



Advies Raad van State inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB met betrekking tot de kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap

Nader Rapport

Den Haag, 12 april 2019

Nr. WJZ/5394521(9641)

(Hoofd) Afdeling Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB met betrekking tot de kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 december 2018, nr. 2018002371, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 7 februari 2019, nr. No.W05.18.0408/I bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

De Afdeling stelt dat de tekst van het ontwerpbesluit en de toelichting daarbij niet volledig overeenstemmen ten aanzien van de herkenning dan wel erkenning van de basiswaarden van onze samenleving. De Afdeling acht in verband daarmee aanpassing van de toelichting wenselijk. De voorgestelde wijziging van paragraaf 2.1 van bijlage 1 bij het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB luidt: 'de deelnemer (h)erkent de basiswaarden van onze samenleving zoals mensenrechten en acceptatie van (onder meer etnische, religieuze, seksuele en gender) diversiteit (...)'. In deze formulering wordt – net als in de huidige formulering van deze paragraaf – open gehouden of sprake moet zijn van herkenning dan wel erkenning van de basiswaarden van onze samenleving. De Afdeling acht dit terecht, nu het de erkenning betreft van diversiteit. In de toelichting bij het voorgestelde artikel wordt echter gesproken van herkenning én erkenning. Daaruit lijkt te volgen dat van de deelnemer aan het burgerschapsonderwijs niet alleen verwacht wordt dat hij diversiteit herkent, maar ook dat hij deze erkent en accepteert. Deze indruk wordt versterkt door de passage in de toelichting die luidt: 'Acceptatie van verschillende vormen van diversiteit betekent het leren accepteren dat iemand een andere etniciteit, een andere godsdienst of een andere seksuele of gender identiteit kan hebben.' De Afdeling merkt op dat het hier een gevoelig onderwerp betreft waarbij de individuele vrijheden van een deelnemer in het geding zijn. Daarom adviseert zij het onderscheid dat in de tekst van het ontwerpbesluit wordt gemaakt tussen herkennen en erkennen ook in de toelichting te hanteren.

Reactie

De regering is het eens met het oordeel van de Afdeling dat het hier een gevoelig onderwerp betreft. Het standpunt dat hier de individuele vrijheden van een deelnemer (hierna ook student genoemd) in het geding zijn, deelt de regering echter niet.

Het betreft hier een aanpassing van de tekst over het kwalificatie-onderdeel loopbaan en burgerschap. In het kader van dit kwalificatie-onderdeel leren studenten onder meer kritische denkvaardigheden te ontwikkelen waarvoor nodig is dat zij:

- informatie (-bronnen) op waarde weten te schatten en daarbij onderscheid kunnen maken tussen argumenten, beweringen, feiten en aannames;
- het perspectief van anderen kunnen innemen;
- kunnen nadenken over hoe eigen opvattingen, beslissingen en handelingen tot stand komen.

Studenten in het middelbaar beroepsonderwijs worden aan de hand van dit kwalificatie-onderdeel voorbereid op hun participatie in de maatschappij. Met de dreiging van toenemende polarisatie in de Nederlandse samenleving, is leren omgaan met diversiteit van steeds groter belang. Met de voorlig-



gende verduidelijking van de tekst wordt het onderwijs nog beter in staat gesteld om hier een positieve bijdrage aan te leveren.

Het onderdeel dat met dit wijzigingsbesluit in de eerste plaats wordt aangepast¹ gaat over de politiek-juridische dimensie van burgerschap. Dit betreft het vermogen om deel te nemen aan politieke besluitvorming en het onderdeel zijn van de democratische rechtsstaat. In dat kader is van belang dat studenten leren wat de basiswaarden van onze maatschappij zijn en de waardendilemma's die zich daar tussen kunnen voordoen. Ook is van belang dat zij leren om te gaan met verschillende meningen en mensen met verschillende identiteiten. In de huidige tekst over de politiek-juridische dimensie van burgerschap is dit onduidelijk geformuleerd. Die tekst luidt: 'De deelnemer (h)erkent de basiswaarden van onze samenleving zoals mensenrechten, leert omgaan met waardendilemma's (zoals seksuele diversiteit) en hanteert de basiswaarden als richtlijn en uitgangspunt in zijn meningsvorming en bij zijn handelen'. Deze formulering is onduidelijk aangezien pas sprake kan zijn van een waardendilemma bij ten minste twee waarden. Daarom wordt in de nieuwe formulering niet alleen seksuele diversiteit maar ook etnische, religieuze en gender diversiteit genoemd. De regering acht het van belang dat studenten leren om te gaan met diversiteit in brede zin en met de daarmee samenhangende dilemma's.

Uit het advies van de Afdeling komt naar voren dat er onduidelijkheid kan bestaan over de strekking van de formulering '(h)erkennen'. Met de bestaande tekst dat de deelnemer de basiswaarden van onze samenleving moet leren (h)erkennen, is bedoeld zowel herkennen als erkennen. De student moet niet alleen leren van het bestaan ervan maar deze basiswaarden ook leren erkennen. Door studenten dit te leren komen naar het oordeel van de regering de individuele vrijheden van studenten niet in het geding. De acceptatie van diversiteit, die als basiswaarde is toegevoegd, gaat over het aanvaarden van verscheidenheid oftewel het bestaan van verschillen. Bijvoorbeeld dat iemand een andere etniciteit, een andere godsdienst of een andere seksuele of gender identiteit kan hebben. Acceptatie van het bestaan van een bepaalde identiteit, staat los van iemands mening over mensen met die identiteit. Dat de mbo-instellingen dit – in het kader van het kwalificatie-onderdeel loopbaan en burgerschap – zullen proberen over te brengen, raakt de individuele vrijheden van studenten dan ook niet.

Zowel de tekst van het ontwerpbesluit als de toelichting zijn aangepast om het bovenstaande te verduidelijken.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven.*

¹ § 2.1 van bijlage 1 bij het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.



Advies Raad van State

No. W05.18.0408/1
's-Gravenhage, 7 februari 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 18 december 2018, no.2018002371, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB met betrekking tot de kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit beoogt een verduidelijking aan te brengen in de kwalificatie-eisen voor loopbaan- en burgerschapsonderwijs.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat de tekst van het ontwerpbesluit en de toelichting daarbij niet volledig overeenstemmen ten aanzien van de herkenning dan wel erkenning van de basiswaarden van onze samenleving. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

De voorgestelde wijziging van paragraaf 2.1 van bijlage 1 bij het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB luidt: 'de deelnemer (h)erkent de basiswaarden van onze samenleving zoals mensenrechten en acceptatie van (onder meer etnische, religieuze, seksuele en gender) diversiteit (...)'. In deze formulering wordt – net als in de huidige formulering van deze paragraaf – open gehouden of sprake moet zijn van herkenning dan wel erkenning van de basiswaarden van onze samenleving. De Afdeling acht dit terecht, nu het de erkenning betreft van diversiteit.

In de toelichting bij het voorgestelde artikel wordt echter gesproken van herkenning én erkenning. Daaruit lijkt te volgen dat van de deelnemer aan het burgerschapsonderwijs niet alleen verwacht wordt dat hij diversiteit herkent, maar ook dat hij deze erkent en accepteert. Deze indruk wordt versterkt door de passage in de toelichting die luidt: 'Acceptatie van verschillende vormen van diversiteit betekent het leren accepteren dat iemand een andere etniciteit, een andere godsdienst of een andere seksuele of gender identiteit kan hebben.'

De Afdeling merkt op dat het hier een gevoelig onderwerp betreft waarbij de individuele vrijheden van een deelnemer in het geding zijn. Daarom adviseert zij het onderscheid dat in de tekst van het ontwerpbesluit wordt gemaakt tussen herkennen en erkennen ook in de toelichting te hanteren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van tot wijziging van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB met betrekking tot de kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap

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

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van xxx>, van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 7.4.3a van de Wet educatie en beroepsonderwijs;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van xxx>van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I WIJZIGING EXAMEN- EN KWALIFICATIEBESLUIT BEROEPSOPLEIDINGEN WEB

Het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB wordt als volgt gewijzigd

A

In paragraaf 2.1 van bijlage 1 wordt het zinsdeel 'De deelnemer (h)erkent de basiswaarden van onze samenleving zoals mensenrechten, leert omgaan met waardendilemma's (zoals seksuele diversiteit)' vervangen door 'De deelnemer (h)erkent de basiswaarden van onze samenleving zoals mensenrechten en acceptatie van (onder meer etnische, religieuze, seksuele en gender) diversiteit, leert omgaan met waardendilemma's'.

B

In paragraaf 2.3 van bijlage 1 wordt het zinsdeel 'Het gaat hier om het adequaat functioneren in de eigen woon- en leefomgeving, in zorgsituaties en in de school; om de acceptatie van verschillen en culturele verscheidenheid.' vervangen door 'Het gaat hier om het adequaat functioneren in de eigen woon- en leefomgeving, in zorgsituaties en in de school; om de acceptatie van (onder meer etnische, religieuze, seksuele en gender) diversiteit en culturele verscheidenheid.'.

ARTIKEL II INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 augustus 2019.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



NOTA VAN TOELICHTING

Ingevolge artikel 17a, derde lid, van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB, dienen voor elke kwalificatie generieke kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap te worden opgenomen in het kwalificatiedossier overeenkomstig bijlage 1 bij dit besluit.

Thans wordt in die bijlage in paragraaf 2.1 enkel seksuele diversiteit genoemd als voorbeeld van 'omgaan met waardendilemma's'. Deze formulering is onduidelijk. Er is immers pas sprake van een waardendilemma bij ten minste twee waarden. Om die reden wordt de formulering zodanig aangepast dat er komt te staan: 'De deelnemer (h)erkent de basiswaarden van onze samenleving zoals mensenrechten en acceptatie van (onder meer etnische, religieuze, seksuele en gender) diversiteit, leert omgaan met waardendilemma's en hanteert de basiswaarden als richtlijn en uitgangspunt in zijn meningsvorming en bij zijn handelen.' Hierdoor veranderen de kwalificatie-eisen inhoudelijk niet. Het leren omgaan met waardendilemma's blijft expliciet onderdeel van de kwalificatie-eisen voor burgerschap.

Met deze wijziging wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden Van den Hul (PvdA) en Van Dijk (SP) over lhbt¹-acceptatie op school.²

Gelet op het doel van burgerschapsonderwijs – het leren omgaan met verschillen – behoort de acceptatie van (onder meer etnische, religieuze, seksuele en gender) diversiteit te worden opgenomen als een van de basiswaarden van onze samenleving. Door de nieuwe formulering wordt duidelijk dat burgerschapsonderwijs erop gericht is dat de student de basiswaarden (waaronder acceptatie van diversiteit) herkent en erkent, leert omgaan met dilemma's tussen waarden en de basiswaarden hanteert als richtlijn en uitgangspunt in zijn meningsvorming en bij zijn handelen. Acceptatie van verschillende vormen van diversiteit betekent het leren accepteren dat iemand een andere etniciteit, een andere godsdienst of een andere seksuele of gender identiteit kan hebben.

In paragraaf 2.3 van bijlage 1 bij het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB is thans reeds het belang van acceptatie van verschillen opgenomen. Met de wijziging van deze paragraaf wordt expliciet gemaakt dat dit onder meer betrekking kan hebben op etnische, religieuze, seksuele en gender diversiteit.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

¹ Lhbt: lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgender- en interseksue personen.

² Kamerstukken II, 2017/18, 30 420, nr. 274.