Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2026-2027

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. 4 **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 april 2026 en het nader rapport d.d. 1 oktober 2026, aangeboden aan de Koning door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 december 2025 nr. 2025002957, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.
Dit advies, gedateerd 8 april 2026, nr. W05.25.00385/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 24 december 2025, no.2025002957, 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 voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de uitwerking van de burgerschapsopdracht voor instellingen beroepsonderwijs en opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voert als algemene doelstelling van het onderwijs een burgerschapsopdracht in voor mbo-instellingen en voor instellingen die opleidingen aanbieden voor het voorgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). De voorgestelde burgerschapsopdracht bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste wordt een zorgplicht geïntroduceerd om in de instelling een cultuur te bevorderen die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, waaronder in ieder geval de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit, en waarbij studenten worden gestimuleerd te oefenen met die basiswaarden. Ten tweede omvat de burgerschapsopdracht een verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs

met inachtneming van de basiswaarden en de kwalificatie-eisen voor burgerschap. Op het vavo is dit tweede onderdeel niet van toepassing.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst op het belang van het hanteren van een duidelijk onderscheid tussen de burgerschapsopdracht als algemene doelstelling voor het onderwijs enerzijds, en de onderwijsinhoudelijke opdracht anderzijds. Het gaat hierbij om ongelijksoortige verplichtingen: de burgerschapsopdracht is een inspanningsplicht voor de instellingen gericht op de cultuur daarvan; de onderwijsinhoudelijke opdracht is juist gericht op het verzorgen van burgerschapsonderwijs en houdt een resultaatsverplichting in. De Afdeling adviseert daarom de verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs te laten vervallen uit de algemene burgerschapsopdracht en de onderwijsverplichting onder te brengen in het hoofdstuk over onderwijs in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

Verder adviseert de Afdeling de basiswaarden 'vrijheid', 'gelijkwaardigheid' en 'solidariteit' uit de burgerschapsopdracht te laten vervallen. Het in de wet opnemen van (enkele van) deze waarden doet hun rijke geschakeerdheid tekort en maakt het begrip burgerschap voor de scholen niet duidelijker, terwijl dat wel de bedoeling is.

De algemene burgerschapsopdracht moet worden gezien in het licht van de pluriformiteit van de samenleving, die een wezenskenmerk is van de democratische rechtsstaat. Achter het begrip 'burgerschap' gaat een veelheid van waarden schuil, die qua aantal, betekenis en onderlinge verhouding voortdurend voorwerp zijn van maatschappelijk debat. De aard van de burgerschapsopdracht – een algemene zorgplicht – leent zich ook niet goed voor een wettelijke concretisering.

De wettelijke opsomming van basiswaarden en de zeer uitvoerige toelichting bij deze (en andere) basiswaarden dreigt een open gesprek binnen instellingen over deze waarden en de kwalificatie-eisen te belemmeren. De Afdeling wijst erop dat het bevorderen van een instellingscultuur die in overstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat niet zozeer afhangt van het naleven van regels en voorschriften, maar juist van houding, gedrag en ruimte voor een open gesprek.

Het belang van dit open gesprek betekent voor het toezicht van de inspectie dat het onderwerp zich minder goed leent voor uitsluitend een controle op de naleving van de wettelijke voorschriften. De inspectie kan, in het kader van 'stimulerend', meer ondersteunend toezicht, instellingen bijvoorbeeld voorzien van goede voorbeelden die kunnen helpen om abstracte onderwerpen rondom de instellingscultuur te concretiseren.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. <u>Inleiding</u>

a. Inhoud van het voorstel

In het kader van burgerschap hebben mbo-instellingen de wettelijke taak 'om de algemene vorming en persoonlijke ontplooiing van de studenten te bevorderen, om zo bij te dragen tot het maatschappelijk functioneren van studenten'.[1] Volgens de regering hebben mbo-instellingen vanwege onduidelijke wettelijke kaders echter moeite om burgerschap een volwaardige plek in het onderwijs te geven, terwijl voor instellingen die

[1] Artikel 1.2.1, tweede lid, WEB (Doelstellingen onderwijs).

vavo-opleidingen aanbieden niets is geregeld.[2] Daarom wordt met dit voorstel beoogd de burgerschapsopdracht te verduidelijken. Een deel van deze opdracht wordt ook van toepassing op instellingen die een opleiding vavo verzorgen.

De burgerschapsopdracht zoals die voor mbo-instellingen gaat gelden is tweeledig. Mbo-instellingen worden verplicht tot het geven van burgerschapsonderwijs (hierna: 'de onderwijsinhoudelijke opdracht'), maar het bevoegd gezag moet ook 'bevorderen dat de instellingscultuur in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat' (hierna: 'de algemene burgerschapsopdracht'), waarbij studenten worden gestimuleerd te oefenen. Voor instellingen met een vavo-opleiding gaat alleen de algemene burgerschapsopdracht gelden.

De algemene burgerschapsopdracht is erop gericht dat instellingen voorwaarden scheppen om een student in staat te stellen het respect voor basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het gedrag en de houding die daarbij horen (verder) te ontwikkelen. Volgens het wetsvoorstel moet in ieder geval aandacht zijn voor bevordering van de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Daarnaast moeten instellingen vastleggen welk gedrag niet wordt geaccepteerd en hoe zij daarmee omgaan.

Volgens de toelichting moet de uitvoering van de algemene burgerschapsopdracht herkenbaar zijn in de dagelijkse praktijk van de instelling en daarmee in de instellingscultuur. Van het bevoegd gezag wordt verlangd dat het een visie op de invulling van de burgerschapsopdracht formuleert, deze visie openbaar maakt, en in het studentenstatuut vastlegt wat van studenten wordt verwacht in de omgang met elkaar binnen de instelling en tijdens het volgen van het onderwijs. Zoals de toelichting aangeeft, moet in ieder geval duidelijk worden gemaakt dat het niet is toegestaan om te discrimineren, haat te zaaien, op te roepen tot geweld, uit te sluiten, te kwetsen en (seksueel) grensoverschrijdend verdrag te vertonen.[3]

Het onderwijsinhoudelijke deel van de burgerschapsopdracht zal in het Examen- en Kwalificatiebesluit WEB (Ekb WEB) moeten worden ingevuld.[4]

b. Achtergrond burgerschapsopdracht
De burgerschapsopdracht is in 2006 opgenomen in de wetgeving voor het funderend onderwijs, als algemene, vakoverstijgende opdracht aan de scholen. De algemene opdracht aan de scholen onderscheidt zich uitdrukkelijk van de bepalingen over de inhoud van het onderwijs die zich richten tot de leerling en zijn verwoord in kerndoelen.[5] Destijds is niet voorzien in de bevoegdheid om regels te stellen over de inhoud van het (burgerschaps)onderwijs. Het mbo (en ho) kregen geen burgerschapsopdracht.

In 2021 is de burgerschapsopdracht aangescherpt met de wet verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs. Evenals in 2006 gold deze aanscherping niet voor het mbo, omdat volgens de regering de daar al bestaande kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap 'naadloos' zouden aansluiten bij de aangescherpte opdracht. Ook zou 'respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat' al centraal staan binnen de politiek-juridische dimensie en de

---

[2] Toelichting, paragraaf 1.
[3] Toelichting, paragraaf 2.4.1.
[4] Voorgesteld artikel 7.2.4, vierde en vijfde lid,
[5] Een ander voorbeeld van een algemene opdracht is dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang van de kinderen (artikel 8 Wpo).

sociaal-maatschappelijke dimensie die het mbo hanteert voor burgerschap.[6]

De aangescherpte burgerschapsopdracht voor het funderend onderwijs is recent geëvalueerd.[7] *Uit deze evaluatie komt naar voren dat scholen in grote lijnen begrijpen wat met de burgerschapsopdracht wordt bedoeld, maar moeite hebben om de burgerschapsopdracht concreet vorm te geven. Als inspiratiebron hiervoor gebruiken veel scholen wel de in ontwikkeling zijnde conceptkerndoelen voor het burgerschapsonderwijs.*[8]

Uit de evaluatie blijkt verder dat scholen het toezicht van de Inspectie van het onderwijs ervaren als gericht op formele vastlegging die niet altijd recht doet aan de dagelijkse praktijk. De bevindingen laten zien dat de behoefte van de scholen niet zozeer ligt in verduidelijking van de wettekst of de toelichting daarbij, maar vooral in beter toegankelijke en gedifferentieerde ondersteuning en professionalisering die aansluit bij de uiteenlopende schoolcontexten.

2. <u>Burgerschapsopdracht</u>

Voor de formulering van de burgerschapsopdracht is aangesloten bij die van het funderend onderwijs. Wel heeft de regering enkele accentverschillen gelegd. Volgens de toelichting zijn die nodig om recht te doen aan het beroepsgerichte karakter van het mbo en de leeftijd en ontwikkelingsfase van de mbo-studenten. Zij hebben de basis voor burgerschap ook al meegekregen in het funderend onderwijs.

De Afdeling wijst erop dat de accentverschillen mede verband houden met de geschiedenis en wetgeving van het mbo. Het mbo kende tot nu toe geen algemene burgerschapsopdracht, maar verzorgt als onderdeel van de kwalificatieplicht in dit kader wel onderwijs.

Het tweeledige karakter van de burgerschapsopdracht is een duidelijk verschil met het funderend onderwijs, doordat deze nu ook een onderwijselement bevat. Nieuw is verder dat de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit als verplichte kern in de wettekst worden opgenomen en van een uitgebreide toelichting zijn voorzien. De Afdeling gaat op deze twee verschillen hieronder nader in.

a. Onderscheid tussen burgerschapsopdracht en burgerschapsonderwijs
Volgens de toelichting is het primaire doel van het wetsvoorstel om meer duidelijkheid te bieden over de algemene burgerschapsdoelstelling van het mbo en het vavo en de uitgangspunten die daarbij gelden.[9] *De inhoud van het burgerschapsonderwijs zal via een wijziging van het EKb WEB zijn beslag krijgen. Wel bepaalt het tweede deel van de algemene burgerschapsopdracht dat instellingen verplicht zijn tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs, met inachtneming van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.*

De Afdeling merkt op dat het van belang is om een duidelijk onderscheid te blijven maken tussen burgerschapsopdracht en burgerschapsonderwijs. Een algemene opdracht is een zorgplicht om een abstract geformuleerd doel te bereiken, in dit geval het

---

[6] Kamerstukken II 2019/20, 35352, nr. 3, p. 4.
[7] M. Day e.a, Burgerschapsonderwijs in ontwikkeling: Wetsevaluatie van de verduidelijkte burgerschapsopdracht (rapport Verwey-Jonker Instituut), Utrecht, februari 2026. bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 35352, nr. 35.
[8] In 2025 is het voorstel voor de Wet herziening wettelijke grondslagen kerndoelen door de Eerste Kamer aangenomen, die een grondslag biedt voor het stellen van inhoudelijke eisen voor burgerschapsonderwijs.
[9] Zie de toelichting, paragraaf 2.1 ‘Aanleiding’.

bevorderen van een instellingscultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.[10] Dat is iets anders dan de verplichting om het burgerschapsonderwijs te verzorgen met inachtneming van de basiswaarden, bedoeld in het eerste lid.[11] Gelet op de ongelijksoortigheid van deze verplichtingen, levert het bij elkaar brengen ervan onder de noemer van de 'burgerschapsopdracht' verwarring op.[12]

Van belang is verder dat het wetsvoorstel niet duidelijk is over de afbakening tussen burgerschapsopdracht en burgerschapsonderwijs. Het voorstel laat immers open of burgerschapsonderwijs als vak wordt gegeven of op een andere manier wordt aangeboden. Zeker in het tweede geval, is het verschil met de burgerschapsopdracht niet duidelijk. Het verschil tussen opdracht en onderwijs ziet ook op het verschil tussen het systeem van de instelling en het systeem van de opleiding. Door deze samen te nemen, wordt dit verschil diffuus. Dit is onder meer problematisch in verband met het toezicht op de naleving van de verplichtingen, zoals in punt 3 nader aan bod komt.

De Afdeling merkt op dat het vanwege de aard van de burgerschapsopdracht – een algemene zorgplicht – niet passend is om daarin ook een verplichting over het verzorgen van het burgerschapsonderwijs op te nemen. Zij adviseert de verschillende aard van beide verplichtingen duidelijker te markeren door ze niet in één bepaling bij elkaar te zetten.

Voor zover met het tweede lid wordt beoogd te verduidelijken dat niet alleen de instellingscultuur, maar ook het burgerschapsonderwijs gericht moet zijn op bevordering van de basiswaarden, lijkt de bepaling bovendien onnodig. Het cultuurdeel van de burgerschapsopdracht betekent dat de instelling zich moet inzetten op bevordering van de basiswaarden. De zorgplicht geldt daarmee voor alle activiteiten binnen de instelling, dus ook voor het verzorgen van (burgerschaps)onderwijs.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs uit de burgerschapsopdracht te laten vervallen en deze onder te brengen in hoofdstuk 7 van de WEB over de landelijke kwalificatiestructuur beroepsonderwijs.

Reactie
Het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aangepast, waarmee het onderscheid tussen de algemene burgerschapsopdracht en het burgerschapsonderwijs duidelijker tot uitdrukking komt. De Afdeling wijst er terecht op dat sprake is van twee verschillende soorten verplichtingen: een zorgplicht aan het bevoegd gezag gericht op het bevorderen van een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (inspanningsverplichting), en de verplichting om burgerschapsonderwijs te verzorgen, gericht op het onderwijsprogramma (resultaatsverplichting).

In het oorspronkelijke voorstel waren deze elementen nog gezamenlijk ondergebracht binnen de burgerschapsopdracht, waarbij ook werd bepaald dat instellingen verplicht zijn burgerschapsonderwijs te verzorgen. Hoewel daarmee werd beoogd de al bestaande onderwijsverplichting op wetsniveau zichtbaarder te maken, onderschrijft de regering

---

[10] Voorgesteld artikel 1.2.2, eerste lid.
[11] Voorgesteld artikel 1.2.2, tweede lid
[12] Volgens de toelichting, paragraaf 10.1 (Internetconsultatie) bestaat de tweeledige burgerschapsopdracht uit de *zorg* voor burgerschapsonderwijs en de *zorg* voor een cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden, maar dit blijkt niet uit de wettekst.

dat dit nog onvoldoende recht deed aan het verschil in aard, normadressaat en toezichtssystematiek van beide verplichtingen.

De verplichting tot het verzorgen van burgerschapsonderwijs is daarom verwijderd uit de burgerschapsopdracht zoals vervat in het voorgestelde artikel 1.2.2. De burgerschapsopdracht in de WEB richt zich nu uitsluitend op de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om a) een cultuur binnen de instelling te bevorderen die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en 2) het zorgdragen voor een omgeving waarin studenten of vavo-studenten worden gestimuleerd te oefenen met zich te verhouden tot en te handelen volgens deze basiswaarden.

De onderwijsinhoudelijke en examineringsverplichting was ook al afzonderlijk ondergebracht in hoofdstuk 7 van de WEB, namelijk in de voorgestelde artikelen 7.2.5, vierde en vijfde lid, en 7.4.3a, tweede lid. Daarmee wordt het onderscheid tussen wat een zorgplicht is en wat een resultaatsverplichting is ook juridisch duidelijker.

De Memorie van Toelichting is in paragraaf 2.3 aangepast, waarbij nu een duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen de burgerschapsopdracht en het burgerschapsonderwijs. Daarbij is ook verduidelijkt dat burgerschapsonderwijs een belangrijk onderdeel vormt van de bredere inzet van instellingen op burgerschapsontwikkeling, zonder dat burgerschapsonderwijs en de burgerschapsopdracht met elkaar samenvallen.

b. Basiswaarden
Zoals hiervoor is uiteengezet kent het mbo vanouds geen algemene burgerschapsopdracht, vanuit de gedachte dat het burgerschapsonderwijs al een voldoende basis legt voor actief burgerschap. Voor het funderend onderwijs is dit anders en moet het fundament – onderwijs in burgerschap – nog worden gelegd. Anders dan in het funderend onderwijs begon men in het mbo niet met de burgerschapsopdracht.

Om die reden heeft de Afdeling over de aanscherping van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs opgemerkt dat daarvan niet (te) veel mag worden verwacht als het fundament – onderwijs in burgerschap – ontbreekt. De Afdeling onderschrijft daarom de keuze van de regering om voor het mbo een meer ingetogen burgerschapsopdracht voor te stellen.

Ondanks dit streven naar ingetogenheid wordt de burgerschapsopdracht zowel in de wettekst als in de toelichting op onderdelen veel specifieker en gedetailleerder uitgewerkt dan het geval is voor het funderend onderwijs. Volgens de wettekst moet de instelling – anders dan in het funderend onderwijs – in ieder geval de basiswaarden 'vrijheid', 'gelijkwaardigheid' en 'solidariteit' centraal stellen.

Volgens de toelichting is deze vermelding in de wet nodig voor het kunnen uitoefenen van effectief toezicht, omdat de interpretatie van het begrip 'basiswaarden' zonder nadere concretisering zeer breed kan zijn. De drie basiswaarden worden in de toelichting uitgewerkt in acht 'elementen', die zijn ontleend aan het onderzoekskader dat de Inspectie nu al hanteert.[13]

---

[13] Zie Inspectie van het Onderwijs, Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs, versie per 1 augustus 2025), bijlage 7. Het gaat om de elementen autonomie, vrijheid van meningsuiting, het gelijkheidsbeginsel, verdraagzaamheid, begrip en verantwoordelijkheidsbesef, en het afwijzen van onverdraagzaamheid en discriminatie. In het funderend onderwijs ontbreekt deze opsomming, wel worden deze basiswaarden in de toelichting genoemd.

De Afdeling merkt op dat het wettelijk verankeren van basiswaarden niet wenselijk is. De algemene burgerschapsopdracht moet worden gezien in het licht van de pluriformiteit van de samenleving, die een wezenskenmerk is van de democratische rechtsstaat. Achter noties als die van burgerschap en de democratische rechtsstaat gaat een veelheid van essentiële waarden schuil, die qua aantal, betekenis en onderlinge verhouding voortdurend voorwerp zijn van maatschappelijk debat.[14] Dat maakt het moeilijk om 'burgerschap' adequaat te omschrijven of af te bakenen.

Voor onderwijsinstellingen komt daar nog bij dat zij ten opzichte van de overheid tot op zekere hoogte het recht hebben hun eigen visie op individu en samenleving aan het onderwijs ten grondslag te leggen, zoals de regering in de toelichting benadrukt.[15] Dat betekent dat scholen worden uitgenodigd om zelf na te denken over de morele vorming die zij voor de studenten van belang vinden. Dit sluit ook goed aan bij de ruimte en pluriformiteit die eigen is aan het concept van burgerschap.

Van belang is dan dat meer woorden soms minder zeggen. Het in de wet benoemen van drie van deze waarden verheldert het begrip burgerschap niet, terwijl dit wel de bedoeling is van de bepaling. Dat de drie basiswaarden vrijheid, solidariteit en gelijkwaardigheid in de toelichting uitvoerig worden toegelicht, en daarbij ook weer andere basiswaarden worden genoemd, illustreert de ontoereikendheid van deze werkwijze.

Niet zonder reden is er bij de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs voor gekozen om burgerschap niet nader te definiëren en te kiezen voor een zorgplicht. Dat wil zeggen dat het gaat om een algemene norm voor de behartiging van een door de wetgever bepaald belang of doel, zonder dat in detail wordt aangegeven hoe dat belang moet worden beschermd. De evaluatie van deze burgerschapsopdracht laat zien dat meer invulling in de wet of de toelichting ook niet per definitie leidt tot meer duidelijkheid voor scholen. Sterker nog, door een uitgebreide toelichting wordt de dialoog met instellingen en het bevorderen van aandacht voor burgerschap belemmerd.

Het voorgaande betekent dat het niet nodig en niet wenselijk is om de genoemde basiswaarden in de wet op te nemen als onderdeel van de algemene burgerschapsopdracht. Daaruit volgt dat ook de toelichting zich moet beperken tot de kern: wat wordt van het bevoegd gezag verlangd en welke omgangsregels dienen in ieder geval gevolgd te worden.

Dat het niet wenselijk is om de algemene burgerschapsopdracht nader in te vullen, betekent niet dat het onmogelijk is om instellingen meer houvast te bieden. Deze duidelijkheid zal vooral kunnen worden verkregen door het actualiseren van het kwalificatie-onderdeel burgerschap, zodat voor docenten en studenten helder is wat er in het onderwijs van hen wordt verwacht.

Uit de evaluatie van de praktijk in het funderend onderwijs blijkt ook dat leraren en scholen voor de invulling van de zorgplicht steun ontlenen aan de conceptkerndoelen (in het mbo: de nog te regelen kwalificatie-eisen). Het burgerschapsonderwijs kan in die zin dus een inspirerende rol spelen. In de voorbereiding van het wetsvoorstel kon nog geen rekening worden gehouden met deze resultaten van de evaluatie. Het is wenselijk die wel te betrekken bij de verdere vormgeving van het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert de drie basiswaarden in de algemene burgerschapsopdracht te

---

[14] De regering benadrukte dit al eerder; zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35352, nr. 3, p. 18.
[15] Toelichting, paragraaf 3.2.

laten vervallen en, zoals voor het funderend onderwijs is gedaan, de toelichting te beperken tot enkele centrale noties over omgangsregels in het onderwijs.

In de eerste pijler van de burgerschapsopdracht in het voorgestelde artikel 1.2.2, eerste lid, was opgenomen dat het bevoegd gezag een cultuur binnen de instelling dient te bevorderen 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. Dit was ingegeven door de wens het begrip "basiswaarden" voldoende te concretiseren om effectief toezicht door de Inspectie van het Onderwijs mogelijk te maken. Naar aanleiding van onderhavig advies is er nu echter voor gekozen de passage "waaronder in ieder geval de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit" te schrappen en aan te sluiten bij de systematiek van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs, zoals deze geldt sinds de inwerkingtreding van de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs in 2021.

De regering vindt het belangrijk dat wetgeving in verschillende onderwijssectoren – waar mogelijk – op elkaar aansluit, ook in het kader van een doorlopende leerlijn. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe de burgerschapsopdracht voor het mbo te expliciteren in navolging van de burgerschapsopdracht geldend voor het funderend onderwijs. In het funderend onderwijs kent de wettekst een open wettelijke norm, waarbij de basiswaarden van de democratische rechtsstaat niet limitatief in de wet zijn vastgelegd, maar wel in de toelichting nader zijn geduid als (in ieder geval) de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Het ligt in eerst instantie niet in de rede om bij het uitwerken van de burgerschapsopdracht voor het mbo en vavo andere waarden aan te wijzen dan de basiswaarden die in de toelichting op de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht funderend onderwijs minimaal zijn geduid als de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarnaast blijkt uit de evaluatie van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs uit 2026 dat deze systematiek in de praktijk werkbaar is voor scholen, het toezicht en de uitvoering. Daarbij zijn geen signalen naar voren gekomen dat de duiding van vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit in de toelichting leidt tot fundamentele onduidelijkheid of wezenlijke uitvoeringsproblemen. Het is daarom consistent en wenselijk om ook voor het mbo te kiezen voor een zorgplicht zonder nadere wettelijke concretisering van afzonderlijke waarden, en aldus aan te sluiten bij de terminologie en structuur van de bestaande wetgeving. Dit draagt bij aan de samenhang en leesbaarheid van het onderwijsrechtelijk kader als geheel.

De wettelijke norm voor het mbo en vavo is vormgegeven als een open zorgplicht. Dat betekent dat de wet het doel formuleert – dus het bevorderen van een cultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat – zonder limitatief vast te leggen hoe instellingen daaraan invulling moeten geven. Daarmee blijft ruimte bestaan voor instellingen om, passend bij bijvoorbeeld hun pedagogische visie of levensbeschouwelijke grondslag, binnen de kaders van de democratische rechtsstaat eigen accenten te leggen. Daarmee wordt enerzijds recht gedaan aan de ruimte van instellingen voor een eigen pedagogische of levensbeschouwelijke invulling en wordt anderzijds, door de nadere duiding in de toelichting, houvast geboden voor de toepassing van de wettelijke norm en het toezicht daarop.

De Afdeling merkt in dit verband op dat duidelijkheid over wat van studenten en docenten wordt verwacht vooral kan worden verkregen door het actualiseren van het kwalificatie-onderdeel burgerschap. Hoewel duidelijke kwalificatie-eisen daar

onmiskenbaar aan bijdragen, acht de regering het van belang te onderkennen dat de verhouding tussen de burgerschapsopdracht en de kwalificatie-eisen in het mbo verschilt van de verhouding tussen de burgerschapsopdracht en de kerndoelen in het funderend onderwijs. De kwalificatie-eisen voor burgerschap hebben, mede vanwege hun koppeling aan een instellingsexamen en het daarmee samenhangende karakter van resultaatsverplichtingen, een andere aard dan kerndoelen die niet worden geëxamineerd. De kwalificatie-eisen voor burgerschap lenen zich niet goed voor het formuleren van verwachtingen ten aanzien van houdingen en de bredere institutionele context waarin burgerschapsontwikkeling plaatsvindt. Dat is één van de kernredenen dat de onafhankelijke expertgroep in het adviesrapport 'Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving' – dat een van de aanleidingen was voor onderhavig wetsvoorstel – heeft geadviseerd om dergelijke elementen onder te brengen in de wet als een zorgplicht voor het bevoegd gezag, en niet via curriculaire doelstellingen te vereisen van studenten. Om die reden acht de regering het wenselijk om de zorgplicht expliciet op te nemen in de wet.

De regering acht het daarbij van belang dat voldoende duidelijk is welke minimale ondergrens hierbij wordt gehanteerd. Om die reden is in de toelichting, overeenkomstig de systematiek in het funderend onderwijs, verduidelijkt dat bij de basiswaarden van de democratische rechtsstaat in ieder geval gedacht wordt aan de basiswaarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Deze waarden functioneren daarbij als richtinggevende interpretatie van de wettelijke norm. De uitleg van de waarden is daarbij, op advies van de Afdeling, in de memorie van toelichting in paragraaf 2.2, sterk in overeenstemming gebracht met de uitleg zoals die is opgenomen in de toelichting op de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht funderend onderwijs. In paragraaf 6.2 is verduidelijkt hoe de inspectie haar toezicht op basis van deze invulling vormgeeft.

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

Ook het verschil in context tussen het funderend onderwijs enerzijds en het mbo en vavo anderzijds is hierbij relevant. De burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs maakt al langer onderdeel uit van het wettelijke kader, waardoor scholen meer ervaring hebben opgedaan met de toepassing daarvan. Uit de evaluatie van de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht funderend onderwijs blijkt dat scholen de basiswaarden als zodanig herkennen, maar vooral behoefte hebben aan ondersteuning bij de concrete vertaling daarvan naar de onderwijspraktijk. Voor het mbo en vavo geldt dat een expliciete wettelijke burgerschapsopdracht nieuw is. In die context acht de regering een duiding van de basiswaarden in de memorie van toelichting behulpzaam om instellingen een gemeenschappelijk vertrekpunt te bieden voor de invulling van deze nieuwe opdracht, zonder afbreuk te doen aan het open karakter van de wettelijke norm. Zoals hierboven is aangegeven, is bij die duiding sterk aangesloten bij de systematiek en de inhoud zoals die al bestaat in de Wet verduidelijking burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs.

De Inspectie van het Onderwijs heeft in ambtelijke gesprekken over het wetsvoorstel benadrukt dat een volledig oningevulde norm in de praktijk grote gevolgen zou hebben

voor de uitvoerbaarheid van toezicht en handhaving. Volgens de inspectie is enige normatieve concretisering noodzakelijk om instellingen aan te kunnen spreken wanneer fundamentele democratische rechtsstatelijke uitgangspunten binnen instellingen structureel onder druk staan. Daarbij heeft de inspectie ook aangegeven dat de systematiek zoals deze sinds 2021 in het funderend onderwijs wordt gehanteerd, voor het toezicht en de handhaving werkbaar is.

De regering onderschrijft daarnaast het belang van een open gesprek binnen instellingen over burgerschap en maatschappelijke vraagstukken. Bij burgerschap hoort immers dat studenten leren omgaan met verschillen in overtuigingen, opvattingen en levenswijzen binnen de kaders van de democratische rechtsstaat. Het onderwijs kan daarbij aandacht besteden aan verschillende religieuze, maatschappelijke en culturele opvattingen, zolang daarbij duidelijk is dat fundamentele rechten en vrijheden van andere mensen worden gerespecteerd.

3. Toezicht

Met betrekking tot het toezicht op de tweeledige burgerschapsopdracht merkt de Afdeling het volgende op. Voor de verplichting tot verzorgen van het burgerschapsonderwijs zullen de inhoudelijke eisen nader worden uitgewerkt in het Ekb WEB. De zorgplicht met betrekking tot de instellingscultuur zal volgens de toelichting ook verder worden geoperationaliseerd, maar dan aan de hand van de 'minimaal verplichte kern', die uit de door de inspectie gehanteerde acht elementen bestaat.[16]

Het bevorderen van een cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat is echter niet goed te vatten in meetbare indicatoren (zie punt 2). De algemene burgerschapsopdracht krijgt dan ook niet voor niets het karakter van een zorgplicht.

De toelichting geeft aan dat voor de algemene burgerschapsopdracht alleen de inspanning kan worden getoetst. Het gaat dan om het vastleggen van de visie in beleid en het bieden van een oefenplaats voor studenten waarbij aan deze visie uitvoering wordt gegeven en op wordt getreden waar dat nodig is.[17] Waar het bovendien de identiteit of grondslag van de instelling betreft, zal de inspectie ook volgens de regering terughoudendheid moeten betrachten.[18]

De focus op administreren en monitoren heeft als risico dat er minder ruimte, tijd en aandacht is voor het open gesprek.[19] In de wetsevaluatie over de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs wordt daarom gepleit voor een benadering van het toezicht waarin ruimte is voor dialoog, diversiteit in invulling, het ondersteunen van scholen en het waarderen en erkennen van goede voorbeelden.

Mede naar aanleiding hiervan wijst de Afdeling erop 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.[20] Dat kan ook behulpzaam zijn wanneer er sprake is van een

---

[16] Zie Inspectie van het Onderwijs, Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs, versie per 1 augustus 2025), bijlage 7. Zie ook voetnoot 11.
[17] Toelichting, paragraaf 6. Zie ook toelichting, paragraaf 2.4.1.
[18] Toelichting, paragraaf 6.2 en 6.3.
[19] Vergelijk hier het advies van de Afdeling advisering van 26 maart 2025 (W05.24.00331), inzake het wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs, punt 2.
[20] M. Day e.a, Burgerschapsonderwijs in ontwikkeling: Wetsevaluatie van de verduidelijkte burgerschapsopdracht (rapport Verwey-Jonker Instituut), Utrecht, februari 2026. bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 35352, nr. 35, paragraaf 2.2.4.

zorgplicht. Door een dergelijke open dialoog tussen inspectie en instelling wordt bovendien voorkomen dat slechts een papieren werkelijkheid ontstaat waarin burgerschap enkel instrumenteel wordt benaderd. Met een 'stimulerende', meer ondersteunende rol van het toezicht wordt ook recht gedaan aan de autonomie van instellingen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting nadere aandacht te besteden aan de aard en vormgeving van het toezicht.

De toelichting van het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling op een aantal punten gewijzigd en op een aantal punten verduidelijkt als het gaat over hoe het toezicht op de burgerschapsopdracht wordt vormgegeven. Hieronder wordt per punt aangegeven wat er is gewijzigd en in welke paragraaf.

Daarbij is van belang onderscheid te maken tussen het toezicht op de burgerschapsopdracht en het toezicht op het burgerschapsonderwijs en de examinering. Voor het burgerschapsonderwijs en de examinering gelden concretere onderwijsinhoudelijke en examineringsverplichtingen, die nader zijn uitgewerkt in de kwalificatie-eisen en de regels over examinering in het Ekb WEB. Voor de burgerschapsopdracht geldt, vanwege het karakter daarvan als open zorgplicht, een andere toezichtbenadering die hieronder wordt toegelicht.
Het toezicht op de burgerschapsopdracht is onderdeel van het reguliere nalevingstoezicht door de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie ziet daarmee toe op de naleving van de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de burgerschapsopdracht. De regering onderschrijft hierbij dat de aard van de burgerschapsopdracht vraagt om een toezichtbenadering die past bij het karakter van een zorgplicht en de ruimte die instellingen hebben voor een eigen pedagogische en levensbeschouwelijke invulling.

Dit betekent dat het toezicht op de burgerschapsopdracht zich niet alleen zal richten op administratieve vastlegging of afvinkbare indicatoren, maar ook op de manier waarop instellingen hieraan binnen hun eigen context invulling geven. De regering is het met de Afdeling eens dat het goede gesprek tussen de instelling en de inspectie van groot belang is. De inspectie kan instellingen bevragen op hun visie en beleid, de vertaling daarvan naar de onderwijspraktijk en de manier waarop binnen de instelling invulling wordt gegeven aan het bevorderen van een cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarbij kan ook aan de orde komen op welke manier de instelling invulling geeft aan de positieve verplichtingen van de burgerschapsopdracht, waaronder in ieder geval het stimuleren dat studenten oefenen met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bieden van ruimte voor dialoog en het creëren van mogelijkheden voor studenten om te oefenen met participatie. Indien sprake is van evidente risico's of als sprake is van een herstelopdracht, zal de inspectie altijd in gesprek gaan met het bevoegd gezag van de instelling, aanwijzen waar de risico's zitten of herstel nodig is en waar nodig concretiseren welke verbetering nodig is om aan de wettelijke norm te voldoen. Hierbij kan de inspectie, als opleidingen of instellingen daaraan behoefte hebben, hen ook doorverwijzen naar beschikbare informatie- en ondersteuningsvoorzieningen. Tijdens de voorbereidende fase kunnen instellingen voor ondersteuning terecht bij het Expertisepunt Burgerschap MBO. Vanaf 1 juli 2027 kunnen zij bij KLIMmbo terecht voor uitleg over de nieuwe wet- en regelgeving en voor de beantwoording van vragen. Dit is verduidelijkt in paragraaf 6.1.

De regering acht het daarbij van belang dat het toezicht ruimte laat voor verschillen

tussen instellingen. Wat passend en effectief is binnen de ene instelling of studentenpopulatie, hoeft dat niet zonder meer te zijn binnen een andere instelling of studentenpopulatie. De burgerschapsopdracht vraagt daarom om professionele oordeelsvorming en contextsensitief toezicht. Daarbij is nalevingstoezicht noodzakelijk. De regering acht het van belang dat de inspectie kan optreden wanneer instellingen helemaal geen invulling geven aan de burgerschapsopdracht of structureel tekortschieten in de uitvoering daarvan. De inspectie heeft in gesprekken over het wetsvoorstel benadrukt dat een volledig oningevulde norm in de praktijk geen aanknopingspunten zou bieden voor effectief toezicht. Daarmee zou handhaving praktisch onmogelijk zijn. Om die reden is in de paragrafen 2.2 en 6.1 verduidelijkt hoe de wettelijke norm minstens moet worden begrepen. Dit is in lijn met de bestaande systematiek van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs.

De regering onderschrijft daarnaast het belang van ondersteuning, kennisdeling en het delen van goede praktijken tussen instellingen. Deze rol ligt naar het oordeel van de regering echter niet primair bij de Inspectie van het Onderwijs. De reden daarvoor is gelegen in haar positie als toezichthouder: wanneer de inspectie voorbeelden aanwijst als ‘goed’, zullen instellingen deze onvermijdelijk interpreteren als de norm waaraan zij worden beoordeeld. Dat zou leiden tot feitelijke normering langs de weg van voorbeeldstelling. Dit is onwenselijk omdat het de ruimte voor eigen invulling en pedagogische diversiteit — die de regering nu juist beoogt te bewaren — in de praktijk ondergraaft. Om die reden past het de inspectie om zich te beperken tot haar kerntaak: toezicht houden op de naleving van de wettelijke burgerschapsopdracht, zonder daarbij de inhoudelijke invulling van die opdracht richting te geven door middel van sturende voorbeeldpraktijken. Om recht te doen aan de autonomie van instellingen en ruimte te laten voor verschillende pedagogische en/of levensbeschouwelijke benaderingen, wordt ondersteuning daarom vooral vormgegeven via sectorpartijen en informatie- en ondersteuningsvoorzieningen. In de aanloop naar de invoering van de nieuwe wet- en regelgeving biedt het Expertisepunt Burgerschap MBO daarbij intensieve begeleiding aan instellingen. Vanaf 1 juli 2027 wordt deze ondersteuning beëindigd en kunnen instellingen voor informatie en ondersteuning terecht bij KLIMmbo. KLIMmbo richt zich op informatieverstrekking, het beantwoorden van vragen en tijdelijke ondersteuning bij de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de burgerschapsopdracht blijft bij de onderwijsinstellingen. Daarmee blijft ruimte bestaan voor instellingen om zelf invulling te geven aan de burgerschapsopdracht, van elkaar te leren en passende voorbeelden te ontwikkelen die aansluiten bij hun eigen context en studentenpopulatie. De rol van de ondersteuningsstructuur is verduidelijkt in paragraaf 4.3 en de verhouding met het toezicht is verduidelijkt in paragraaf 6.1.

Met deze verduidelijkingen is, in lijn met het advies van de Afdeling, in de toelichting nadere aandacht besteed aan de aard en vormgeving van het toezicht. Daarbij wordt recht gedaan aan het karakter van de burgerschapsopdracht als een zorgplicht. Het toezicht biedt ruimte voor een contextafhankelijke invulling door instellingen en voor het professionele gesprek daarover, waarbij de inspectie kan optreden wanneer instellingen helemaal geen of onvoldoende invulling geven aan de wettelijke burgerschapsopdracht. Ondersteuning en kennisdeling tijdens de implementatiefase zijn daarbij primair belegd bij de daarvoor ingerichte ondersteuningsstructuur.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

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

4. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op onderstaande punten aan te vullen en te actualiseren.

- Omdat de Wet van 24 juni 2026 tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en een aantal andere wetten in verband met het verbeteren van de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt (verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt)[21] inmiddels in werking is getreden, is de samenloopbepaling voor deze wet verwijderd en is artikel I hierop aangepast.
- De samenloopbepaling voor het voorstel van wet tot Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet voortgezet onderwijs 2020 en enkele andere wetten, alsmede tot intrekking van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES en de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES vanwege de modernisering van de regels voor beroeps- en volwassenenonderwijs en het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten in Caribisch Nederland (modernisering regels voor beroepsonderwijs, educatie en vsv Caribisch Nederland) (Kamerstukken 36878PM) is geactualiseerd.
- In de overgangsbepaling is – naast artikel 7.2.4 – ook artikel 7.4.3a opgenomen om ervoor te zorgen dat studenten die vóór inwerkingtreding van het wetsvoorstel reeds met hun opleiding begonnen zijn, kunnen examineren onder de huidige exameneisen voor één examenonderdeel (Loopbaan en burgerschap) in plaats van twee losse examenonderdelen.
- In de inwerkingtredingsbepaling is, in verband met de technische wijzigingen die met het wetsvoorstel worden meegenomen, zekerheidshalve opgenomen dat de inwerkingtreding voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.
- Daarnaast zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting redactioneel aangescherpt en op onderdelen verduidelijkt, onder meer met het oog op consistentie in terminologie, formulering en onderlinge samenhang tussen de verschillende onderdelen daarvan.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

[21] *Stb.* 2026, 177.