Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW

Wetgeving en Juridische Zaken

Van
[redacted]
T (06) [redacted]

Datum
31 augustus 2026

Referentie
WJZ/[redacted]

Bijlagen
Nader rapport

Wetsvoorstel uitwerking burgerschapsopdracht WEB

Beslisnota's

Kaderbrief Aanpak Basisvaardigheden MBO

nota

Nader rapport Wetsvoorstel uitwerking burgerschapsopdracht WEB

Aanleiding

Met het wetsvoorstel Uitwerking burgerschapsopdracht WEB wordt de bestaande wettelijke opdracht voor mbo-instellingen op het gebied van burgerschap verduidelijkt en uitgewerkt. Het wetsvoorstel is onderdeel van de bredere Aanpak basisvaardigheden MBO[1] en hangt samen met de vernieuwing van de kwalificatie-eisen voor het burgerschapsonderwijs. Deze aanpak is onderdeel van de inzet op de basis op orde voor *Onderwijs van topkwaliteit*, zoals aan u voorgelegd op in de deepdive over onderwijskwaliteit van 1 september.

Op 8 april 2026 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State) advies uitgebracht over het wetsvoorstel Uitwerking burgerschapsopdracht WEB. Het betreft een dictum B. Het advies is verwerkt en daarmee is het wetsvoorstel nu gereed voor indiening bij de Tweede Kamer.

Geadviseerd besluit

Indien u akkoord bent met indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, verzoek ik u de volgende stukken te ondertekenen:
- het nader rapport; en
- de memorie van toelichting.

Kernpunten

- De Raad van State heeft geadviseerd het wetsvoorstel aan te passen alvorens het in te dienen (dictum B). De adviespunten zijn samengevat:
  (1) Maak een duidelijker onderscheid tussen de algemene burgerschaps-opdracht (zorgplicht die ziet op de cultuur) en het burgerschapsonderwijs (resultaatverplichting die ziet op de onderwijsinhoud).
  (2) Schrap de basiswaarden 'vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit' uit de wettekst voor de burgerschapsopdracht.
  (3) Besteed andere aandacht aan de rol van toezicht, met nadruk op dialooggericht stimulerend en ondersteunend toezicht in plaats van focus op formele nalevingscontrole.
- De wettekst en de memorie van toelichting zijn aangepast.
- Er is overleg gevoerd met de inspectie en hierbij is akkoord bereikt over de huidige teksten.

[1] In de bijlage vindt u de Kaderbrief Aanpak Basisvaardigheden MBO waarin meer context bij dit onderwerp wordt geschetst.

- De beoogde inwerkingtreding is studiejaar 2027-2028.
- Bij indiening bij de Tweede Kamer worden de beslisnota's (zie bijlage) openbaar.

Toelichting

Wetsvoorstel

Om burgerschap een volwaardige positie te geven in het mbo en de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te verbeteren, wordt de burgerschapsopdracht in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) verduidelijkt en uitgewerkt voor instellingen die mbo verzorgen, en geïntroduceerd voor instellingen die een opleiding vavo verzorgen. Bij amvb zullen de kwalificatie-eisen voor het burgerschapsonderwijs worden herijkt en zal een instellingsexamen worden ingevoerd.
De voorgestelde burgerschapsopdracht is een zorgplicht die bestaat uit twee pijlers: instellingen dienen een cultuur binnen de instelling te bevorderen die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens, en draagt zorg voor een omgeving waarin studenten en vavo-studenten worden gestimuleerd te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens deze basiswaarden.

Advies Raad van State

De Raad van State adviseert drie punten:

1. *Maak een duidelijker onderscheid tussen de algemene burgerschapsopdracht (zorgplicht die ziet op de cultuur) en het burgerschapsonderwijs (resultaatverplichting die ziet op de onderwijsinhoud) en breng daarbij de onderwijsverplichting over te naar het onderwijshoofdstuk van de WEB.*
   - ➔ Dit advies is overgenomen. De burgerschapsopdracht ziet daarmee uitsluitend op de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de instellingscultuur. De onderwijsinhoudelijke en examineringsverplichtingen zijn afzonderlijk geregeld in het onderwijshoofdstuk van de WEB;
2. *Schrap de basiswaarden 'vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit' uit de wettekst voor de burgerschapsopdracht: wettelijke vastlegging doet hun rijkheid tekort en maakt het begrip burgerschap niet duidelijker.*
   - ➔ Dit advies is overgenomen in de wettekst. In de toelichting worden de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit nog wel als richtinggevende interpretatie en minimale ondergrens van de wettelijke norm aangegeven. Daarbij is benadrukt dat deze duiding niet limitatief is en dat instellingen veel ruimte hebben om, passend bij bijvoorbeeld hun pedagogische visie of levensbeschouwelijke grondslag, binnen de kaders van de democratische rechtsstaat eigen accenten te leggen en aanvullende waarden te benadrukken, mits die niet strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.
3. *Besteed andere aandacht aan de rol van toezicht, met nadruk op dialooggericht stimulerend en ondersteunend toezicht in plaats van focus op*

formele nalevingscontrole, en betrek daarbij de evaluatie van de burgerschapsopdracht funderend onderwijs.

➔ De memorie van toelichting is aangepast om tegemoet te komen aan dit adviespunt. Daarbij is aangegeven dat bij het toezicht het open gesprek tussen de instelling en de inspectie centraal staat. De inspectie kijkt daarbij, met oog voor de context van de instelling, naar de manier waarop de wettelijke burgerschapsopdracht in visie, beleid en praktijk wordt ingevuld. Waar nodig kan de inspectie instellingen wijzen op risico's of noodzakelijke verbeteringen en hen doorverwijzen naar ondersteuningsstructuren.[2] Tegelijkertijd blijft het toezicht onderdeel van het reguliere nalevingstoezicht en kan de inspectie optreden wanneer instellingen geen of onvoldoende invulling geven aan de wettelijke burgerschapsopdracht.

Rol Inspectie van het Onderwijs

De inspectie heeft in 2025 bij de uitvoeringstoets aangegeven dat (de toelichting bij) het wetsvoorstel op meerdere punten niet concreet genoeg was, waardoor er onduidelijkheid zou ontstaan voor instellingen en de inspectie niet goed toezicht zou kunnen houden en/of handhavend op kan treden. Ná de uitvoeringstoets is met de inspectiemedewerkers geschakeld en hebben zij concrete aanvullingen gedaan. Vrijwel alle aanvullingen zijn overgenomen in de toelichting.
De Raad van State adviseert bij deze nieuwe versie vervolgens juist dat het voeren van een open gesprek over de invulling en uitvoering van de burgerschapsopdracht waardevol is, ook al omdat de opdracht met betrekking tot de instellingscultuur een abstract en lastig te concretiseren onderwerp is. Met een 'stimulerende', meer ondersteunende rol van het toezicht wordt ook recht gedaan aan de autonomie van instellingen.
Deze visie staat haaks op de concretere invulling die na de uitvoeringstoets is aangebracht in de memorie van toelichting. Na diverse gesprekken met de inspectiemedewerkers is een nieuwe versie van de toelichting opgesteld. Hierin ligt de nadruk op positieve verplichtingen van instellingen en op een meer ondersteunende rol van de inspectie, waarbij binnen de kaders van de burgerschapsopdracht zo veel mogelijk vrijheid bestaat voor instellingen.

Planning

[2] De ondersteuning is in de aanloopfase naar de nieuwe wet- en regelgeving de afgelopen jaren verzorgd door het Expertisepunt Burgerschap MBO. Vanaf 1 juli 2027 wordt de ondersteuning vanuit het Expertisepunt beëindigd en kunnen instellingen voor informatie en ondersteuning over burgerschap terecht bij KLIMmbo. Dit is een breder landelijk kennis- en informatiepunt voor het mbo. Het thema burgerschap krijgt daarbinnen prioriteit tijdens de implementatiefase. Deze ondersteuning is anders ingericht. KLIMmbo richt zich op het verstrekken van informatie over wet- en regelgeving, het beantwoorden van vragen en tijdelijke implementatie-ondersteuning. Instellingsgerichte maatwerkbegeleiding behoort bijvoorbeeld niet tot de taken van KLIMmbo. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van wet- en regelgeving blijft bij de instellingen.

Het wetsvoorstel is in 2025 in internetconsultatie geweest. Er is door DUO en de inspectie een uitvoeringstoets uitgevoerd en er zijn diverse toetsen uitgevoerd en adviezen ontvangen (o.a. van het College voor de Rechten van de Mens en de Raad voor de Rechtspraak). Vervolgens is het aangepaste voorstel via de CSD en MR aanhangig gemaakt bij de Raad van State.
Nu het advies van de Raad van State is verwerkt, is het voorstel gereed om in te dienen bij de Tweede Kamer. De planning is om het voorstel na behandeling in beide Kamers zo spoedig mogelijk in 2027 te publiceren in het Staatsblad, zodat de instellingen zich kunnen voorbereiden op inwerkingtreding per studiejaar 2027-2028. Het voorstel zal tegelijkertijd in werking treden met de amvb (met herijking van de kwalificatie-eisen en de invoering van het instellingsexamen voor burgerschap) en met het wetsvoorstel Vereisten mbo-docenten basisvaardigheden.

Politieke context
Het voorstel is gestoeld op de opdracht in het Coalitieakkoord: *We verdiepen het democratisch ethos in de hele samenleving, onder andere door meer werk te maken van burgerschapsonderwijs.*

De Tweede Kamer is in grote meerderheid positief over de aanpassing van wet- en regelgeving. Dit wetsvoorstel is een gevolg van het feit dat de TK de regering eerder heeft verzocht om een minimale ondergrens te formuleren voor het burgerschapsonderwijs. Alle drie de moties waarmee de TK de regering heeft opgeroepen om meer werk te maken van burgerschap in het mbo zijn gesteund door de gehele Kamer, met uitzondering van de FvD en SGP, die niet met alle drie de moties hebben ingestemd.[3]

Krachtenveld
- De MBO Raad was aanvankelijk kritisch, maar heeft aangegeven het wetsvoorstel belangrijk te vinden en heeft meegedacht over de uitwerking.
- Een belangrijk deel van de mbo-instellingen is zich al aan het voorbereiden op de aanstaande wijzigingen, heeft werkgroepen ingesteld en schoolt docenten bij (met subsidie van OCW), waarbij het wetsvoorstel veelal wordt ervaren als een voldongen feit.
- JOBmbo is overwegend positief, en pleit voor ruimte voor oefenen met 'life skills' in het onderwijs. Dit is een uitwerking op amvb-niveau en daarom zal hieraan bij de lagere regelgeving meer aandacht worden besteed.
- BVMBO is positief over het gehele wetsvoorstel.
- NRTO onderkent het belang van burgerschap vanuit de drievoudige wettelijke kwalificatie, maar pleit voor lagere eisen aan volwassen studenten in ook diplomagerichte trajecten.
- Vanuit de internetconsultatie blijkt een breed draagvlak.

[3] Kamerstukken II 2019/20, 35336, nr. 16, Kamerstukken II 2019/20, 31 524, nr. 466en Kamerstukken II 2019/20, 31524 nr. 468.

- In het publieke en politieke debat is sinds de Nieuwsuur-uitzending over artikel 23 Grondwet en democratische waarden het gesprek over de grenzen van onderwijsvrijheid meer op de voorgrond gekomen. Deze discussie richt zich in de praktijk vooral op scholen in het funderend onderwijs. In het mbo spelen deze kwesties niet of nauwelijks: er zijn geen signalen dat instellingen moeite hebben met de burgerschapsopdracht of dat daar spanningen dreigen te ontstaan. Deze bredere discussie over artikel 23 Grondwet kleurt het maatschappelijk klimaat waarin onderhavig wetsvoorstel wordt behandeld.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW

Wetgeving en Juridische Zaken

Van
[redacted]
T (0[redacted]

Datum
9 december 2025

Referentie
WJ[redacted]

Bijlagen
MR-formulier

Wetsvoorstel uitwerking burgerschapsopdracht WEB (ter ondertekening)

Wetsvoorstel uitwerking burgerschapsopdracht WEB (versie met track changes)

Voordracht RvS

nota

Aanbieding MR - wetsvoorstel uitwerking burgerschapsopdracht WEB

Aanleiding

Het wetsvoorstel uitwerking burgerschapsopdracht WEB is in internetconsultatie en uitvoeringstoets geweest en is nu klaar om – na behandeling in de ministerraad - aanhangig gemaakt te worden bij de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: RvS). Het wetsvoorstel is behandeld in de CSD van 8 december 2025. Naar aanleiding van deze behandeling zijn enkele toevoegingen gedaan in de memorie van toelichting. Het voorstel is gereed voor behandeling in de MR van 19 december.
Omdat dit de laatste MR is voor het kerstreces, wordt u gevraagd alvast de voordracht en memorie van toelichting te ondertekenen. Zodoende kan het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk na behandeling in de MR aanhangig worden gemaakt bij de RvS.

Geadviseerd besluit

Indien u akkoord bent met aanbieding aan de ministerraad, verzoek ik u:
- het MR-formulier te ondertekenen;
- de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel te ondertekenen;
- de voordracht te ondertekenen.

Kernpunten

- Dit wetsvoorstel werkt de burgerschapsopdracht uit in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) voor het mbo en vavo.
- Het wetsvoorstel beoogt hoofdzakelijk dat instellingen die vallen onder de WEB, binnen de instelling een cultuur bevorderen die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, waaronder in ieder geval vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. De instelling dient daarbij te bevorderen dat studenten worden gestimuleerd om te oefenen met zich te verhouden tot en te handelen volgens die basiswaarden.
- In de voorbereiding op de CSD vroeg JenV zich af of het voorstel voldoende bepaald is voor de handhaafbaarheid. JenV raadde aan om hierop een invoeringstoets te doen in overleg met de inspectie. Om hieraan tegemoet te komen, is in de CSD toegezegd een passage over de invoeringstoets toe te voegen aan de toelichting. Deze passage is toegevoegd en akkoord bevonden door JenV.
- Beoogd wordt om het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk ter advisering voor te leggen aan de RvS, zodat het op 1 augustus 2027 in werking kan treden.

Toelichting

Inhoud wetsvoorstel
Om burgerschap een volwaardige positie te geven in het mbo en de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te verbeteren, bevat het regeerprogramma de opgave om de burgerschapsopdracht te verduidelijken.

Dit wetsvoorstel werkt de burgerschapsopdracht uit in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) voor het mbo en vavo. De voorgestelde burgerschapsopdracht is tweeledig: een verplichting tot het verzorgen van *burgerschapsonderwijs* en een *zorgplicht* voor het bevoegd gezag. Die zorgplicht valt uiteen in twee pijlers: het bevorderen van een *cultuur* die in lijn is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat (waaronder in ieder geval de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit) en het zorgdragen voor een omgeving waarin studenten worden gestimuleerd te *oefenen* met zich te verhouden tot en te handelen volgens deze basiswaarden.

Behandeling CSD
In de voorbereiding op de CSD vroeg JenV zich af of het voorstel voldoende bepaald is voor de handhaving door de inspectie. JenV raadde aan om hierop een invoeringstoets te doen in overleg met de inspectie. Een invoeringstoets is een toets na inwerkingtreding van de wet, waarbij de werking van de nieuwe regelgeving in de praktijk wordt bestudeerd, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering.
Om hieraan tegemoet te komen, is in de CSD toegezegd een passage over de invoeringstoets toe te voegen aan de toelichting. Deze passage is toegevoegd aan hoofdstuk 9. Verder zijn er naar aanleiding van enkele laatste opmerkingen uit de wetgevingstoets door JenV nog passages aangepast.

In de CSD kwam ook een vraag over de instrumentkeuze voor een wetsvoorstel. Deze vraag is naar tevredenheid in de CSD behandeld. Tot slot kwam er een tekstsuggestie vanuit het Sociaal en Cultureel Planbureau voor de aanleidingparagraaf. Deze suggestie is afgestemd en opgenomen.

Proces
In de CSD van 8 december jl. is besloten dat dit wetsvoorstel direct kan worden aangeboden voor behandeling in de MR van 19 december a.s., met inachtneming van de bespreking.
Na de bespreking in de MR wordt het voorstel, via de Koning, aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Met het nader rapport wordt gereageerd op het advies en wordt het wetsvoorstel vervolgens ingediend bij de Tweede Kamer. De geplande inwerkingtreding is 1 augustus 2027.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW via SOCW

Wetgeving en Juridische Zaken

Van
[redacted]
T (06[redacted]

Datum
14 november 2025

Referentie
WJZ[redacted]

Bijlagen
Wetsvoorstel uitwerking burgerschapsopdracht WEB

Verslag internetconsultatie

nota

CSD wetsvoorstel uitwerking burgerschapsopdracht WEB

Aanleiding

Het wetsvoorstel uitwerking burgerschapsopdracht WEB is in het voorjaar van 2025 in internetconsultatie geweest en DUO en de Inspectie van het Onderwijs hebben een uitvoeringstoets uitgevoerd. Daarnaast zijn er diverse adviezen ontvangen en (interdepartementale) toetsen uitgevoerd. Deze input is verwerkt en daarmee is het wetsvoorstel gereed om het, via het MR-traject, voor te leggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Geadviseerd besluit

Akkoord te gaan met de start van het ministerraadtraject voor advisering door de Raad van State, te beginnen met de aanbieding van het wetsvoorstel aan de CSD.

Kernpunten

- Dit wetsvoorstel werkt de burgerschapsopdracht uit in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) voor het mbo en vavo.
- Het wetsvoorstel beoogt hoofdzakelijk dat instellingen die vallen onder de WEB, binnen de instelling een cultuur bevorderen die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, waaronder in ieder geval vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. De instelling dient daarbij te bevorderen dat studenten oefenen met zich te verhouden tot en te handelen volgens die basiswaarden.
- Het wetsvoorstel is in internetconsultatie geweest, er is door DUO en de inspectie een uitvoeringstoets uitgevoerd en het Adviescollege toetsing regeldruk heeft de regeldruk getoetst. Er zijn adviezen ontvangen van het College voor de Rechten van de Mens, de Raad voor de rechtspraak en de Regeringscommissaris Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Seksueel Geweld. JenV heeft een wetgevingstoets uitgevoerd en BZK een constitutionele toets.
- Er wordt een verslag (zie bijlage) van de internetconsultatie gepubliceerd.
- Alle input is verwerkt en er staan geen discussiepunten meer open. Hiermee is het voorstel gereed voor advisering door de Raad van State.

Toelichting

Inhoud wetsvoorstel
Om burgerschap een volwaardige positie te geven in het mbo en de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te verbeteren, bevat het regeerprogramma de opgave om de burgerschapsopdracht te verduidelijken. Eerder heeft OCW met de sector in de Werkagenda MBO afgesproken dat iedere betrokken partij vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid inzet op maatregelen om het burgerschapsonderwijs

te versterken. Onderdeel daarvan is verbetering van de wet- en regelgeving door OCW. Daarom is bijgaand wetsvoorstel opgesteld, dat gereed is voor advisering door de Raad van State.

Dit wetsvoorstel werkt de burgerschapsopdracht uit in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) voor het mbo en vavo. De voorgestelde burgerschapsopdracht is tweeledig: een verplichting tot het verzorgen van *burgerschapsonderwijs* en een *zorgplicht* voor het bevoegd gezag. Die zorgplicht valt uiteen in twee pijlers: het bevorderen van een *cultuur* die in lijn is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat (waaronder in ieder geval de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit) en het zorgdragen voor een omgeving waarin studenten worden gestimuleerd te *oefenen* met zich te verhouden tot en te handelen volgens deze basiswaarden.

Bij amvb zullen de kwalificatie-eisen voor het *burgerschapsonderwijs* worden herijkt en zal een instellingsexamen worden ingevoerd.

Internetconsultatie
Van 13 maart tot en met 25 april 2025 is het wetsvoorstel onderwerp geweest van internetconsultatie. In totaal zijn er 52 reacties binnengekomen, afkomstig van diverse belangenorganisaties, onderwijsinstellingen, docenten en enkele individuele personen. Op hoofdlijnen zijn de meeste reacties positief, waarbij soms één of enkele aandachtspunten worden genoemd. Een belangrijk aandachtspunt was de verhouding met de vrijheid van inrichting van artikel 23 van de Grondwet. Het wetsvoorstel is hierop aangepast: de grondslag voor het burgerschapsonderwijs is concreter vastgelegd op wetsniveau. Overige reacties zijn, voor zover relevant, verwerkt. In de bijlage is het verslag van de internetconsultatie opgenomen. Het verslag wordt gepubliceerd.

Uitvoeringstoets
DUO acht het wetsvoorstel uitvoerbaar. De Inspectie van het Onderwijs heeft aangegeven dat (de toelichting bij) het wetsvoorstel op meerdere punten niet concreet genoeg is. Dit kan ertoe leiden dat het voor de instellingen niet goed uit te voeren is, dat de inspectie niet goed toezicht kan houden en/of handhavend op kan treden en dat er een risico ontstaat voor wat betreft de weging van de juridische basis als sprake is van toetsing door de rechter. Ná de uitvoeringstoets is met de verantwoordelijke inspectie-collega's geschakeld en hebben zij concrete aanvullingen gedaan in een nieuwe versie. Vrijwel alle aanvullingen zijn overgenomen in het wetsvoorstel. Op die manier is de norm nog helderder geworden, en is ook gespecificeerd wat instellingen minimaal moeten doen om te voldoen aan hun wettelijke verplichtingen, waarop de inspectie zal toezien.

Op één punt is een voorgestelde aanvulling niet overgenomen, namelijk de toevoeging in wetsartikel 1.2.2, eerste lid: *'en het bevoegd gezag stimuleert dat studenten de basiswaarden van de democratische rechtsstaat als uitgangspunt voor hun handelen nemen.'* We zijn van mening dat deze toevoeging onnodig is; het stimuleren van de basiswaarden zit al in de twee pijlers. Handhaving door de inspectie is hiermee en met de aanvullingen in de toelichting voldoende geborgd. Bovendien wordt het onderscheid tussen de twee pijlers (cultuur + oefenen) in de wettekst met deze aanvulling in het wetsartikel onduidelijk. De inspectie is ervan

op de hoogte gesteld dat vrijwel alle aanvullingen zijn overgenomen, behalve deze.

Adviezen en (interdepartementale) toetsen
Er zijn diverse adviezen en (interdepartementale) toetsen ontvangen:

- Het wetsvoorstel is geselecteerd voor de wetgevingstoets door JenV. JenV heeft vóór en na de consultatiefase meegekeken. De toelichting is op diverse punten aangescherpt en redactioneel verbeterd.
- Vanwege de link met artikel 23 Grondwet en de vrijheid van meningsuiting en godsdienst, is het wetsvoorstel voorgelegd aan BZK voor de constitutionele toets. De memorie van toelichting is op diverse punten, vooral hoofdstuk 3 Hoger recht, aangescherpt.
- Er is een regeldruktoets uitgevoerd door het Adviescollege toetsing regeldruk. Alle adviezen zijn verwerkt.
- Er is advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak. De Raad verwacht geen substantiële werklastgevolgen, maar doet wel enkele suggesties tot verbetering van de toelichting. Deze suggesties zijn overgenomen.
- Er is advies ontvangen van het College voor de Rechten van de Mens. Het advies bevat voornamelijk curriculaire elementen, die niet op wetsniveau geregeld worden. Het College is betrokken bij de totstandkoming van de handreiking voor een vertaalslag van kwalificatie-eisen burgerschap naar de onderwijspraktijk.
- Er is advies ontvangen van de Regeringscommissaris Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Seksueel Geweld. De suggesties van de RCGOG om een aantal passages toe te voegen is overgenomen.

Proces
Behandeling is voorzien in de CSD van 8 december en vervolgens de MR van 19 december. Vervolgens wordt het voorstel, via de Koning, aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Met het nader rapport wordt gereageerd op het advies en wordt het wetsvoorstel vervolgens ingediend bij de Tweede Kamer.

Politieke context
Dit wetsvoorstel is een uitwerking van het regeerprogramma. Ook kan het worden gezien als een uitwerking van de opgave in het hoofdlijnenakkoord om bestuurders sneller te kunnen ontslaan die de burgerschapsopdracht niet uitvoeren.
De Tweede Kamer is in grote meerderheid positief over de aanpassing van wet- en regelgeving. Bij eerdere TK-debatten heeft die meerderheid de doorslag gegeven om een instellingsexamen in te voeren. Verder is dit wetsvoorstel een gevolg van het feit dat de TK de regering eerder heeft verzocht om een minimale ondergrens te formuleren voor het burgerschapsonderwijs. Alle drie die moties zijn gesteund door de gehele Kamer, met uitzondering van FvD en SGP, die niet met alle drie de moties hebben ingestemd.[1]

Krachtenveld

[1] *Kamerstukken II* 2019/20, 35336, nr. 16, *Kamerstukken II* 2019/20, 31524, nr. 454 en *Kamerstukken II* 2019/20, 31524 nr. 468.

- De MBO Raad was aanvankelijk kritisch, maar heeft aangegeven het wetsvoorstel belangrijk te vinden en heeft meegedacht over de uitwerking. Bijna alle grote instellingen anticiperen inmiddels reeds op de nieuwe kaders.
- JOBmbo is overwegend positief, en pleit voor ruimte voor oefenen met 'life skills' in het onderwijs. Dit is een uitwerking op amvb-niveau en daarom zal hieraan bij de internetconsultatie van de lagere regelgeving meer aandacht aan worden besteed.
- BVMBO is positief over het gehele wetsvoorstel.
- NRTO onderkent het belang van burgerschap, maar pleit voor lagere eisen aan volwassen studenten in ook diplomagerichte trajecten.
- Vanuit de internetconsultatie blijkt een breed draagvlak.
- In het publieke en politieke debat is sinds de recente Nieuwsuur-uitzending over artikel 23 Grondwet en democratische waarden het gesprek over de grenzen van onderwijsvrijheid meer op de voorgrond gekomen. Deze discussie richt zich in de praktijk vooral op scholen in het funderend onderwijs, waar soms spanning wordt ervaren tussen onderwijsvrijheid en democratische waarden. In het mbo spelen deze kwesties niet of nauwelijks: er zijn geen signalen dat instellingen moeite hebben met de burgerschapsopdracht of dat daar spanningen dreigen te ontstaan. Deze bredere discussie over artikel 23 Grondwet kleurt het maatschappelijk klimaat waarin onderhavig wetsvoorstel wordt behandeld.

10/03: Tekstuele opmerkingen MOCW bij WEB pag. 30 & 32 I.O. nr.:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW

Middelbaar Beroepsonderwijs

Van
2 - Persoonsgegeven

Datum
25 februari 2025

Referentie
50851145

Afgestemd met
WJZ

Bijlagen
1. Conceptwetsvoorstel Uitwerking burgerschapsopdracht WEB

nota

Internetconsultatie wetsvoorstel Uitwerking burgerschapsopdracht WEB

Aanleiding

Bijgaand treft u een volgende versie van het conceptwetsvoorstel *Uitwerking burgerschapsopdracht WEB* aan. U hebt bij de voorgaande nota aangegeven op één punt niet volledig akkoord te zijn. Dit betrof de wettekst van het voorgestelde artikel 1.2.2, tweede lid, onderdeel a, WEB.

We hebben een formulering van het tweede lid van artikel 1.2.2 WEB voorgesteld, die meer in lijn is met het wetsvoorstel *Verduidelijking burgerschapsopdracht funderend onderwijs* zoals dat in 2020 werd aangeboden aan de Tweede Kamer. U bent met deze formulering in het gesprek van 21 februari 2025 akkoord gegaan.

Nog een kleine correctie op p. 30 & 32 Verder akkoord

Geadviseerd besluit

Bij een positief besluit wordt het wetsvoorstel aangeboden voor internetconsultatie. Dan wordt ook de uitvoeringstoets gevraagd.

- Bent u akkoord met het aanbieden van bijgaand wetsvoorstel voor internetconsultatie?

Kernpunten

Naar aanleiding van de vorige beslisnota (d.d. 3 februari 2025) hebt u aangegeven zich niet volledig te kunnen vinden in de wettekst van het voorgestelde artikel 1.2.2 WEB. Daarin was een onderdeel van de tekst uit het amendement Van den Hul[1] opgenomen.

Hierover heeft met u op 21 februari 2025 overleg plaatsgevonden. Naar aanleiding van dit overleg is nu een nieuw voorstel gedaan voor de formulering van het tweede lid van artikel 1.2.2 WEB. Daarmee wordt teruggaan naar een vergelijkbare tekst zoals die was opgenomen in het wetsvoorstel *Verduidelijking burgerschapsopdracht funderend onderwijs* zoals dat in 2020 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Zie ook de pagina's 1 en 2 van het wetsvoorstel.

In de bijgevoegde versie van het wetsvoorstel is de memorie van toelichting aangepast op de gewijzigde tekst in artikel 1.2.2 WEB. Ook de regeldrukparagraaf is verder ingevuld na een informele toets van de ATR.

---

[1] Kamerstukken II, 2020/21, 35 352, nr. 29.

11/02:
MOCW niet akk met nota nr: 50434530 + op Wetsvoorstel WEB nr: 49983343

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

ID.nr:

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW

Middelbaar Beroepsonderwijs

Van
2 - Persoonsgegeven

Datum
3 februari 2025

Referentie
50434530 (25579)

Bijlagen
1. Conceptwetsvoorstel Uitwerking burgerschapsopdracht WEB
2. Planning (in deze nota)

nota

Internetconsultatie wetsvoorstel Uitwerking burgerschapsopdracht WEB

Aanleiding

Voor u ligt een volgende versie van het conceptwetsvoorstel *Uitwerking burgerschapsopdracht WEB*. Om te zorgen dat het wetsvoorstel per 1 augustus 2026 in werking kan treden en de geregistreerde toezegging na te komen om de TK in Q1 te informeren, is het nodig om het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in internetconsultatie te brengen.

U bent eerder akkoord gegaan met de gevraagde beslispunten over de reikwijdte van het wetsvoorstel met vavo- en niet- bekostigde instellingen, met uitzondering van het onderstaande beslispunt.

Geadviseerd besluit

Bij een positief besluit wordt het wetsvoorstel aangeboden voor internetconsultatie. Dan wordt ook de uitvoeringstoets gevraagd.

1. Bent u akkoord met het aanbieden van het bijgaande wetsvoorstel voor internetconsultatie?

Kernpunten

We vragen uw akkoord op het gehele wetsvoorstel. Uw opmerkingen zijn verwerkt, waarbij een aantal pedagogisch-didactische elementen uit de toelichting is verwijderd. Verder zijn op een aantal plaatsen inhoudelijke en tekstuele verduidelijkingen gemaakt, zoals bij de relatie die er bestaat tussen onderhavig wetsvoorstel en het wetsvoorstel waarmee u aanvullende eisen aan docenten in basisvaardigheden stelt. Ook is het voorgestelde wetsartikel 1.2.2 WEB tekstueel meer in lijn gebracht met artikel 1 van de Grondwet door dezelfde discriminatiegronden te noemen, en is aan u een verduidelijking gegeven over de inhoud van het voorgestelde artikel 1.2.2 WEB.

Tot slot is in de inspectieparagraaf 6.1 verduidelijkt wat de positie is van de uitgewerkte basiswaarden die daar worden genoemd, mede omdat de Inspectie van het Onderwijs aangeeft dat het toezicht op de naleving van de burgerschapsopdracht zoals geformuleerd in onderhavig wetsvoorstel, onuitvoerbaar voor hen zou zijn indien deze uitwerkingen hier geen plek krijgen.

Indien u niet akkoord bent, zal uw reactie worden verwerkt waarna het stuk u nogmaals ter akkoord wordt aangeboden voordat het in consultatie gaat.

Sg.

Datum
3 februari 2025

Bijlage
Planning gelijktijdige inwerkingtreding wet en AMvB op 1 augustus 2026

Planning	Wet	AMvB
Ontwerpen	Heden –12 februari 2024	Februari, maart, april 2025
Wetgevingstoets JenV (reactie op pretoets)	Reeds afgerond eind 2024	N.v.t.
Internetconsultatie (6 weken) UT (10 weken) ATR (2 weken)	Februari, maart, april 2025	Mei, juni, juli 2025
Verwerking reacties consultatie en toetsen	Half april en mei 2025	September - december 2025
Wetgevingstoets JenV, grondrechtentoets BZK en financiële toets Fin (2 weken)	Eerste helft juni 2025	Januari 2026
CSD en MR	Tweede helft augustus en eerste helft september 2025	Februari, maart 2026
Raad van State en nader rapport	Tweede helft september, oktober, november, december 2025	April, mei, juni 2026 (kan pas als het wv is aangenomen door de TK)
Tweede Kamer	Januari, februari, maart 2026	
Eerste Kamer	April, mei, juni 2026	
Publicatie	Juni/juli 2026	Juni 2026
Inwerkingtreding	1 augustus 2026	1 augustus 2026

14-01-2025 opm. MOCW
bij IDWRS.: 47876744
47879469

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

IDWR.:

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW

Middelbaar Beroepsonderwijs

Van
2 - Persoonsgegeven

Datum
12 november 2024

Referentie
47876744 (25579)

Bijlagen
1. Conceptwetsvoorstel Uitwerking burgerschapsopdracht WEB
2. Planning (in deze nota)

nota

Internetconsultatie wetsvoorstel Uitwerking burgerschapsopdracht WEB

Aanleiding

Voor u ligt het conceptwetsvoorstel *Uitwerking burgerschapsopdracht WEB.* Om te zorgen dat het wetsvoorstel per 1 augustus 2026 in werking kan treden, is het nodig om het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in internetconsultatie te brengen.

Met deze nota wordt een samenvatting gegeven van de inhoud van het conceptwetsvoorstel waarmee de burgerschapsopdracht voor instellingen die mbo en vavo aanbieden wordt uitgewerkt. Daarbij wordt ook ingegaan op het hoofdlijnenakkoord, het regeerprogramma, het proces en de planning.

Geadviseerd besluit

We leggen u graag onderstaande beslispunten voor. Zie het onderdeel Toelichting hieronder voor een toelichting per beslispunt. Bij een positief besluit wordt het wetsvoorstel aangeboden voor internetconsultatie. Dan wordt ook de uitvoeringstoets gevraagd.

1. Bent u akkoord met de reikwijdte van het wetsvoorstel, waarbij de burgerschapsopdracht wordt uitgewerkt voor zowel bekostigde als niet-bekostigde mbo-instellingen?
2. Bent u akkoord met het introduceren van een burgerschapsopdracht voor instellingen die vavo aanbieden?
3. Bent u – onafhankelijk van uw besluit op de hierboven genoemde punten – inhoudelijk akkoord met het aanbieden van de rest van bijgaand wetsvoorstel voor internetconsultatie?

→ ja

1
1
1 - Eenheid Kabinet
1
1

→ nee. Zie mijn opm. Ik heb verder gewerkt in de TC-versie 08-01-2025

→ ja

Kernpunten

- Dit wetsvoorstel werkt de burgerschapsopdracht uit in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) voor het mbo en vavo. Bij AMvB zullen de kwalificatie-eisen voor het *burgerschapsonderwijs* worden herijkt en zal een instellingsexamen worden ingevoerd.
- De burgerschapsopdracht is tweedelig: een verplichting tot het verzorgen van *burgerschapsonderwijs* en een *zorgplicht* voor het bevoegd gezag voor een cultuur die in lijn is met basiswaarden, waarbij studenten zich veilig en geaccepteerd weten. De zorgplicht omvat twee onderdelen: instellingen moeten zorgen dat studenten zich veilig en geaccepteerd weten en zij moeten bevorderen dat studenten oefenen om zich te verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW

MvT gelezen tot ~ p. 20
Inmiddels voldoende opmerkingen voor een volgende slag te maken EB

Middelbaar Beroepsonderwijs

Van
2 - Persoonsgegeven

Datum
12 november 2024

Referentie
47876744 (25579)

Bijlagen
1. Conceptwetsvoorstel Uitwerking burgerschapsopdracht WEB
2. Planning (in deze nota)

JSi

nota

Internetconsultatie wetsvoorstel Uitwerking burgerschapsopdracht WEB

Aanleiding

Voor u ligt het conceptwetsvoorstel *Uitwerking burgerschapsopdracht WEB*. Om te zorgen dat het wetsvoorstel per 1 augustus 2026 in werking kan treden, is het nodig om het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in internetconsultatie te brengen.

Met deze nota wordt een samenvatting gegeven van de inhoud van het conceptwetsvoorstel waarmee de burgerschapsopdracht voor instellingen die mbo en vavo aanbieden wordt uitgewerkt. Daarbij wordt ook ingegaan op het hoofdlijnenakkoord, het regeerprogramma, het proces en de planning.

Geadviseerd besluit

We leggen u graag onderstaande beslispunten voor. Zie het onderdeel Toelichting hieronder voor een toelichting per beslispunt. Bij een positief besluit wordt het wetsvoorstel aangeboden voor internetconsultatie. Dan wordt ook de uitvoeringstoets gevraagd.

1. Bent u akkoord met de reikwijdte van het wetsvoorstel, waarbij de burgerschapsopdracht wordt uitgewerkt voor zowel bekostigde als niet-bekostigde mbo-instellingen?
2. Bent u akkoord met het introduceren van een burgerschapsopdracht voor instellingen die vavo aanbieden?
3. Bent u – onafhankelijk van uw besluit op de hierboven genoemde punten – inhoudelijk akkoord met het aanbieden van de rest van bijgaand wetsvoorstel voor internetconsultatie?

Kernpunten

- Dit wetsvoorstel werkt de burgerschapsopdracht uit in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) voor het mbo en vavo. Bij AMvB zullen de kwalificatie-eisen voor het *burgerschapsonderwijs* worden herijkt en zal een instellingsexamen worden ingevoerd.
- De burgerschapsopdracht is tweedelig: een verplichting tot het verzorgen van *burgerschapsonderwijs* en een *zorgplicht* voor het bevoegd gezag voor een cultuur die in lijn is met basiswaarden, waarbij studenten zich veilig en geaccepteerd weten. De zorgplicht omvat twee onderdelen: instellingen moeten zorgen dat studenten zich veilig en geaccepteerd weten en zij moeten bevorderen dat studenten oefenen om zich te verhouden tot en handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

- Dit wetsvoorstel is een uitwerking van het regeerprogramma. Ook kan het worden gezien als een uitwerking van de opgave in het hoofdlijnenakkoord om bestuurders sneller te kunnen ontslaan die de burgerschapsopdracht niet uitvoeren.

Toelichting

Om burgerschap een volwaardige positie te geven in het mbo en de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te verbeteren, bevat het regeerprogramma de opgave om de burgerschapsopdracht te verduidelijken. Eerder heeft OCW met de sector in de Werkagenda MBO afgesproken dat iedere betrokken partij vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid inzet op maatregelen om het burgerschapsonderwijs te versterken. Onderdeel daarvan is verbetering van de wet- en regelgeving door OCW. Daarom is bijgaand wetsvoorstel opgesteld, dat gereed is voor internetconsultatie.

Beslispunten

Voor de voorgestelde wetswijziging leggen we u drie beslispunten voor. Zie hieronder een toelichting op de beslispunten. Voor de eerste twee beslispunten kunt u ook met name paragraaf 2.5 raadplegen van de memorie van toelichting.

Ad beslispunt 1. Reikwijdte burgerschapsopdracht voor bekostigde en niet-bekostigde mbo-instellingen

Het wetsvoorstel werkt de bestaande wettelijke drievoudige kwalificatieplicht uit voor zowel bekostigde als niet-bekostigde mbo-instellingen (respectievelijk 54 en 40 instellingen), omdat beide soort instellingen hiermee invulling geven aan hun bestaande wettelijke drievoudige kwalificatieplicht, en daarnaast een maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen voor de persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke ontwikkeling van studenten. De verplichting om een cultuur te bevorderen in overeenstemming met basiswaarden van de democratische rechtsstaat geldt derhalve voor alle mbo-aanbieders die een diplomagericht traject aanbieden. Dit zorgt voor een gelijk speelveld en consistentie binnen het beroepsonderwijs. Ook wordt op deze manier voorkomen dat niet-bekostigde instellingen de democratische rechtsstaat kunnen ondermijnen. Bovendien is dit in lijn met de andere onderwijswetten WVO 2020, die ook een burgerschapsdracht stelt aan niet-bekostigde scholen, en de WHW, die de verplichting voor bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef ook oplegt aan niet-bekostigde ho-instellingen. Het advies is om het wetsvoorstel dus van toepassing te verklaren op het niet-bekostigd middelbaar beroepsonderwijs.

Ad beslispunt 2. Burgerschapsopdracht voor vavo-instellingen

Hieronder volgt een overzicht van de voor- en nadelen van het opnemen van bekostigde en niet-bekostigde vavo-instellingen in het wetsvoorstel, dat wordt afgesloten met een advies. Hierbij is relevant om te vermelden dat de burgerschapsopdracht aan instellingen die vavo aanbieden, enkel ziet op het bevorderen van een cultuur die in overeenstemming is met basiswaarden. De verplichting tot het aanbieden van burgerschapsonderwijs en het afsluiten

daarvan met een instellingsexamen geldt niet voor vavo-onderwijs, omdat de inhoud van dit type onderwijs wordt beheerst door de WVO 2020 en deze kent geen vak burgerschap.

Voordelen:

- **Het is een logische stap, aangezien vavo veelal wordt aangeboden op roc's.** Door ook het vavo mee te nemen in de burgerschapsopdracht, hoeft het bevoegd gezag van deze roc's geen onderscheid te maken tussen de mbo- en vavo-studenten binnen dezelfde instelling. In de praktijk is het onlogisch en onwenselijk om slechts een cultuur in overeenstemming met basiswaarden te bevorderen voor mbo-studenten en niet voor vavo-studenten, terwijl zij zich in hetzelfde gebouw bevinden. Wel van toepassing verklaren, draagt bij aan een uniforme en gelijkwaardige burgerschapsopdracht binnen de instelling, ongeacht of het mbo-studenten of vavo-studenten betreft.
- **Bevordering van een veilige cultuur binnen de instelling.** Het wetsvoorstel stelt expliciete eisen aan de instellingscultuur, wat ook voor vavo-studenten bijdraagt aan zich veilig en geaccepteerd weten.
- **Voorkomen van ondermijning van de democratische rechtsorde.** Door de burgerschapsopdracht uit te breiden naar instellingen die vavo aanbieden, wordt gewaarborgd dat deze instellingen bijdragen aan het in stand houden en versterken van de democratische rechtsstaat.
- **Stimulans tot reflectie op basiswaarden.** Hoewel in beperktere zin omdat vavo-opleidingen geen curriculaire burgerschapsopdracht kennen, bevordert een burgerschapsopdracht aan instellingen die vavo aanbieden dat ook vavo-studenten actief nadenken over hun rol binnen de democratische rechtsstaat.
- **Uniformiteit tussen onderwijsniveaus.** Het opnemen van instellingen die vavo aanbieden sluit aan bij de eerder ingevoerde vergelijkbare verduidelijking van de burgerschapsopdracht in het reguliere voortgezet onderwijs. Dit bevordert consistentie en voorkomt ongerechtvaardigde verschillen tussen scholen en instellingen.
- **Bijdrage aan maatschappelijke ontwikkeling.** Ondanks de korte duur van opleidingen bij instellingen vavo, stelt het wetsvoorstel geen expliciete eisen aan de duur of intensiteit van de uitvoering van de burgerschapsopdracht. Daarmee kan ook binnen een jaar tijd goed worden bijgedragen aan de persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling van vavo-studenten.

Nadelen:

- **Mogelijk beperkte toepasbaarheid vanwege korte studieduur.** Vavo-studenten blijven vaak slechts één jaar op een instelling. Ondanks dat het wetsvoorstel geen expliciete eisen stelt aan de duur en intensiteit van de uitvoering van de burgerschapsopdracht, beperkt dit wel de mogelijkheden om structureel aan burgerschapsontwikkeling te werken. Studenten volgen vaak een beperkt aantal vakken, waardoor de integratie van de burgerschapsopdracht in het onderwijsprogramma uitdagend kan zijn.

- **Geen verplichting tot burgerschapsonderwijs voor vavo.** In tegenstelling tot mbo-studenten, is curriculair burgerschapsonderwijs niet verplicht voor vavo-studenten, waardoor het effect mogelijk beperkt blijft.
- **Complexiteit voor instellingen.** Het uitbreiden van de opdracht naar instellingen die vavo aanbieden, kan leiden tot extra administratieve en organisatorische lasten, zeker gezien de specifieke omstandigheid van vavo waarin zij geen verplicht burgerschapsonderwijs hoeven te verzorgen.

Advies
Het opnemen van instellingen die vavo aanbieden in het wetsvoorstel kent duidelijke voordelen, met name wat betreft uniformiteit, het voorkomen van ongerechtvaardigde verschillen tussen onderwijssectoren en het versterken van de democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd zijn er praktische beperkingen door de korte duur van vavo-opleidingen en het ontbreken van een curriculaire burgerschapsverplichting voor vavo-studenten.

Deze overwegingen bij elkaar genomen, adviseren we om de burgerschapsopdracht die met onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld, wel van toepassing te verklaren op instellingen die vavo aanbieden.

Ad beslispunt 3. Internetconsultatie en uitvoeringstoetsen
Ongeacht het besluit over de reikwijdte in de twee punten hierboven, vragen we uw inhoudelijke akkoord op het gehele wetsvoorstel. Indien u niet akkoord bent met de beslispunten 1 en/of 2, zal uw reactie worden verwerkt waarna het stuk u nogmaals ter akkoord wordt aangeboden voordat het in consultatie gaat. Tegelijkertijd zal het wetsvoorstel worden aangeboden aan DUO en de Inspectie voor een uitvoeringstoets.

De inhoud van het wetsvoorstel

Ondanks de toenemende aandacht voor burgerschap blijven de positie van burgerschap en de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs vaak achter door onduidelijke kaders. Met dit wetsvoorstel wordt daarom de burgerschapsopdracht verduidelijkt door deze uit te werken. Het bevoegd gezag krijgt een zorgplicht om een cultuur binnen de instelling te bevorderen die in lijn is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Instellingen behouden ruimte voor eigen invulling.

Er staan drie algemeen aanvaarde basiswaarden centraal die *in ieder geval* het uitgangspunt vormen bij de uitvoering van de burgerschapsopdracht: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Deze waarden zijn fundamenteel voor onze democratische samenleving en verankerd in internationale verdragen en de Grondwet. Deze drie waarden zijn genoemd in het regeerprogramma. Paragraaf 2.2 van het wetsvoorstel bevat een uitleg van deze waarden.

De invulling met deze drie waarden is grotendeels in lijn met de sinds 2021 verduidelijkte wettelijke burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs.[1] Instellingen hebben de vrijheid om aanvullende waarden centraal te stellen, zolang deze niet in strijd zijn met deze basiswaarden.

De verhouding tussen burgerschapsopdracht en -onderwijs is als volgt:

- De burgerschapsopdracht betreft een zorgplicht voor het bevoegd gezag voor een cultuur die in lijn is met basiswaarden, waarbij studenten zich veilig en geaccepteerd weten als randvoorwaarde om te oefenen met burgerschap. Daarnaast heeft het bevoegd gezag de verantwoordelijkheid om te bevorderen dat studenten oefenen om zich te verhouden tot en handelen volgens basiswaarden. De burgerschapsopdracht betreft de gehele instelling. Hierover gaat het huidige wetsvoorstel (wijziging van de WEB).
- Burgerschapsonderwijs betreft een deel van het onderwijsprogramma en focust op het ontwikkelen van kennis, vaardigheden, inzichten en ervaringen door studenten om actief te kunnen deelnemen aan de samenleving en op de arbeidsmarkt. De kwalificatie-eisen vormen de basis voor de vormgeving van dit deel van het onderwijsprogramma. Kort gezegd: het burgerschapsonderwijs wordt bij een grote meerderheid van de instellingen[2] vormgegeven met het vak burgerschap en zal worden geëxamineerd. De actualisering van de kwalificatie-eisen maakt geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel maar van de voorgenomen wijziging van het Ekb WEB (een AMvB). Er wordt gestreefd naar een gelijktijdige inwerkingtreding van de burgerschapsopdracht in de WEB en de kwalificatie-eisen en het instellingsexamen in de AMvB per 1 augustus 2026. Deze AMvB zal later aan u worden voorgelegd en vervolgens in procedure worden gebracht.

Het hoofdartikel van de burgerschapsopdracht in de WEB wordt zo vormgegeven:

Artikel 1.2.2. Burgerschap

1. Het bevoegd gezag verzorgt burgerschapsonderwijs als bedoeld in artikel 7.1.3 en bevordert een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, waaronder in ieder geval de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, zoals verankerd in de Grondwet en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens.
2. Het bevoegd gezag draagt daarbij in ieder geval zorg voor een omgeving waarin een student of vavo-student:

---

[1] Een verschil is dat deze waarden niet expliciet in de onderwijswetten van het funderend onderwijs worden genoemd maar wel in alle toelichtende stukken daarvan. In het mbo is om duidelijkheidsoverwegingen gekozen om in het conceptwetsvoorstel deze waarden in de wettekst zelf te benoemen.

[2] Niet alle instellingen kennen het vak burgerschap, omdat het in sommige gevallen ook verweven met of geïntegreerd in andere vakken (zoals met lob of Nederlands) in het onderwijsprogramma wordt aangeboden.

a. zich veilig en geaccepteerd weten, ongeacht verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid; en
b. worden gestimuleerd te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens basiswaarden.

3. Het bevoegd gezag legt vast en maakt openbaar hoe het uitvoering geeft aan het eerste en tweede lid.
4. Artikel 1.3.6 is van overeenkomstige toepassing op de uitvoering van de burgerschapsopdracht, bedoeld in het eerste en tweede lid (dit betreft kwaliteitszorg).

Zorgplicht voor een veilige omgeving
Een veilige omgeving is een randvoorwaarde voor burgerschapsontwikkeling. Instellingen moeten daarom zorgen voor een cultuur binnen de instelling waarin basiswaarden worden bevorderd. Hiertoe moet de instelling beleid ontwikkelen en handhaven, dat tevens zaken als discriminatie, pesten en grensoverschrijdend gedrag tegengaat. Instellingen moeten procedures hebben voor klachtenafhandeling en kunnen aanvullende maatregelen nemen zoals het aanstellen van vertrouwenspersonen en scholing voor personeel.

Hiervoor is het nodig dat instellingen een visie op burgerschap formuleren, deze vertalen naar de dagelijkse praktijk. Beleid moet zichtbaar zijn en gemakkelijk toegankelijk voor (aspirant-)studenten, ouders, personeel en andere betrokkenen. Instellingen moeten duidelijk maken wat zij willen bereiken met het creëren van een veilige omgeving. De invulling van deze verplichting wordt vastgelegd in documenten zoals het Studentenstatuut, waarin omgangsregels voor studenten moeten worden opgenomen die betrekking hebben op hun rechten en plichten. Voor de uitvoering van de overige onderdelen van de burgerschapsopdracht bepaalt de instelling zelf de plek en vorm waarin dit openbaar wordt gemaakt.

De burgerschapsopdracht biedt handvatten en een kompas, en geeft instellingen daarbij nadrukkelijk ruimte voor eigen invulling, afgestemd op hun specifieke context en pedagogische visie. Dit sluit aan bij de Hoofdlijnenakkoord-opgave dat artikel 23 van de Grondwet intact blijft.

Dit wetsvoorstel regelt een verplichting op het gebied van **sociale veiligheid**, als voorwaarde voor een goede burgerschapsontwikkeling van studenten. Het Regeerprogramma bevat ook de ambitie om een zorgplicht sociale veiligheid voor het vervolgonderwijs te introduceren. Daarvoor volgt een apart wetsvoorstel voor het gehele vervolgonderwijs. Het voornemen is om daarin een aantal zaken expliciet te regelen om de sociale veiligheid te waarborgen. Denk aan een veiligheidsmonitor, de verplichting tot het aanstellen van een vertrouwenspersoon en het voeren van incidentenregistratie. De onderwijswetten voor het funderend onderwijs kennen eenzelfde structuur, waarbij sociale veiligheid onderdeel is van de burgerschapsbepaling in algemene zin, en in specifieke zin een eigen

wetsartikel heeft. U wordt separaat geïnformeerd over hoe verder concreet invulling zal worden gegeven aan die ambitie uit het regeerprogramma.

Optreden tegen uitingen die strijdig zijn met basiswaarden
Instellingen moeten optreden tegen uitingen die in strijd zijn met basiswaarden, als onderdeel van hun zorgplicht voor een veilige omgeving voor studenten en het bevorderen van een cultuur die in lijn is met basiswaarden. Dit kan variëren van informele gesprekken en bewustwordingsprocessen tot disciplinaire maatregelen zoals officiële waarschuwingen of schorsing. Het is belangrijk dat instellingen duidelijk vastleggen wanneer sprake is van strijdigheid met basiswaarden en hoe ze daarmee omgaan. Voor studenten moet dit in ieder geval via het studentenstatuut kenbaar worden gemaakt omdat het hun rechten en plichten betreft. De studentenraad heeft hierop instemmingsrecht. Voor het personeel regelt dit wetsvoorstel op dit vlak niks aanvullends, omdat de Arboregelgeving hierin reeds in voldoende mate voorziet.[3] Dit levert wel een verschil op met bijv. de WVO 2020, waar dit bij amendement is ingevoegd.

Het bevoegd gezag moet adequaat reageren op structurele of ernstige overtredingen van basiswaarden. Dit kan leiden tot inspectieoptreden als de situatie niet of onvoldoende door haar wordt aangepakt. Dit sluit aan bij de Hoofdlijnenakkoord-opgave dat de Inspectie moet optreden bij antidemocratische en anti-rechtsstatelijke opvattingen door leraren of het gebruik van antidemocratisch en anti-rechtsstatelijk lesmateriaal.

Hoe omgaan met bestuurders sneller ontslaan?
Het Hoofdlijnenakkoord bevat ook de opgave om bestuurders sneller te kunnen ontslaan die de burgerschapsopdracht niet uitvoeren. Hierbij is belangrijk:

- De minister heeft nu geen bevoegdheid om bestuurders zelfstandig te ontslaan, laat staan om ze 'sneller' te ontslaan;
- De Raad van Toezicht van een instelling gaat over de aanstelling en het ontslag van bestuurders;
- De minister heeft wel de bevoegdheid om via de Inspectie onderzoek in te stellen naar de naleving van de burgerschapsopdracht;
- Indien de Inspectie signaleert dat het bevoegd gezag onvoldoende uitvoering geeft aan de burgerschapsopdracht, doet zij onderzoek. Op grond van een onderzoeksrapport van een geconstateerde overtreding van de burgerschapsopdracht, kunnen maatregelen worden genomen;

[3] Tot deze conclusie is gekomen bij de ambtelijke afstemming van het conceptwetsvoorstel met het ministerie van SZW en de Arbeidsinspectie.

- Dit varieert van een herstelopdracht tot bekostigingssancties of het intrekken van het recht om opleidingen te verzorgen. Bij structureel of flagrant handelen in strijd met burgerschapsopdracht op zodanige wijze dat basiswaarden van de democratische rechtsstaat worden aangetast of als dat dreigt te gebeuren, kan de minister van OCW op basis van het onderhavige conceptwetsvoorstel een *aanwijzing* geven. Dat zou wel kunnen leiden tot verwijdering van een specifieke bestuurder als die daaraan debet is. Met dit arsenaal kunnen bestuurders daadwerkelijk worden aangesproken;
- Door invoering van het huidige wetsvoorstel wordt de juridische basis voor de hierboven genoemde maatregelen versterkt en komt hierover meer duidelijkheid, omdat er nu slechts relatief vage kaders bestaan;
- Dit wetsvoorstel geeft daarmee uitvoering aan de HLA-opgave 'om bestuurders sneller te kunnen ontslaan' als die zo wordt opgevat dat er een betere basis is om op te treden indien bestuurders onvoldoende uitvoering geven aan de burgerschapsopdracht.[4]

Studenten stimuleren om te oefenen met basiswaarden
Het wetsvoorstel benadrukt de rol van instellingen als oefenplaats voor studenten voor hun persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling, zowel op de arbeidsmarkt als in de samenleving. Instellingen moeten studenten stimuleren om te oefenen met zich verhouden tot en te handelen volgens basiswaarden. De instelling moet duidelijke doelstellingen formuleren om te bevorderen dat studenten oefenen met zich verhouden tot en handelen in lijn met basiswaarden. Het is belangrijk dat studenten inzicht ontwikkelen in basiswaarden en leren omgaan met spanningen die deze waarden kunnen oproepen. Een omgeving moet worden gecreëerd waarin studenten laagdrempelig kunnen oefenen, ondersteund door het leerklimaat en het instellingsbeleid.

Kwaliteitszorg
De uitvoering van de burgerschapsopdracht moet onderdeel zijn van de kwaliteitszorgcyclus, inclusief monitoring, evaluatie en waar nodig actualisatie daarvan op basis van verzamelde gegevens. Docenten spelen een cruciale rol bij de implementatie. Het bevoegd gezag moet zorgen voor voldoende professionaliseringsmogelijkheden om hun rol effectief te kunnen vervullen en de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen.

Reikwijdte burgerschapsopdracht
Het wetsvoorstel is gericht op het bevoegd gezag van instellingen die mbo- en vavo-onderwijs aanbieden in zowel het bekostigd als het niet-bekostigd onderwijs, omdat het een uitwerking van de *huidige* drievoudige kwalificatieopdracht betreft. Daarnaast kan worden verdedigd dat alle instellingen een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om een positieve bijdrage te leveren aan de

[4] Recente andere wetswijzigingen hebben ertoe geleid dat ook op grond van algemeen rechtspersonenrecht meer mogelijkheden zijn om niet-functionerende bestuurders te schorsen of ontslaan.

instandhouding en versterking van de democratische rechtsstaat. Het wetsvoorstel heeft ook betrekking op instellingen in Caribisch Nederland.

Proces en planning

Intern is het stuk inhoudelijk ambtelijk afgestemd met de directies FO, HO&S, PD&R, MDT, DE en de Inspectie. Daarnaast hebben enkele expertgroepleden die aan OCW het advies hebben gedaan om deze wet te verduidelijken, vanuit hun inhoudelijke expertise meegelezen. Verder is er ambtelijk contact geweest met de ministeries van SZW, BZK en J&V, waarbij aandachtspunten in het conceptwetsvoorstel zijn meegenomen. BZK en J&V krijgen voor de ministerraadsfase tevens een formeel adviesmoment.

Het wetsvoorstel is nu gereed voor internetconsultatie en de uitvoeringstoets. Zie in de bijlage hieronder de verdere planning van het wetsvoorstel en de AMvB.

Bijlage
Planning gelijktijdige inwerkingtreding wet en AMvB op 1 augustus 2026

Planning	Wet	AMvB
Ontwerpen	Heden – 15 november 2024	December – Februari 2025
Wetgevingstoets JenV (reactie op pretoets)	November 2024	N.v.t.
Internetconsultatie (6 weken) UT (10 weken) ATR (2 weken)	December 2024, januari, februari 2025	Maart, april, mei 2025
Verwerking reacties consultatie en toetsen	Maart en deel april 2025	Mei en juni 2025
Wetgevingstoets JenV, grondrechtentoets BZK en financiële toets Fin (2 weken)	Tweede deel april 2025	Juni 2025
CSD en MR	Mei en deel juni 2025	September, oktober, november 2025
Raad van State en nader rapport	Deel juni, juli, augustus, september 2025	Januari, februari, maart 2026 (kan pas als het wv is aangenomen door de TK)
Tweede Kamer	Oktober, november, december 2025	
Eerste Kamer	Januari, februari, maart 2026	
Publicatie	April 2026	April 2026
Inwerkingtreding	1 augustus 2026	1 augustus 2026