagelijkse onderwijspraktijk? Op welke wijze wordt gevolgd of studenten daadwerkelijk beter worden toegerust om deel te nemen aan de democratische samenleving?

De leden van de D66-fractie wijzen daarbij op de recente evaluatie van de aangescherpte burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs. Daaruit blijkt dat scholen stappen hebben gezet in de formalisering van hun burgerschapsonderwijs, maar dat de vertaling naar de dagelijkse praktijk ingewikkeld blijft. Deze leden vragen welke lessen de regering uit deze evaluatie trekt en hoe zij voorkomt dat mbo-instellingen tegen dezelfde problemen aanlopen. Is de regering bereid om bij de invoering nadrukkelijk aandacht te besteden aan de ervaringen van docenten en studenten, zodat niet alleen wordt gekeken naar de aanwezigheid van beleid, maar vooral naar de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in de praktijk?

1.1 Aanleiding

De leden van de VVD-fractie steunen dat burgerschapsonderwijs van basis- tot vervolgonderwijs verankerd wordt zodat er op elk niveau en in elke levensfase wordt stilgestaan bij deze basisvaardigheid. Deze leden vragen de regering welke lessen zij trekt uit de bestaande praktijk van het burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs en met name uit de wetsevaluatie van de verduidelijkte burgerschapsopdracht. Op welke manier wordt dat meegenomen in de invoering van onderhavig wetsvoorstel, zo vragen zij de regering. Zij vragen de regering voorts hoe het burgerschapsonderwijs in het mbo- en vavo-onderwijs een aanvulling vormt op het reeds genoten burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs.

De leden van de PRO-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het voor instellingen niet eenvoudig blijkt om burgerschap een volwaardige plek in het onderwijs te geven. Welke inspanningen zijn er concreet geleverd om het niveau van burgerschapsonderwijs te verhogen? En in hoeverre zullen de voorgestelde aanscherpingen bijdragen aan het gewenste niveau? Deze leden veronderstellen dat er méér nodig is dan het verduidelijken en verplichten van de landelijke kaders. Wat worden de concrete regeringsplannen om van de vernieuwde aanpak een succes te maken?

De leden van de CDA-fractie lezen dat naast dit wetsvoorstel nog drie andere maatregelen worden getroffen, waaronder de invoering van nieuwe kwalificatie-eisen, een instellingsexamen en aanvullende eisen aan docenten. Het streven is om deze vier maatregelen in werking te laten treden vanaf studiejaar 2027-2028. Het wetsvoorstel voor maatregel vier moet echter nog bij de Kamer worden ingediend. Deze leden vragen daarom wat er gebeurt als een van de vier maatregelen niet op tijd wordt aangenomen en gepubliceerd. Worden de vier maatregelen in samenhang behandeld, waardoor ze alleen tegelijk kunnen worden ingevoerd, of kunnen maatregelen ook apart in werking treden?

De leden van de BBB-fractie begrijpen de aanleiding voor het wetsvoorstel. Uit eerdere evaluaties blijkt dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs tussen en binnen mbo-instellingen verschilt en dat de bestaande landelijke kaders als onvoldoende duidelijk en te vrijblijvend werden ervaren. Ook bleek de situatie na de Burgerschapsagenda mbo 2017-2021 niet wezenlijk verbeterd ten opzichte van de beginsituatie. Deze leden vragen de regering daarom wat zij als de belangrijkste concrete tekortkoming van het huidige burgerschapsonderwijs ziet. Zit het probleem voornamelijk in het ontbreken van duidelijke wettelijke kaders, in de kwaliteit van de lessen, in de positie van burgerschap binnen opleidingen of in de deskundigheid van docenten?

De leden van de BBB-fractie vragen daarnaast hoe wordt voorkomen dat met nieuwe wettelijke regels vooral de formele borging van burgerschap verbetert, terwijl er in de klas weinig verandert. Wanneer vindt de regering deze wet over vijf jaar daadwerkelijk geslaagd?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel spreken van het uitwerken van de burgerschapsopdracht, terwijl de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) momenteel geen afzonderlijke burgerschapsopdracht kent die uitgewerkt wordt of kan worden, anders dan het geval was in het funderend onderwijs. Beschouwt de regering een element van het huidige artikel 1.2.1 WEB kennelijk als gedeeltelijke regeling van een burgerschapsopdracht?

1.2 Uitleg van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering, naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, heeft besloten de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit niet expliciet in de wettekst op te nemen, maar deze wel in de memorie van toelichting te blijven benoemen. Deze leden vragen hoe de regering ervoor zorgt dat voor instellingen voldoende duidelijk blijft wat minimaal van hen wordt verwacht. Hoe wordt voorkomen dat instellingen onderling sterk uiteenlopende interpretaties hanteren van wat een cultuur in overeenstemming met de democratische rechtsstaat inhoudt? En hoe borgt de regering dat de vrijheid van instellingen om een eigen onderwijsvisie te ontwikkelen niet ten koste gaat van de bescherming van fundamentele rechten van studenten?

De leden van de D66-fractie vragen daarbij specifiek hoe instellingen moeten omgaan met situaties waarin opvattingen van studenten of medewerkers botsen met de gelijkwaardigheid van anderen. Denk bijvoorbeeld aan discriminatie op grond van afkomst, geslacht, religie of seksuele gerichtheid. Op welke wijze wordt onderscheid

gemaakt tussen het bieden van ruimte voor kritische opvattingen en het daadwerkelijk waarborgen van een veilige en gelijkwaardige leeromgeving?

De regering noemt vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit als richtinggevende basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van deze waarden. Zij vinden het belangrijk dat studenten leren wat deze waarden betekenen en hoe zij zich daartoe kunnen verhouden. Tegelijkertijd moet er ruimte zijn voor discussie en verschillende opvattingen. De wet benadrukt ook dat studenten de basiswaarden ter discussie moeten kunnen stellen. Deze leden vragen hoe de regering waarborgt dat het burgerschapsonderwijs ruimte blijft bieden voor kritische reflectie en debat en dat studenten niet worden geacht bepaalde opvattingen of overtuigingen over te nemen. Zij vragen de regering voorts hoe docenten worden ondersteund bij het beginnen dan wel begeleiden van schurende gesprekken, bijvoorbeeld over thema's als antisemitisme of homoseksualiteit.

De leden van de VVD-fractie hechten zeer aan Nederlandse basisvrijheden zoals de eigen keuze over hoe je je leven inricht en met wie je een relatie aangaat. Deze leden vragen de regering nader te expliciteren hoe het onderwijs over gelijke rechten van vrouwen en lhbtiq+'ers wordt ingevuld. Voldoet een onderwijsinstelling aan de burgerschapsopdracht als zij vanuit haar levensbeschouwelijke identiteit wel aandacht besteedt aan het huwelijk maar niet onderwijst over het recht van mensen van hetzelfde geslacht om te trouwen, zo vragen zij.

De leden van de JA21-fractie onderschrijven dat vrijheid en gelijkwaardigheid behoren tot de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Solidariteit als begrip kan echter verschillende betekenissen en associaties krijgen. Heeft de regering overwogen om meer aandacht te besteden aan het begrip 'verantwoordelijkheid'? Wij dragen verantwoordelijkheid voor elkaar en voor de gemeenschap waarvan wij deel uitmaken.

De regering stelt de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit centraal en zegt dat hieraan op velerlei manieren invulling kan worden gegeven. "Daarom komt instellingen een hoge mate van vrijheid toe als het gaat om de invulling van het 'hoe'", zo is te lezen in de memorie van toelichting. 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 rechtsstaat." De regering benadrukt ook dat "in de praktijk grondrechten en de daaruit voortvloeiende basiswaarden met elkaar kunnen schuren of botsen". Kan de regering ingaan op de vraag wanneer zij vindt dat de grenzen van deze basiswaarden worden overschreden? Kan de regering dat toelichten aan de hand van een aantal voorbeelden?

De leden van de BBB-fractie onderschrijven dat vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit belangrijke waarden zijn van onze democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd spreken deze waarden niet altijd vanzelf voor zich. Juist in een democratische samenleving kunnen waarden botsen en mogen mensen verschillend denken over de manier waarop deze waarden concreet moeten worden toegepast. De regering onderkent dit zelf en stelt dat basiswaarden in concrete situaties nadere duiding en afweging vragen.

De leden van de BBB-fractie vinden dit belangrijk. Goed burgerschap betekent niet dat iedereen hetzelfde denkt. Een sterke democratie moet juist bestand zijn tegen verschil van mening. Deze leden vragen hoe de regering waarborgt dat studenten binnen het burgerschapsonderwijs vrij blijven om politieke en maatschappelijke opvattingen ter discussie te stellen, ook wanneer deze opvattingen afwijken van wat op dat moment maatschappelijk of politiek gangbaar is. Ook vragen zij waar volgens de regering precies de grens ligt tussen het bevorderen van basiswaarden en het voorschrijven van gewenste overtuigingen of opvattingen aan studenten.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering onderkent dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat op meerdere manieren geïnterpreteerd en toegepast kunnen worden, afhankelijk van de filosofische, politieke of godsdienstige overtuiging van burgers. Kan de regering bevestigen dat instellingen daarom de vrijheid moeten hebben om de basiswaarden vanuit hun profiel betekenis te geven?

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op het uitgangspunt van wederkerigheid. Dit uitgangspunt krijgt in het bijzonder betekenis vanuit de diepste kern van de menselijke waardigheid, waarin eenieder gelijk is. Tegelijk constateren deze leden dat wederkerigheid vaak niet betekent dat sprake is van absolute gelijkheid. Zij wijzen erop dat het in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bijvoorbeeld is toegelaten dat lidstaten op grond van de culturele en religieuze traditie van hun land een bevoorrechte positie toekennen aan een bepaalde godsdienst in het openbaar onderwijs. Vindt de regering het ook onwenselijk als een strikte opvatting van wederkerigheid de ruimte zou beknellen om inhoudelijke opvattingen te hebben en uit te dragen over uiteenlopende manieren waarop de democratische rechtsstaat ingericht kan worden?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat de primaire verantwoordelijkheid voor burgerschap niet bij instellingen ligt, maar een gespreide verantwoordelijkheid is. Deelt de regering dit uitgangspunt? Deze leden zien hierbij nadrukkelijk een verantwoordelijkheid voor de hele samenleving, zoals voor ouders, verenigingen en maatschappelijke organisaties, door te normeren, en voor de overheid zelf, door het goede

voorbeeld te geven via bijvoorbeeld de omgangsvormen in kabinet en Kamer. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om een reflectie hierop.

1.3 Burgerschap, en de verhouding tussen de burgerschapsopdracht en burgerschapsonderwijs

De leden van de CDA-fractie waarderen het uitgangspunt dat studenten niet op hun persoonlijke opvattingen of houdingen worden geëxamineerd. Hoe wordt bij de verdere uitwerking van de kwalificatie-eisen en het instellingsexamen gewaarborgd dat studenten uitsluitend worden beoordeeld op kennis, inzichten en vaardigheden? Welke waarborgen worden hiervoor opgenomen in de regelgeving over examinering?

De algemene burgerschapsopdracht is gericht op de cultuur en het pedagogisch klimaat van de instelling; het betreft een inspanningsverplichting. De leden van de JA21-fractie zijn van mening dat het burgerschapsonderwijs, als apart vak of ‘geïntegreerd’ in een bestaand vak en met kwalificatie-eisen voor burgerschap, en de invoering van een instellingsexamen, waar nu in afzonderlijke wetstrajecten aan wordt gewerkt, belangrijk zijn om burgerschap echt handen en voeten te geven.

De regering schrijft dat de kwalificatie-eisen zich hoofdzakelijk zullen richten op kennis, inzichten en vaardigheden en niet langer specifieke houdingen of gedrag van studenten voorschrijven. Dat is goed om te horen.

De leden van de BBB-fractie vinden het verstandig dat na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State een duidelijker onderscheid is gemaakt tussen de algemene burgerschapsopdracht en het burgerschapsonderwijs. De burgerschapsopdracht is een zorgplicht voor de instelling, terwijl het burgerschapsonderwijs gericht is op het onderwijsprogramma. De regering heeft dit onderscheid na het advies duidelijker in het wetsvoorstel aangebracht.

De leden van de BBB-fractie kunnen zich eveneens vinden in het uitgangspunt dat studenten worden beoordeeld op kennis, inzicht en vaardigheden, en niet op hun persoonlijke politieke of maatschappelijke overtuigingen. De nieuwe kwalificatie-eisen moeten volgens de regering geen specifieke houdingen voorschrijven die studenten moeten laten zien om het examenonderdeel burgerschap met succes af te ronden. Deze leden vragen de regering expliciet te bevestigen dat een student nooit een bepaalde politieke, levensbeschouwelijke of maatschappelijke overtuiging hoeft te onderschrijven om het onderdeel burgerschap succesvol af te ronden.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de burgerschapsopdracht een zorgplicht is aan het bevoegd gezag, bestaande uit onder andere de

verplichting tot het bevorderen van een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Deze leden vinden dat het vanzelfsprekend zou moeten zijn dat binnen een instelling een dergelijke cultuur is. Zij vragen wat het beeld van de regering nu is over de cultuur op de instellingen. Heeft de regering aanleiding om te vermoeden dat deze cultuur er niet is bij instellingen? Zo ja, kan de regering dit concreet onderbouwen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering op grond van welke concrete bevindingen zij een wettelijke zorgplicht voor de cultuur binnen een instelling noodzakelijk acht. In welke situaties heeft de onderwijsinspectie onder het huidige wettelijke kader onvoldoende mogelijkheden om op te treden? Zijn er minder bezwarende alternatieven naast een wettelijke plicht onderzocht? Zo ja, welke en waarom voldoen deze niet naar het oordeel van de regering?

1.4 De inhoud van de burgerschapsopdracht en het burgerschapsonderwijs

De leden van de VVD-fractie hechten waarde aan de beroepspraktijkvoorbereiding die het mbo biedt. Deze leden vinden het belangrijk dat mbo-studenten tijdens hun opleiding in aanraking komen met casussen die zich in die praktijk kunnen voordoen. Zij vragen de regering of, en zo ja hoe, de burgerschapsopdracht verbonden wordt aan de beroepspraktijkvorming. Is er in de bestaande praktijklessen ruimte om hierbij stil te staan, zo willen zij weten.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de uitvoering van de burgerschapsopdracht bij studenten die een belangrijk deel van hun opleiding buiten de onderwijsinstelling volgen, zoals bij de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) en tijdens stages. Welke verantwoordelijkheid heeft de onderwijsinstelling voor het bevorderen van burgerschapsvorming in deze situaties en waar begint de eigen verantwoordelijkheid van het leerbedrijf?

1.4.1 De burgerschapsopdracht

Minder gerust zijn de leden van de JA21-fractie over de aansporing aan mbo-instellingen om “helder te maken dat het in ieder geval niet is toegestaan om te discrimineren, haat te zaaien op te roepen tot geweld, uit te sluiten of te kwetsen” en “duidelijk te specificeren wat hieronder wordt verstaan”.

Deze passage zet gedragingen die duidelijk ontoelaatbaar zijn, zoals discriminatie, haatzaaien en geweld, in één opsomming naast het veel vagere begrip ‘kwetsen’. Dat is problematisch, omdat een democratische rechtsstaat ook ruimte moet bieden aan controversiële of kwetsende meningen. Niet iedere uiting die als kwetsend wordt ervaren, is ook daadwerkelijk discriminerend, intimiderend of anderszins ontoelaatbaar. Wat voor de een haatzaaien is, is voor de ander kritiek op

religieuze of politieke ideeën. Juist in het burgerschapsonderwijs moeten studenten kunnen discussiëren over gevoelige onderwerpen, zoals religie, migratie, (trans)seksualiteit, politieke overtuigingen en klimaat.

Kan de regering aangeven wat zij in dit verband onder ‘kwetsen’ verstaat en hoe dit begrip zich verhoudt tot de vrijheid van meningsuiting? Erkent de regering dat het uiten van een mening die door iemand als kwetsend kan worden ervaren, niet hoeft te betekenen dat sprake is van ontoelaatbaar gedrag? Is de regering bereid instellingen aan te moedigen om bij het vaststellen van omgangsregels in een studentenstatuut voldoende ruimte te laten voor kritische, controversiële en mogelijk kwetsende opvattingen, juist omdat het voeren van een open debat een wezenlijk onderdeel is van burgerschapsonderwijs?

1.4.2 Pijler b: wat doet een instelling die bevordert dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens de basiswaarden van de democratische rechtsstaat?

De regering schrijft dat studenten “herhaaldelijk en met toenemende diepgang” moeten reflecteren op de basiswaarden. Maar wat moet de instelling hiervoor concreet organiseren of doen om dit te bevorderen, zo vragen de leden van de JA21-fractie.

Schept de regering met deze aanmoediging tot reflectie niet alsnog onduidelijkheid over wat precies van instellingen wordt verlangd? De leden van de JA21-fractie lezen dat de Raad van State heeft aangedrongen op een duidelijk onderscheid tussen de algemene burgerschapsopdracht als zorgplicht en de verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs als resultaatverplichting. De regering heeft dit onderscheid expliciet in het wetsvoorstel aangebracht, maar lijkt hier de algemene burgerschapsopdracht vervolgens toch weer deels te beschrijven in termen van onderwijsinhoudelijke doelen.

De leden van de BBB-fractie vinden het positief dat instellingen ruimte houden om het burgerschapsonderwijs zelf vorm te geven. De regering schrijft geen vaste duur of intensiteit voor en instellingen kunnen burgerschap als apart vak aanbieden, integreren in andere vakken of gedurende de hele opleiding laten terugkomen. Deze leden vinden het daarbij belangrijk dat burgerschap praktisch en herkenbaar wordt gemaakt. Juist studenten in het mbo leren veel vanuit de praktijk. Democratie en burgerschap hoeven daarom niet alleen uit een lesboek te komen. Denk bijvoorbeeld aan een debat, een bezoek aan een gemeenteraad of de Tweede Kamer, deelname aan een studentenraad of gesprek met een raadslid, ondernemer, politieagent of andere professional.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de regering ervoor zorgt dat instellingen voldoende ruimte houden voor dergelijke praktische vormen van burgerschapsonderwijs en niet door toezicht of verantwoording worden gedwongen tot vooral schriftelijke lessen,

protocollen en administratie. Ook vragen deze leden hoe binnen het burgerschapsonderwijs aandacht wordt besteed aan de Nederlandse parlementaire democratie, de Grondwet, verkiezingen, lokale democratie en de werking van het openbaar bestuur. Acht de regering kennis van deze onderwerpen een essentieel onderdeel van goed burgerschapsonderwijs?

De leden van de SGP-fractie vinden het erg mager dat het wetsvoorstel eigenlijk nog steeds geen centrale, algemene en positieve formulering van de burgerschapsopdracht bevat. De opdracht wordt verbrokkeld over twee artikelen en het artikel dat het opschrift burgerschapsopdracht draagt, stapt meteen binnen met de schoolcultuur. Waarom heeft de regering niet besloten om de toevoeging in artikel 1.2.1 te gebruiken om artikel 1.2.2 te openen met een eerste lid dat de opdracht van de instelling verwoordt om actief burgerschap van studenten te bevorderen met het oog op hun participatie als burger in de samenleving?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet uitdrukkelijker aansluiting is gezocht bij formuleringen uit de sectorwetten van het funderend onderwijs inzake bepalingen die ook toepasbaar zijn in het mbo. Deze leden vinden het niet wenselijk dat door nieuwe formuleringen weer nieuwe discussies kunnen rijzen, zeker als er inhoudelijk geen noodzaak toe bestaat om alternatieven te kiezen. Zij wijzen bijvoorbeeld op formuleringen uit het funderend onderwijs die het bevoegd gezag verplichten tot “het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat” en “het creëren van een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met en het handelen naar de basiswaarden.” Waarom zouden zulke formuleringen niet bruikbaar zijn in het mbo?

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering wil voorkomen dat de verplichting om de uitwerking van de burgerschapsopdracht vast te leggen tot een ongebreidelde plannenmakerij gaat leiden om problemen met het toezicht te vermijden. Deze leden vragen er aandacht voor dat het juist gezien de aard van de burgerschapsopdracht, die in het gewone schoolleven gestalte krijgt, erg lastig is om de uitwerking van de burgerschapsopdracht precies te beschrijven. Vindt de regering het ook onwenselijk dat instellingen allerlei praktijken gaan beschrijven die tot de gebruikelijke werkelijkheid van het schoolleven behoren?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de inhoudelijke kwalificatie-eisen voor het onderdeel burgerschap bij algemene maatregel van bestuur (amvb) zullen worden vastgelegd. Deze leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om een voorhangbepaling heeft toegevoegd voor de betreffende amvb.

1.5 Reikwijdte van de burgerschapsopdracht

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering het vavo en niet-bekostigde instellingen op dezelfde wijze wil behandelen als bekostigde instellingen in het mbo, in aansluiting bij het hoger onderwijs. Deze leden vragen allereerst waarom dit gezien de sterk afwijkende aard van het vavo-onderwijs en de uiteenlopende leeftijden van de deelnemers voor de hand zou liggen. Bovendien wijzen zij erop dat de verplichting om te werken aan maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het hoger onderwijs veel compacter is dan de voorgestelde regeling. Zou het niet ten minste voor de hand liggen om voor de niet-bekostigde instellingen een meer bescheiden regeling te treffen? Waarom worden de verplichtingen hier uitgebreider vastgelegd dan in het hoger onderwijs?

1.6 Kwaliteitszorg

De regering schrijft dat zij de uitvoering van de burgerschapsopdracht onderdeel wil maken van de reguliere kwaliteitszorg. De leden van de CDA-fractie vragen welke rol de ervaringen van studenten en docenten bij deze periodieke beoordeling krijgen. Acht de regering het wenselijk dat instellingen studenten actief betrekken bij de evaluatie van hun burgerschapsbeleid, naast het bestaande instemmingsrecht van de studentenraad op het studentenstatuut? Zo nee, waarom niet?

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

De leden van de D66-fractie benadrukken dat goed burgerschapsonderwijs vraagt om deskundige en voldoende toegeruste docenten. Deze leden vragen de regering of zij het beeld herkent dat burgerschapslessen worden gegeven door onbevoegde docenten. Kan de regering inzichtelijk maken hoe groot dit aandeel is en hoe het zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld? Welke maatregelen neemt de regering om het aandeel onbevoegd gegeven lessen maatschappijleer terug te dringen, juist nu van het vak een grotere bijdrage aan burgerschapsonderwijs wordt gevraagd? En hoe verhouden deze maatregelen zich tot de voorgenomen aanvullende bekwaamheidseisen voor burgerschapsdocenten in het mbo?

De leden van de VVD-fractie weten dat goed burgerschapsonderwijs staat of valt bij bevoegde docenten. Studenten moeten hierop kunnen rekenen, ongeacht voor welke onderwijsinstelling of opleiding gekozen wordt. Heeft de regering op dit moment inzicht in de bekwaamheid van die docenten, zo vragen deze leden. Zij vragen voorts hoe de invoering van onderhavig wetsvoorstel aansluit op de op handen zijnde wetgeving met aanvullende kwaliteitseisen aan deze docenten.

De leden van de CDA-fractie benadrukken dat goed burgerschapsonderwijs staat of valt met voldoende toegeruste docenten. Deze leden lezen dat jaarlijks dertig miljoen euro via de reguliere

bekostiging beschikbaar is gesteld voor de professionalisering van docenten in Nederlands, rekenen en burgerschap. Hoe borgt de regering dat deze middelen daadwerkelijk worden ingezet voor de deskundigheidsbevordering van docenten en dat zij voldoende tijd en ruimte krijgen om deze taak goed uit te voeren? Worden verletkosten bijvoorbeeld ook vergoed uit deze middelen?

Goed burgerschapsonderwijs staat of valt volgens de leden van de BBB-fractie met goede docenten. Zeker gesprekken over politiek, religie of maatschappelijke onderwerpen vragen vakmanschap. Een docent moet een stevig gesprek kunnen voeren zonder zelf te bepalen welke mening de student hoort te hebben.

De regering geeft aan dat jaarlijks dertig miljoen euro via de lumpsum beschikbaar is voor de professionalisering van docenten die rekenen, Nederlands en burgerschap verzorgen. De leden van de BBB-fractie vragen welk deel van deze middelen daadwerkelijk terechtkomt bij de professionalisering van docenten die burgerschap verzorgen. Hoe wordt vastgesteld of deze professionalisering in de praktijk bijdraagt aan betere lessen?

2. Verhouding tot hoger recht

2.1 De vrijheid van onderwijs en de begrenzing daarvan

De leden van de VVD-fractie hechten aan de vrijheid van onderwijs en de invulling van onderwijs naar levensbeschouwelijke opvatting. Tegelijkertijd benadrukken deze leden de gelijkwaardigheid van elke student. Zij lezen dat de regering schrijft dat onderwijsinstellingen bij botsende opvattingen zowel de zogenaamde basiswaarden van de democratische rechtsstaat als afwijkende religieuze dan wel levensbeschouwelijke opvattingen moeten bespreken. Zij vragen de regering nader te duiden hoe zij dat voor zich ziet. Deze leden maken zich zorgen om een grijs gebied waarin mogelijke discriminerende uitingen worden geschaard onder de vrijheid van onderwijs. Hoe wordt dit ondervangen, zo vragen zij de regering.

De leden van de CDA-fractie lezen dat instellingen ruimte houden om vanuit hun eigen identiteit en levensbeschouwing invulling te geven aan de burgerschapsopdracht. Tegelijkertijd mogen onderwijs en de instellingscultuur niet in strijd zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Deze leden vragen of de regering aan de hand van concrete voorbeelden zou kunnen verduidelijken waar de grens ligt tussen een toegestane levensbeschouwelijke invulling van het onderwijs en een situatie waarin sprake is van strijd met de burgerschapsopdracht.

“Het wetsvoorstel brengt met zich mee”, schrijft de regering, “dat een instelling geen uitingen mag doen of onderwijs mag verzorgen dat in strijd komt met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.” De burgerschapsopdracht is ook een van de deugdelijkheidseisen geworden

waarop de Inspectie van het Onderwijs nieuwe scholen vooraf expliciet beoordeelt.

Een beperkende maatregel is alleen mogelijk als de wet dit voorschrijft, en moet ter instemming worden voorgelegd aan de Staten-Generaal. Kan de regering toelichten onder welke omstandigheden een instelling tekortschiet in de naleving van de algemene burgerschapsopdracht? Welke omstandigheden kunnen aanleiding geven tot een beperkende of handhavende maatregel, om wat voor maatregelen gaat het en hoe wordt bepaald of een maatregel proportioneel is? En in welke omstandigheden kan een nieuwe mbo-opleiding volgens de regering niet van start gaan? Kan het zijn dat hetzelfde mankement dat een bestaande instelling een herstelopdracht oplevert, bij een nieuwe instelling aanleiding is om de start te weigeren?

De leden van de BBB-fractie hechten aan de vrijheid van onderwijs. Het wetsvoorstel maakt de burgerschapsopdracht tot een deugdelijkheidseis waarop de onderwijsinspectie toezicht kan houden. Daarmee vormt de wet volgens de regering een begrenzing van de vrijheid van onderwijs, terwijl instellingen ruimte houden voor een eigen pedagogische en levensbeschouwelijke invulling.

De leden van de BBB-fractie vragen waar de regering de grens legt tussen een legitieme eigen invulling door een instelling en een situatie waarin volgens de onderwijsinspectie niet langer aan de burgerschapsopdracht wordt voldaan. Hoe wordt voorkomen dat deze grens ongemerkt verschuift door veranderingen in onderzoekskaders of maatschappelijke opvattingen, zonder dat de wetgever daar opnieuw bij wordt betrokken?

De leden van de SGP-fractie merken op dat scholen het tot de essentie van hun opdracht vinden behoren om leerlingen te vormen voor het leven in de hedendaagse pluriforme samenleving. Zo bezien zou een burgerschapsopdracht zelfs als overbodig getypeerd kunnen worden. Deze leden constateren dat het veel verschil maakt hoe ver de overheid gaat in het bepalen van de inhoud van de burgerschapsopdracht. Ziet de regering ook een wezenlijk verschil tussen een meer algemene verplichting om gestructureerd te werken aan de burgerschapsopdracht en het meer concreet voorschrijven van kernwaarden waaraan met prioriteit aandacht besteed moet worden? Hoe is deze keuze te verenigen met het proportionaliteitsvereiste? Hoe beoordeelt de regering bovendien de kritiek van pedagogen zoals Gert Biesta die aangeven dat een focus op door de staat voorgeschreven kernwaarden een te sterke fixatie is van het concept democratische rechtsstaat die ertoe kan leiden dat scholen en leerlingen vooral leren om door bepaalde hoepeltjes te springen en dat het kritische oordeelsvorming daardoor juist kan verzwakken? Dit pedagogische perspectief heeft volgens deze leden ook juridische implicaties.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting waarom volgens de regering aan het legaliteitsvereiste zou worden voldaan voor wat betreft de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De regering volstaat in het wetsvoorstel namelijk met de heel open en algemene

aanduiding van deze basiswaarden. De keuze van deze waarden wordt niet in de formele wet vastgelegd, maar is slechts te vinden in de memorie van toelichting. Hoe is deze keuze te verenigen met de aanwijzingen voor de regelgeving dat de hoofdelementen van een regeling in de formele wet te vinden dienen te zijn en dat de nadere uitwerking kan geschieden op basis van toereikende wettelijke grondslagen. In dit wetsvoorstel zou dat bijvoorbeeld betekend kunnen hebben dat een grondslag zou zijn gelegd om bij amvb de basiswaarden vast te stellen. Waarom heeft de regering hiervan afgezien?

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de stelling dat de verplichting om de burgerschapsopdracht in ach te nemen bij het stellen van de kwalificatie-eisen zou betekenen dat slechts kwalificatie-eisen zijn toegestaan die passen binnen de burgerschapsopdracht. Deze leden betwijfelen, mede in het licht van de jurisprudentie die benadrukt dat de burgerschapsopdracht geen funderende werking heeft voor de uitwerking van de inhoud van het burgerschapsonderwijs, of deze lezing overtuigend is. De verplichting om de open geformuleerde burgerschapsopdracht in acht te nemen, kan ook gelezen worden als een waarborg dat de eindtermen in overeenstemming dienen te zijn met de burgerschapsopdracht, in de zin dat ze niet strijdig mogen zijn. Voor zover de regering daadwerkelijk de genoemde begrenzing beoogd heeft, zou een meer eenduidige redactie volgens deze leden voor de hand liggen.

2.2 Verhouding met andere grondrechten

“Het kan niet zo zijn”, schrijft de regering, zo lezen de leden van de JA21-fractie, “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. Ook moet die aandacht zodanig zijn dat deze in beginsel toereikend is om de doelen van bevordering van burgerschap in redelijkheid te kunnen realiseren.”

Wat is precies onderwijs in strijd met de basiswaarden, zo vragen de leden van de JA21-fractie. Wanneer resulteert een ideologie, levensbeschouwing of religie volgens de regering in onderwijs en/of een instellingscultuur die in strijd zijn/is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat? En wat zou er in zo’n geval moeten gebeuren?

3. Gevolgen

3.1 Doenvermogen

Een succesvolle invoering staat of valt met voldoende aandacht voor de deskundigheid en professionalisering van docenten. De kwaliteit van het burgerschapsonderwijs wordt immers niet alleen bepaald door de nieuwe kwalificatie-eisen en de examinering, maar ook door docenten die

beschikken over gedegen vakinhoudelijke kennis en de benodigde didactische vaardigheden. Hoe gaat de regering hiervoor zorgen, zo vragen de leden van de JA21-fractie.

3.2 Ondersteuning van instellingen

Wie gaat de trainingen ‘hoe voer ik een schurend gesprek’ verzorgen en kan de regering voorbeelden geven van zulke gesprekken, zo vragen de leden van de JA21-fractie. En wie geeft de inhoudelijke bijscholing die is gericht op het onderwijzen “van kennis van en inzicht in de basiswaarden van de democratische rechtsstaat”?

3.3 Regeldruk

De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel voor instellingen leidt tot extra administratieve lasten en nalevingskosten. Instellingen moeten onder meer hun visie en aanpak vastleggen, openbaar maken en opnemen in hun kwaliteitszorgcyclus. Ook vraagt de nieuwe opdracht om professionalisering van personeel. Deze leden vinden het belangrijk dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs wordt verbeterd, maar willen voorkomen dat de uitvoering leidt tot onnodige bureaucratie en extra werkdruk voor instellingen en docenten. De regering geeft aan dat de invoering moet aansluiten bij de reguliere beleidscyclus van instellingen en dat ondersteuning beschikbaar is. Deze leden vragen hoe deze ondersteuning er concreet uit komt te zien en of de regering ervoor kan zorgen dat instellingen voldoende tijd en middelen hebben om de nieuwe opdracht zorgvuldig in te voeren. Hoe wordt voorkomen dat de aandacht verschuift van goed burgerschapsonderwijs in de praktijk naar het voldoen aan administratieve verplichtingen?

De leden van de CDA-fractie hebben een enkele verduidelijkende vraag bij de berekening van de nalevingskosten. In tabel twee (nalevingskosten voor aanbieders van niet uit ’s Rijks kas bekostigd mbo) wordt voor 108 instellingen in totaal 2.160 uur voor het kennisnemen van het wetsvoorstel geraamd. Bij het gehanteerde uurtarief van € 55 zou dit € 118.800 kosten, terwijl in de tabel € 44.000 staat. Ook bij andere posten in deze tabel lijken de vermelde bedragen niet overeen te komen met het aantal uren en het gehanteerde uurtarief. Kan de regering uitleggen of deze bedragen toch kloppen of, zo niet, toelichten wat de eventuele correcties voor de geraamde regeldruk betekenen?

4. Uitvoering

De leden van de JA21-fractie constateren dat de onderwijsinspectie in haar uitvoeringstoets heeft gewezen op de beperkte toetsbaarheid en handhaafbaarheid van de algemene burgerschapsopdracht. De onderwijsinspectie signaleerde onder meer dat de wettelijke inspanningsverplichting onvoldoende concrete beoordelingscriteria

bevatte en wees op het risico dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat wel in de memorie van toelichting worden uitgewerkt, maar niet in de wet zelf zijn opgenomen.

De regering stelt in reactie hierop dat het bevorderen van een cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat een noodzakelijke randvoorwaarde is voor kwalitatief goed burgerschapsonderwijs. De leden van de JA21-fractie vragen zich af in hoeverre deze constatering een antwoord is op de door de onderwijsinspectie gesignaleerde problemen met de toetsbaarheid en handhaafbaarheid van de wettelijke opdracht. Kan de regering toelichten aan de hand van welke criteria de onderwijsinspectie kan vaststellen dat een instelling onvoldoende invulling geeft aan deze inspanningsverplichting? Welke aanpassingen aan het wetsvoorstel hebben de oorspronkelijke bezwaren van de onderwijsinspectie daadwerkelijk weggenomen?

De leden van de JA21-fractie constateren dat de term ‘veilige omgeving’ uit de wettekst is verdwenen. Gelukkig maar, want een democratie moet veilig zijn voor personen, maar hoeft niet veilig te zijn voor overtuigingen en opvattingen. Tegenspraak, meningsverschillen en soms ook ongemak horen bij democratische vorming. Maar in de memorie van toelichting komt ‘veilige omgeving’ nog wel enkele keren voor, bijvoorbeeld in de paragraaf over de uitwerking van de burgerschapsopdracht: “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.” Kan de regering toelichten waarom zij het begrip ‘veilige omgeving’ in de memorie van toelichting blijft gebruiken, terwijl zij deze vanwege de onduidelijkheid ervan juist uit de wettekst heeft verwijderd? Welke betekenis kent de regering toe aan het begrip ‘veilige omgeving’ bij de uitvoering van de burgerschapsopdracht en het toezicht daarop?

Hoe onderscheidt de regering sociale veiligheid van het vermijden van ongemak, confrontatie of gekwetste gevoelens? Deelt de regering de opvatting van de leden van de fractie van JA21 dat een ‘democratische oefenplaats’ niet alleen ruimte moet bieden aan verschillende opvattingen, maar studenten ook moet leren omgaan met scherpe meningsverschillen en tegenspraak?

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering het advies van de onderwijsinspectie bij de consultatieversie van het wetsvoorstel naar de Kamer wil sturen. Kan de regering als het gaat om de kritiek van de onderwijsinspectie nader toelichten op welke punten het toezicht door het ontbreken van hanteerbare criteria beperkt mogelijk was en wat de regering daaraan concreet heeft gewijzigd?

5. Toezicht en handhaving

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van effectief toezicht op de burgerschapsopdracht. Het risico bestaat dat instellingen vooral beleid op papier vastleggen, zonder dat dit daadwerkelijk tot een

sterker burgerschap leidt. Deze leden vragen hoe de regering ervoor zorgt dat het toezicht van de onderwijsinspectie zich voldoende richt op de dagelijkse praktijk binnen instellingen. Welke rol ziet de regering voor gesprekken met studenten en docenten bij de beoordeling van de burgerschapsopdracht? En hoe wordt invulling gegeven aan de door de Raad van State bepleite stimulerende en ondersteunende rol van de onderwijsinspectie, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om op te treden wanneer instellingen hun wettelijke verplichtingen onvoldoende nakomen?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn het eens met de regering dat op velerlei manieren invulling kan worden gegeven aan de bevordering van de cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en instellingen daarom veel vrijheid toekomt als het gaat om het ‘hoe’. Het is volgens deze leden dan ook terecht dat de onderwijsinspectie terughoudend zal toetsen, ook als het gaat om de wijze waarop instellingen invulling geven aan de verplichting om te bevorderen dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Deze leden vragen op welke wijze de onderwijsinspectie deze terughoudendheid concreet zal invullen en hoe de regering waarborgt dat deze terughoudendheid wordt betracht. Hoe zijn bijvoorbeeld de ervaringen met deze terughoudendheid in het toezicht als het gaat om de burgerschapsopdracht binnen het funderend onderwijs?

5.1 Sanctionering en rechtsbescherming

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering een aanwijzing kan geven aan onderwijsinstellingen die structureel of ernstig in strijd met de burgerschapsopdracht handelen. Zij moedigen dat aan. Deze leden vragen of een enkele ‘overtreding’ van het bestuur daar genoeg aanleiding voor biedt. Moet de regering in dat geval eerst een herstelopdracht van de onderwijsinspectie afwachten, zo vragen zij voorts.

6. Financiële gevolgen

De leden van de PRO-fractie hebben vragen bij de veronderstelling van de regering dat onderhavig wetsvoorstel geen financiële gevolgen heeft voor de begroting van het ministerie van OCW. Deze leden vragen zich af of onderwijsinstellingen voldoende financiële middelen hebben om te kunnen voldoen aan de aangescherpte kwaliteitseisen die aan het burgerschapsonderwijs zullen worden gesteld. Is berekend welk budget een gemiddelde mbo-onderwijsinstelling nodig heeft om te voldoen aan de in dit onderhavige wetsvoorstel opgenomen eisen, uitgesplitst naar de wijzen waarop instellingen burgerschapsonderwijs aanbieden en invulling geven aan de burgerschapsopdracht? Klopt de veronderstelling van deze leden dat eventuele financiële gevolgen van de uitvoering van onderhavig

wetsvoorstel volledig ten laste komen van de onderwijsinstellingen? Zo ja, waarvan moet dit volgens de regering vervolgens ten laste komen? Welk budget is nodig op de OCW-begroting om het aan te bieden burgerschapsonderwijs door onderwijsinstellingen te financieren?

7. Gevolgen voor Caribisch Nederland

De leden van de D66-fractie constateren dat de burgerschapsopdracht met dit wetsvoorstel ook van toepassing wordt op Caribisch Nederland, maar dat de afzonderlijke verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs daar niet wordt ingevoerd. Deze leden verwijzen in dit verband naar de brief van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties van 4 november 2026 over de toepassing van het principe ‘comply or explain’. Zij vragen de regering hoe dit principe bij de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel is toegepast. Welke afwegingen liggen ten grondslag aan de keuze om de verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs niet in Caribisch Nederland in te voeren? Hoe wordt gezorgd dat mbo-studenten in Caribisch Nederland een gelijkwaardig niveau van burgerschapsonderwijs krijgen aangeboden? En op welke wijze zijn onderwijsinstellingen en andere betrokkenen op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba bij deze afwegingen betrokken?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de burgerschapsopdracht ook gaat gelden voor het mbo op Bonaire. Deze leden vragen in hoeverre de mbo-instelling op Bonaire betrokken is bij de voorbereiding van deze wijzigingen.

8. Monitoring en evaluatie

De leden van de VVD-fractie vinden het van belang dat de effecten van de nieuwe burgerschapsopdracht tijdig worden geëvalueerd. De regering voorziet in een invoeringstoets één jaar na inwerkingtreding en een evaluatie binnen vijf jaar. Deze leden vragen of bij de invoeringstoets nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid, de ervaren regeldruk en de ruimte die instellingen in de praktijk behouden voor een eigen invulling van het burgerschapsonderwijs. Is de regering bereid om op basis van de uitkomsten waar nodig de uitvoering of regelgeving aan te passen?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader te onderbouwen waarom een evaluatie binnen vijf jaar noodzakelijk is.

B. Artikelsgewijs deel

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

Artikel I, onderdeel B

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering zich rekenschap wil geven van de gevolgen die redactionele wijzingen, met name vernummeringen, kunnen hebben voor degenen die hierdoor bij de instellingen wijzigingen moet doorvoeren in allerlei reglementen om de correcte verwijzingen te waarborgen. Welke inzet pleegt de regering in dezen om onnodige administratieve belasting te voorkomen?

Artikel I, onderdeel D
De leden van de SGP-fractie vinden de gekozen redactie van artikel 1.2.2, eerste lid, weinig fraai, specifiek “gestimuleerd te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens”. Naar de indruk is deze formulering onnodig ingewikkeld. Waarom is niet ten minste volstaan met de formulering uit de sectorwetten van het funderend onderwijs dat de instelling “een omgeving moet creëren waarin studenten worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met en het handelen naar de basiswaarden.”?

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
De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat onderhavig wetsvoorstel artikel 146, tweede lid van de Wet op de expertisecentra (WEC) wijzigt. Sinds de inwerkingtreding van de Wet van school naar duurzaam werk per 1 januari 2026 is artikel 146 echter gewijzigd en bevat het geen tweede lid meer. Deze leden vragen de regering of het klopt dat het bij de wijziging van het genoemde tweede lid gaat om een vergissing en, zo ja, of de regering van plan is om deze te herstellen in een nota van wijziging.

De voorzitter van de commissie,
Hamstra

Adjunct-griffier van de commissie,
Ringoet