

Besluit van ...

tot wijziging van het Examen- en kwalificatiebesluit WEB en het Besluit register onderwijsdeelnemers in verband met de herijking van de kwalificatie-eisen en de invoering van een instellingsexamen voor het examenonderdeel burgerschap [KetenID WKG013482]

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van xxx, nr. WJZ/34010387 (ID13482);

Gelet op de artikelen 7.2.4, vijfde lid, en 7.4.3a, derde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs en artikel 8, vierde lid, van de Wet register onderwijsdeelnemers;

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

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van xxx, nr. WJZ/34010387 (ID13482);

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I. Wijziging Examen- en kwalificatiebesluit WEB

Het Examen- en kwalificatiebesluit WEB wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsbepalingen *basisberoepsopleiding*, *entreeopleiding*, *examenonderdeel*, *generieke examenonderdelen*, *generieke kwalificatie-eisen*, *middenkaderopleiding*, *specialistenopleiding*, *specifieke examenonderdelen*, *specifieke kwalificatie-eisen* en *vakopleiding* vervallen.
2. In de begripsbepalingen *keuzedeel Engels*, *keuzedeel Nederlandse taal*, *keuzedeel rekenen* en *onderdeel Engels* wordt 'onderdeel' vervangen door 'examenonderdeel'.
3. In de begripsbepaling *onderdeel Nederlandse taal* wordt 'onderdeel Nederlandse taal' vervangen door 'examenonderdeel Nederlandse taal'.
4. In de begripsbepaling *onderdeel rekenen* wordt 'onderdeel rekenen' vervangen door 'examenonderdeel rekenen'.
5. In de begripsbepaling *examenonderdeel Engels* (nieuw) vervalt 'van dit besluit'.
6. De begripsbepalingen *examenonderdeel Engels* (nieuw), *examenonderdeel Nederlandse taal* (nieuw) en *examenonderdeel rekenen* (nieuw) worden op alfabetische volgorde geplaatst.
7. De begripsbepaling *onderdeel loopbaan en burgerschap* vervalt.
8. In de alfabetische volgorde worden de volgende begripsbepalingen ingevoegd:
examenonderdeel burgerschap: examenonderdeel burgerschap van een kwalificatie waarvoor op grond van artikel 17a, derde lid, generieke kwalificatie-eisen zijn vastgesteld;
examenonderdeel loopbaanoriëntatie en -begeleiding: examenonderdeel loopbaanoriëntatie en -begeleiding van een kwalificatie waarvoor op grond van artikel 17a, vierde lid, generieke kwalificatie-eisen zijn vastgesteld;.

B

Na artikel 1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1a. Grondslagen

Dit besluit berust op de artikelen 7.2.3, eerste lid, 7.2.4, vijfde lid, 7.2.7, negende lid, 7.4.3, eerste lid, 7.4.3a, derde lid, en 7.4.5a, tweede lid, van de wet, artikel 7.2.3, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES en artikel 3 van de Wet College voor toetsen en examens.

C

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 3. Examen beroepsopleiding

2. Het eerste, tweede en vierde lid vervallen, onder vernummering van het derde lid tot eerste lid en het vijfde lid tot tweede lid.

3. In het eerste lid (nieuw) wordt 'onderdeel' vervangen door 'examenonderdeel', vervalt 'van een beroepsopleiding' en wordt 'een instellingsexamen of een centraal examen dan wel beide' vervangen door 'een instellingsexamen, centraal examen of beide'.

4. In het tweede lid (nieuw) wordt 'onderdeel' vervangen door 'examenonderdeel', vervalt 'van een beroepsopleiding' en wordt 'over welk gedeelte van het instellingsexamen voor dat onderdeel zich uitstrekt' vervangen door 'op welk gedeelte het instellingsexamen ziet'.

D

In de artikelen 5, 12a en 19, tweede lid, aanhef en onderdeel c, wordt 'onderdeel' vervangen door 'examenonderdeel' en in de artikelen 12 en 19 wordt 'onderdelen' vervangen door 'examenonderdelen'.

E

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'onderdeel' vervangen door 'examenonderdeel'.

2. Onder vernummering van het derde tot en met zesde lid tot vierde tot en met zevende lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. In afwijking van het eerste lid wordt de eindwaardering voor het examenonderdeel burgerschap uitgedrukt in de waarderingen 'onvoldoende', 'voldoende' of 'goed'.

3. In het vierde en vijfde lid (nieuw) wordt 'onderdeel' vervangen door 'examenonderdeel'.

4. In het zesde lid (nieuw) wordt 'het onderdeel loopbaan en burgerschap' vervangen door 'het examenonderdeel loopbaanoriëntatie en -begeleiding'.

5. In het zevende lid (nieuw) wordt 'het eerste lid' vervangen door 'het eerste en derde lid' en wordt 'het generieke examenonderdeel rekenen' vervangen door 'het examenonderdeel rekenen en het examenonderdeel burgerschap'.

F

Artikel 17 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel b wordt 'het onderdeel loopbaan en burgerschap' vervangen door 'de examenonderdelen rekenen, burgerschap en loopbaanoriëntatie en -begeleiding'.

b. Onderdeel c vervalt, onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel a door '; en' en onder vervanging van '; en' aan het slot van onderdeel b door een punt.

2. In het tweede en derde lid wordt onder verlettering van de onderdelen a tot b, b (oud) tot a en c en d tot d en e een onderdeel ingevoegd, luidende:

c. voor het examenonderdeel burgerschap een eindwaardering van ten minste 'voldoende' is behaald.

3. In het tweede lid, onderdeel d, en derde lid, onderdeel d, (nieuw) wordt 'het onderdeel loopbaan en burgerschap' vervangen door 'het examenonderdeel loopbaanoriëntatie en -begeleiding'.

G

Artikel 17a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid vervalt 'loopbaan en'.
2. Onder vernummering van het vierde lid tot vijfde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
4. Voor elke kwalificatie worden in het kwalificatiedossier generieke kwalificatie-eisen voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding opgenomen overeenkomstig bijlage 1a bij dit besluit.

H

Artikel 17b1 komt te luiden:

Artikel 17b1. Generieke examenonderdelen rekenen en burgerschap entreeopleiding

1. Het generieke examenonderdeel rekenen voor een entreeopleiding is gericht op de ontwikkeling van de beheersing van het rekenen, afgezet tegen mbo-rekenniveau 2 als bedoeld in bijlage 3 van het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Het bevoegd gezag geeft een beeld van deze ontwikkeling en van de beheersing aan het einde van de entreeopleiding.
2. Het generieke examenonderdeel burgerschap voor een entreeopleiding is gericht op de ontwikkeling van de beheersing van burgerschap, afgezet tegen de kwalificatie-eisen burgerschap, genoemd in bijlage 1. Het bevoegd gezag geeft aan het einde van de entreeopleiding een beeld van deze ontwikkeling.

I

Artikel 19b komt te luiden:

Artikel 19b. Overgangsbepaling kwalificatie-eisen loopbaanoriëntatie en -begeleiding en burgerschap

1. Voor de student die voor 1 augustus 2027 een aanvang heeft gemaakt met een beroepsopleiding en deze opleiding uiterlijk heeft voltooid in de periode die overeenkomt met de voor die opleiding geldende studieduur vermeerderd met twee studiejaar als bedoeld in artikel 7.2.4, zevende lid, van de wet:
 - a. zijn de begripsbepaling *onderdeel loopbaan en burgerschap* en de artikelen 3, 15, 17, 17a en 17b1 en bijlage 1 van toepassing zoals deze luiden op 31 juli 2027; en
 - b. is bijlage 1a niet van toepassing.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de student die voor 1 augustus 2028 een aanvang heeft gemaakt met het tweede studiejaar van een beroepsopleiding, die voor 1 augustus 2029 een aanvang heeft gemaakt met het derde studiejaar van een beroepsopleiding of voor 1 augustus 2030 een aanvang heeft gemaakt met het vierde studiejaar van een beroepsopleiding, en deze opleiding uiterlijk heeft voltooid in de periode die overeenkomt met de voor die opleiding geldende studieduur vermeerderd met twee studiejaar als bedoeld in artikel 7.2.4, zevende lid, van de wet.

J

Bijlage 1 wordt vervangen door de in de bijlage bij dit besluit opgenomen bijlage 1.

K

Na bijlage 1 wordt de in de bijlage bij dit besluit opgenomen bijlage 1a ingevoegd.

L

In het opschrift van bijlage 2 wordt 'artikel 17a, vierde lid,' vervangen door 'artikel 17a, vijfde lid,'.

Artikel II. Wijziging Besluit register onderwijsdeelnemers

In artikel 7, vijfde lid, onderdeel c, van het Besluit register onderwijsdeelnemers wordt 'het eindcijfer of de eindcijfers' vervangen door 'de eindwaardering, de uitslag van het instellingsexamen of de uitslag van het centraal examen' en wordt 'examenonderdelen' vervangen door 'generieke examenonderdelen'.

Artikel III. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

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

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Bijlage 1, bedoeld in artikel I, onderdeel J

Bijlage 1. behorend bij artikel 17a, derde lid

Generieke kwalificatie-eisen burgerschap

Thema A: Vrijheid & gelijkheid

A.1 — Kennis

De student onderbouwt enerzijds hoe personen en groepen van elkaar kunnen en mogen verschillen en anderzijds welke grenzen er zijn aan pluraliteit vanuit verschillende perspectieven (moreel, politiek, economisch, juridisch inclusief grondrechten en mensenrechten). Het uitgangspunt bij deze onderbouwing is het principe van gelijkwaardigheid.

Het gaat hierbij om:

- dat er veel vormen van zichtbare en onzichtbare verschillen zijn, zoals gender, sociale klasse, etniciteit, levensbeschouwing, beroep, opleiding, politieke voorkeur/betrokkenheid, seksuele voorkeur en leeftijd;
- dat deze verschillen een rol spelen in onder meer beroep en samenleving;
- dat pluraliteit uitdrukt dat verschillen waardevol kunnen zijn;
- dat ruimte voor deze verschillen op gespannen voet kan staan met het principe van gelijkwaardigheid en het gelijkheidsbeginsel;
- dat om het principe van gelijkwaardigheid te waarborgen in beginsel gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld;
- dat het nodig kan zijn om mensen in ongelijke gevallen ongelijk te behandelen om de gelijkwaardigheid en mensenrechten van iedereen te garanderen;
- dat de vrijheid van de een ingeperkt kan worden ten gunste van de vrijheid van de ander;
- dat de democratische rechtsstaat een waarborg voor pluraliteit en gelijkwaardigheid is;
- hoe het principe van gelijkwaardigheid en ruimte voor verschillen door grondrechten, internationale verdragen en internationale organisaties gewaarborgd wordt;
- dat wetten, grondrechten en internationale verdragen ook begrenzings op vrijheid betekenen.

A.2 — Kennis

De student onderbouwt hoe ervaren verschillen tussen mensen kunnen leiden tot situaties van in- en uitsluiting en onderbouwt hoe in- en uitsluiting van personen en groepen kunnen leiden tot ongelijkheid.

Het gaat hierbij om:

- te herkennen hoe en te erkennen dat groepsvorming, identiteitsvorming, stereotypering, vooroordelen, wij-zij-denken en discriminatie een rol kunnen spelen bij insluiting en uitsluiting;
- dat insluiting en uitsluiting ook te beschouwen zijn als natuurlijke processen met een functie, namelijk het ervaren van sociale verbinding en solidariteit wat helpt om bijvoorbeeld het sociale zekerheidsstelsel, vormen van medezeggenschap en inspraakprocedures in stand te houden;
- te herkennen hoe en te erkennen dat verschillen soms bewust worden vergroot met het doel de eigen groep (ingroup) af te bakenen of juist de andere groep (outgroup) als minderwaardig neer te zetten;
- dat uitsluiting belemmerend werkt voor de participatiemogelijkheden van mensen;
- dat discriminatie en andere vormen van uitsluiting het principe van gelijkwaardigheid schenden en negatieve effecten hebben op de waardigheid en vermogens van mensen om hun leven te leiden;

- dat systematische discriminatie van een bepaalde groep tot sociale ongelijkheid leidt;
- eventuele vooroordelen of stereotypen die het denken en handelen beïnvloeden te herkennen en aan te pakken.

A.3 — Veranderbaarheid

De student onderbouwt hoe maatschappelijke ontwikkelingen een rol spelen bij de spanning tussen vrijheid en gelijkheid. De student onderbouwt ook hoe personen en groepen invloed op deze maatschappelijke ontwikkelingen hebben of hebben gehad.

Het gaat hierbij om:

- dat maatschappelijke ontwikkelingen (zoals historische, sociale, culturele, politieke, bestuurlijke, juridische, economische, demografische, technologische en ecologische) leiden tot nieuwe spanningen tussen vrijheid en gelijkheid en daarmee tot nieuwe vraagstukken in de samenleving en het beroepsleven;
- dat studenten verschillende typen ontwikkelingen kunnen verbinden aan het bestaan en voortbestaan van de spanning tussen vrijheid en gelijkheid;
- dat maatschappelijke ontwikkelingen geen natuurlijk gegeven zijn, maar zelf ook beïnvloed worden door mensen, organisaties of andersoortige groepen;
- dat deze ontwikkelingen van invloed zijn op de zoektocht naar een evenwicht tussen vrijheid en gelijkheid met inachtneming van het principe van gelijkwaardigheid;
- dat bij het vormgeven van het evenwicht in de spanning tussen vrijheid en gelijkheid, en tussen verschillende vrijheden, verschillende overwegingen een rol spelen zoals democratische besluitvorming en rechten.

A.4 — Ervaringen

De student verkent ervaringen - van zichzelf of anderen - waarin spanningen ontstonden tussen vrijheid en gelijkheid en waarin gelijkwaardigheid onder druk stond. De student voert activiteiten uit die deze spanningen bespreekbaar maken of die duidelijk maken waarom gelijkwaardigheid essentieel is. Daarbij wordt de link gelegd met wat er speelt in de samenleving en de beroepspraktijk.

Het gaat hierbij om:

- deelnemen aan en reflecteren op praktijksituaties, projecten of discussies waarbij sprake is van spanningen tussen vrijheid en gelijkheid, binnen contexten als gezin, school, werk, vrije tijd, (digitale) media en overheid;
- (samen)werken aan oplossingen in situaties waarin spanningen tussen vrijheid en gelijkheid voorkomen, zowel op lokaal, nationaal als internationaal niveau;
- reflecteren op de eigen houding, waarden en overtuigingen met betrekking tot vrijheid en gelijkheid en de vraag in hoeverre het principe van gelijkwaardigheid leidend was bij het eigen bepalen van het eigen handelen;
- aangaan van dialogen om nieuwe inzichten en perspectieven te verwerven over de spanningen tussen vrijheid en gelijkheid, en het bespreken van de dilemma's en uitdagingen die hierbij kunnen ontstaan;
- vergelijken van de eigen ervaringen met spanningen tussen vrijheid en gelijkheid die op macro- of mesoniveau kunnen spelen in samenleving en beroep en het onderzoeken in hoeverre het principe van gelijkwaardigheid in deze situaties wel/niet leidend was;
- ontwikkelen van vaardigheden om effectief om te gaan met spanningen tussen vrijheid en gelijkheid, zoals communicatie, empathie, probleemoplossing en samenwerking, en het toepassen van deze vaardigheden in diverse contexten om veranderingen in de samenleving te bevorderen.

A.5 — Standpunt & handelingsmogelijkheden

De student verkent eigen standpunten bij vraagstukken waarbij vrijheid en gelijkheid tussen personen en groepen op gespannen voet met elkaar staan en het principe van

gelijkwaardigheid raken. De student ontwikkelt ook handelingsmogelijkheden bij deze vraagstukken. De student beschrijft hoe eigen standpunten en handelingsmogelijkheden zich verhouden tot democratische waarden en dilemma's.

Het gaat hierbij om:

- verkennen van de perspectieven van anderen om beter te begrijpen hoe verschillende mensen en groepen de spanningen tussen vrijheid en gelijkheid ervaren;
- beargumenteren van eigen standpunten bij het zoeken naar evenwicht tussen vrijheid en gelijkheid;
- verkennen welke mogelijkheden er zijn om als mens, organisatie, andersoortige groep of samenleving bij te dragen aan gelijkwaardigheid;
- beargumenteren welke keuzes de student daarin zelf maakt;
- onderzoeken of en waarom standpunten en handelingsmogelijkheden vallen binnen democratische en rechtsstatelijke principes;
- reflecteren op de eigen achtergrond, waarden en overtuigingen en hoe deze invloed hebben op de eigen perspectieven en standpunten ten aanzien van vrijheid en gelijkheid.

Thema B: Individu & groep

B.1 — Kennis

De student onderbouwt hoe spanning kan ontstaan tussen individuele en collectieve belangen.

Het gaat hierbij om:

- welke belangen aan de orde zijn (van mens, dieren, natuur) en dat deze belangen situatieafhankelijk zijn;
- dat mensen en groepen op verschillende manieren voor belangen op kunnen komen;
- welke visies, idealen, waarden(patronen) en besluitvorming(sprocedures) mogelijk aan deze belangen en belangenafweging ten grondslag liggen, dan wel daaruit voortvloeien;
- dat deze verschillende visies, idealen, waarden kunnen leiden tot debat over welke belangen moeten meewegen;
- dat er spanningen tussen belangen bestaan of kunnen ontstaan;
- dat de uitkomst van belangenafwegingen dilemma's met zich meebrengt en tot ongelijkheid kan leiden, en vaak niet door iedereen rechtvaardig gevonden wordt;
- dat er niet één collectief belang is, maar dat daar altijd discussie over is en strijd over kan zijn.

B.2 — Kennis

De student onderbouwt hoe overheden en gemeenschappen door gebruik van regels omgaan met spanningen tussen individuele en collectieve belangen.

Het gaat hierbij om:

- welke (typen) regels er bestaan en dat deze situatieafhankelijk zijn.
- dat regels aan verschillende bronnen worden ontleend en bepaalde belangen meer of minder (kunnen) vertegenwoordigen;
- dat bij belangenafwegingen verschillende kaders een rol spelen - juridische (zoals grond- en mensenrechten), morele, politieke en maatschappelijke - die niet altijd eenduidig zijn;
- dat overheden, organisaties (zoals bedrijven of maatschappelijke organisaties) en gemeenschappen (zoals religieuze gemeenschappen of verenigingen) solidariteit kunnen afdwingen of inperken;
- dat overheden, organisaties en gemeenschappen individuele en collectieve vrijheid kunnen stimuleren of belemmeren (positieve vrijheid);

- dat regels freerider-gedrag kunnen aanpakken;
- dat de verzorgingsstaat collectieve belangen organiseert;
- hoe de beperkte aanwezigheid van een supranationale overheid invloed heeft op het kunnen naleven van regels op bovennationaal niveau.

B.3 — Veranderbaarheid

De student onderbouwt hoe maatschappelijke ontwikkelingen een rol spelen in hoe het (tijdelijke) evenwicht tussen individuele en collectieve belangen wordt bepaald. De student onderbouwt ook hoe personen en groepen invloed op deze maatschappelijke ontwikkelingen hebben of hebben gehad.

Het gaat hierbij om:

- dat verschillende ontwikkelingen (zoals historische, sociale, culturele, politieke, bestuurlijke, juridische, economische, demografische, technologische en ecologische) impact hebben op hoe individuele en collectieve belangen tegen elkaar worden afgewogen in de samenleving en de beroepspraktijk, zowel in juridische als morele zin;
- dat maatschappelijke ontwikkelingen geen natuurlijk gegeven zijn, maar zelf ook beïnvloed worden door mensen, organisaties, verenigingen of andere groepen die via verschillende wegen - democratische procedures, maatschappelijke discussie, en morele argumentatie - invloed uitoefenen op belangenafwegingen;
- dat burgers, belangengroepen, overheden, bedrijven meer of minder invloed kunnen uitoefenen op de afweging van belangen van individuen en groepen, rond waarden als bestaanszekerheid, vrijheid, gelijkheid, solidariteit en rechtszekerheid, waarbij zowel juridische, economische, politieke, sociale en morele overwegingen een rol spelen;
- dat internationale samenwerking en conflicten een rol spelen bij het vormgeven van het evenwicht tussen individuele en collectieve belangen op wereldschaal.

B.4 — Ervaringen

De student verkent ervaringen van zichzelf of van anderen met spanningen tussen individuele en collectieve belangen. De student voert activiteiten uit die te maken hebben met deze spanningen. De student legt daarbij de relatie met gebeurtenissen in de samenleving en de beroepspraktijk.

Het gaat hierbij om:

- deelnemen aan en onderzoeken van situaties uit de samenleving en het beroepsleven waarin spanningen tussen individuele en collectieve belangen een rol spelen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen juridische, politieke, economische en morele dimensies van deze spanningen;
- (samen)werken in situaties waarin spanningen tussen individuele en collectieve belangen voorkomen, zowel op lokaal, nationaal als internationaal niveau;
- reflecteren op de eigen houding, waarden en overtuigingen met betrekking tot individuele en collectieve belangen en het verkennen van de invloed hiervan op besluitvormingsprocessen;
- verwerven van nieuwe inzichten over en perspectieven op de spanningen tussen individuele en collectieve belangen en de verschillende perspectieven hierop (juridisch, economisch, politiek, moreel) op macro- of mesoniveau;
- vergelijken van de eigen ervaringen met spanningen tussen individuele en collectieve belangen die op macro- of mesoniveau kunnen spelen in samenleving en beroep;
- ontwikkelen van vaardigheden in overtuigen, onderhandelen, beïnvloeden, besluiten en samenwerken om effectief te kunnen navigeren in situaties waar individuele en collectieve belangen een rol spelen.

B.5 — Standpunt & handelingsmogelijkheden

De student verkent eigen standpunten bij vraagstukken waarbij individuele en collectieve belangen op gespannen voet met elkaar staan. De student ontwikkelt handelingsmogelijkheden bij deze vraagstukken. De student beschrijft hoe eigen standpunten en handelingsmogelijkheden zich verhouden tot democratische waarden en dilemma's.

Het gaat hierbij om:

- verkennen van de perspectieven van anderen om beter te begrijpen hoe mensen en groepen de spanningen tussen individuele en collectieve belangen ervaren vanuit verschillende invalshoeken (juridisch, economisch, politiek, moreel);
- beargumenteren van eigen standpunten bij het afwegen van individuele en collectieve belangen;
- onderzoeken van behoeften achter belangen (afwegingen) en de mate waarin deze leiden tot overeenkomstige of tegengestelde standpunten, en hoe deze zich verhouden tot morele overwegingen;
- verkennen van de mogelijkheden om als individu, organisatie, andersoortige groep, of als samenleving bij te dragen aan solidariteitsvraagstukken;
- beargumenteren welke keuzes de student daarin zelf maakt;
- onderzoeken of en waarom standpunten en handelingsmogelijkheden vallen binnen democratische en rechtsstatelijke principes;
- reflecteren op de eigen achtergrond, waarden en overtuigingen en hoe deze invloed hebben op de eigen behoeften en belangenafwegingen.

Thema C: Maatschappijvisies & maatschappelijke vraagstukken

C.1 — Kennis

De student onderbouwt hoe vanuit verschillende maatschappijvisies gekeken kan worden naar maatschappelijke vraagstukken en bijbehorende ideeën voor oplossingen.

Het gaat hierbij om:

- wat dominante maatschappijvisies zijn en wat de kern van deze visies is;
- dat waarden en normen vanuit deze visies en onderliggende mensbeelden uiteen kunnen lopen, waardoor debat en conflict kan ontstaan over oplossingsrichtingen;
- hoe deze visies herkenbaar zijn in de dagelijkse praktijk (wetgeving, beroep, beleid, politieke opvattingen, leefstijl van bepaalde groepen);
- welke thema's door deze visies onderbelicht blijven en welke thema's door deze visies meer en minder nadruk krijgen.

C.2 — Kennis

De student onderbouwt hoe activiteiten, beleid en regelgeving bedoeld zijn om te helpen bij (deel)oplossingen van maatschappelijke vraagstukken.

Het gaat hierbij om:

- hoe maatschappelijke vraagstukken herkend worden in de dagelijkse (beroeps)praktijk;
- door wie, waar en hoe maatschappelijke vraagstukken worden geagendeerd;
- hoe beleid, regelgeving en acties gekozen worden om geagendeerde vraagstukken proberen op te lossen;
- hoe de inhoud van regelgeving, beleid en acties beoogt bij te dragen aan een (deel)oplossing voor een maatschappelijk vraagstuk;
- hoe beoogd beleid, beoogde regelgeving en acties, maar ook de neveneffecten ervan, in de praktijk herkenbaar zijn.

C.3 — Veranderbaarheid

De student onderbouwt hoe maatschappelijke ontwikkelingen een rol spelen in hoe maatschappijvisies en maatschappelijke ordeningen vorm krijgen. De student

onderbouwt ook hoe personen en groepen invloed op deze maatschappelijke ontwikkelingen hebben of hebben gehad.

Het gaat hierbij om:

- dat studenten verschillende typen ontwikkelingen (zoals historische, sociale, culturele, politieke, bestuurlijke, juridische, economische, demografische, technologische en ecologische) kunnen verbinden aan de ontwikkeling van maatschappijvisies en maatschappelijke ordeningen;
- dat maatschappelijke ontwikkelingen geen natuurlijk gegeven zijn, maar zelf ook beïnvloed worden door mensen, organisaties of andersoortige groepen;
- dat studenten diverse (in)formele maatschappelijke ordeningen herkennen;
- hoe maatschappelijke ontwikkelingen gevolgen hebben voor maatschappelijke ordeningen in contexten zoals gezin, school, werk, (digitale) media, religie, overheid of internationale instituties.

C.4 — Ervaringen

De student verkent ervaringen van zichzelf of van anderen met verschillende maatschappijvisies en maatschappelijke ordeningen. De student legt daarbij de relatie met gebeurtenissen in de samenleving en de beroepspraktijk.

Het gaat hierbij om:

- deelnemen aan en onderzoeken van situaties uit de samenleving en het beroepsleven waar maatschappijvisies bestaan, van elkaar verschillen en botsen;
- samenwerken met anderen (zoals medestudenten, professionals, belanghebbenden en beleidsmakers) om gezamenlijk oplossingsrichtingen voor maatschappelijke vraagstukken te verkennen, te ontwikkelen en te beargumenteren;
- reflecteren op de eigen waarden, overtuigingen en visie op maatschappelijke vraagstukken en hoe deze overeenkomen met of verschillen van andere maatschappijvisies;
- aangaan van dialogen om nieuwe perspectieven en inzichten te verwerven over verschillende maatschappijvisies en (de werking van) maatschappelijke ordeningen;
- ontwikkelen van vaardigheden in communiceren, overtuigen en samenwerken om effectief te kunnen navigeren in situaties waar maatschappijvisies en maatschappelijke ordeningen een rol spelen.

C.5 — Standpunt & handelingsmogelijkheden

De student verkent eigen standpunten over maatschappelijke vraagstukken en ideeën voor oplossingen. De student ontwikkelt handelingsmogelijkheden bij deze vraagstukken en ideeën voor oplossingen. De student beschrijft hoe eigen standpunten en handelingsmogelijkheden zich verhouden tot democratische waarden en dilemma's.

Het gaat hierbij om:

- verkennen van de perspectieven van anderen om beter te begrijpen hoe maatschappelijke vraagstukken en oplossingsrichtingen mensen en verschillende groepen in de samenleving kunnen beïnvloeden;
- beargumenteren van eigen standpunten over maatschappelijke vraagstukken en oplossingsrichtingen;
- onderzoeken welke concrete mogelijkheden er zijn om als mens binnen en buiten het beroep bij te dragen aan het vormgeven van de samenleving met aandacht voor (gedeelde) belangen, waarden en doelen;
- beargumenteren welke keuzes de student daarin zelf maakt;
- reflecteren of en waarom ordeningen, oplossingen en handelingsmogelijkheden binnen democratische en rechtsstatelijke principes vallen;

- reflecteren op de eigen achtergrond, waarden en overtuigingen en hoe deze invloed hebben op de ervaren verantwoordelijkheid en handelingsmogelijkheden voor het bijdragen aan maatschappelijke vraagstukken.

Thema D: Macht & besluitvorming

D.1 — Kennis

De student onderbouwt hoe vormen van (mede)zeggenschap en besluitvorming in verschillende situaties ontstaan. De student onderbouwt ook welke belangen in deze vormen te herkennen zijn en welke voor- en nadelen er zijn aan deze vormen.

Het gaat hierbij om:

- hoe machtsverhoudingen en belangen een rol spelen bij (mede)zeggenschap en besluitvorming in onder meer beroep en samenleving;
- welke argumenten gebruikt worden tegen of voor democratische en rechtsstatelijke vormen van besluitvorming, (mede)zeggenschap en machtsuitoefening;
- hoe (mede)zeggenschap en besluitvorming georganiseerd kunnen worden binnen alledaagse contexten (gezin, school, werk, vrije tijd);
- welke vormen van besluitvorming (zoals consensusvorming, meerderheidsbesluitvorming, deliberatie) voorkomen en welke voor- en nadelen deze kunnen hebben;
- welke argumenten worden gebruikt voor het legitimeren van andere vormen van besluitvorming, zoals in aristocratie, autocratie, theocratie, fascisme, communisme, anarchisme.

D.2 — Kennis

De student onderbouwt hoe macht zichtbaar wordt en hoe democratische en rechtsstatelijke principes ervoor zorgen dat er grenzen zijn aan macht.

Het gaat hierbij om:

- toegang tot machtsbronnen en hoe dit leidt tot toegang tot (mede)zeggenschap en besluitvorming voor individuen, organisaties en andersoortige groepen;
- democratische principes die de macht begrenzen, zoals regelmatig vrije en geheime verkiezingen, collectieve en meerderheidsbesluitvorming, volksvertegenwoordiging, gelijkheid van burgers, vrijheid van media, vrijheid van gedachten en integriteit van het lichaam;
- rechtsstatelijke principes die de macht begrenzen, zoals grondrechten, trias politica, legaliteitsbeginsel;
- de mate waarin de werking van deze principes - nationaal en internationaal - herkenbaar is in contexten zoals gezin, school, werk, vrije tijd, media en overheid.

D.3 — Veranderbaarheid

De student onderbouwt hoe maatschappelijke ontwikkelingen een rol spelen in vormen van macht en besluitvorming. De student onderbouwt ook hoe personen en groepen invloed op deze maatschappelijke ontwikkelingen hebben of hebben gehad.

Het gaat hierbij om:

- dat studenten verschillende typen ontwikkelingen (zoals historische, sociale, culturele, politieke, bestuurlijke, juridische, economische, demografische, technologische en ecologische) kunnen verbinden aan vormen van macht en besluitvorming;
- dat maatschappelijke ontwikkelingen geen natuurlijk gegeven zijn, maar zelf ook beïnvloed worden door mensen, organisaties of andersoortige groepen;
- dat het karakter van machtsuitoefening en besluitvorming verandert over tijd en plaats;

- dat vormen van macht en besluitvorming uitingen zijn van hoe rechtsstatelijke en democratische principes opgevat worden en in de praktijk benadrukt worden.

D.4 — Ervaringen

De student verkent ervaringen van zichzelf of van anderen met vormen van macht en besluitvorming. De student legt daarbij de relatie met gebeurtenissen in de samenleving en de beroepspraktijk.

Het gaat hierbij om:

- deelnemen aan en reflecteren op persoonlijke ervaringen met macht en besluitvorming in verschillende contexten, zoals op school, thuis, op het werk en in sociale groepen;
- deelnemen aan en reflecteren op praktijksituaties, projecten of discussies waarbij macht en besluitvorming een rol spelen, binnen contexten als gezin, school, werk, vrije tijd, (digitale) media en overheid;
- (samen)werken met anderen in situaties waarin beslissingen worden genomen en macht wordt uitgeoefend;
- gezamenlijk verkennen en ontwikkelen van oplossingsrichtingen voor (maatschappelijke) vraagstukken gerelateerd aan macht en besluitvorming;
- reflecteren op de eigen machtsbronnen en hoe deze zijn ingezet om verandering binnen het werk of in de samenleving te bevorderen;
- vergelijken van de eigen ervaringen met vormen van macht en besluitvorming die op macro- of mesoniveau kunnen spelen in samenleving en beroep;
- ontwikkelen van vaardigheden in onderhandelen, overtuigen, besluiten en samenwerken om te kunnen navigeren in situaties waar macht en besluitvorming een rol spelen.

D.5 — Standpunt & handelingsmogelijkheden

De student verkent eigen standpunten over het gebruiken van macht en invloed die gericht is op besluitvorming. De student ontwikkelt handelingsmogelijkheden om macht en invloed te gebruiken bij besluitvorming. De student beschrijft hoe deze standpunten en handelingsmogelijkheden zich verhouden tot democratische waarden en dilemma's.

Het gaat hierbij om:

- verkennen van de perspectieven van anderen in besluitvorming door te luisteren naar en ruimte te bieden voor verschillende standpunten;
- verkennen welk soort dilemma's zich bij de uitoefening van macht en de vormgeving van besluitvorming kunnen voordoen;
- onderzoeken welke concrete mogelijkheden er zijn om als mens binnen en buiten het beroep invloed uit te oefenen op besluitvorming, met aandacht voor gedeelde belangen, waarden en doelen;
- beargumenteren welke keuzes de student daarin zelf maakt;
- reflecteren of en waarom diens standpunten en handelingsmogelijkheden democratisch en rechtsstatelijk zijn;
- reflecteren op de eigen achtergrond, waarden en overtuigingen en hoe deze invloed hebben op de ervaren machtsbronnen en handelingsmogelijkheden bij besluitvorming.

Begrippenlijst kwalificatie-eisen burgerschap

Onderstaande begrippen zijn geen vastomlijnde definities. Deze begrippenlijst is bedoeld als toelichting op de begrippen en als ondersteuning voor het lezen en begrijpen van de kwalificatie-eisen.

Collectieve belangen

Iets wat een groep mensen of een gemeenschap belangrijk vindt. Deze belangen zijn gericht op het nut of voordeel van een hele groep en niet slechts op de belangen van individuen binnen die groep.

Individuele belangen

Iets wat een persoon belangrijk vindt. Deze belangen zijn gericht op het nut of voordeel van iemand en niet op de belangen van een groep mensen of een gemeenschap.

Het principe van gelijkwaardigheid

Uitgangspunt waarin mensen niet alleen gelijk zijn voor de wet, maar in al hun verscheidenheid door anderen met gelijke waardigheid worden behandeld.

Verschillen

Verscheidenheid. De maatschappij kenmerkt zich onder andere door het samenleven van mensen met verschillende achtergronden, gedragspatronen, opvattingen, waarden, belangen en mogelijkheden.

Gemeenschap

Een groep bestaande uit mensen die zich op een bepaalde manier tot elkaar verhouden, doordat ze iets delen of zich verbonden voelen. Denk aan verbondenheid op basis van geloof, taal, familie, tradities, overtuigingen.

Maatschappelijke ordeningen

De structuren en kaders die mensen creëren om het samenleven te laten functioneren, denk bijvoorbeeld aan de manier waarop we economische, politieke, juridische, sociale en culturele systemen hebben ingericht.

Pluraliteit

De erkenning van diversiteit in meningen, opvattingen, behoeften, belangen en identiteiten en het onderschrijven van het belang dat er verschillende perspectieven bestaan.

Regelgeving

Het voorschrijven van regels of wetten door een autoriteit om gedrag te reguleren.

Maatschappelijke vraagstukken

Ingewikkelde maatschappelijke of politieke kwesties waar oplossingen voor gezocht moeten of kunnen worden. Deze kwestie moet een relatief grote groep mensen als ongewenst ervaren. Mensen zijn het vaak niet eens over hoe deze ongewenste situatie opgelost kan worden. Ook is er niet altijd overstemming over de kwesties die als maatschappelijke of politieke vraagstukken beschouwd worden.

Democratische waarden

Aan een democratische rechtsstaat liggen verschillende waarden ten grondslag, onder meer vrijheid, gelijkheid, solidariteit, pluraliteit, volkssoevereiniteit, rechtszekerheid en machtscheiding. Een minimum van deze waarden moet aanwezig zijn voor het functioneren van een democratische rechtsstaat. Ook is het van belang dat voldoende burgers deze waarden onderschrijven.

Democratische dilemma's

Tussen democratische waarden bestaat inherente spanning. De waarden kunnen niet allemaal tegelijk in grote mate bestaan. Er moet een afweging gemaakt worden tussen de nadruk op bepaalde waarden.

Democratische en rechtsstatelijke principes

Democratische waarden worden vertaald in uitgangspunten die de basis van de democratische rechtsstaat vormen, dus de principes. Meerderheidsbesluitvorming,

rekening houden met minderheden en een toegankelijke rechter zijn zulke uitgangspunten.

In- en uitsluiting

Voor het menselijk samenleven is groepscohesie van belang. Daarbij moeten groepen mensen insluiten om onderdeel van de groep te kunnen zijn. Daar hoort ook bij dat andere mensen uitgesloten worden. Dit hoort bij het samenleven van mensen. Iemand kan in de ene context uitgesloten zijn en in een andere context niet.

Spanning(en)

Bij maatschappelijke en politieke vraagstukken moeten keuzes gemaakt worden waarbij er meerdere waarden en belangen een rol spelen, en die niet tegelijkertijd benadrukt kunnen worden. Dan ontstaat er spanning tussen waarden en/of belangen.

Handelingsmogelijkheden

Kenmerkend aan een democratie is dat burgers mogelijkheden hebben in verschillende contexten (buurt, werk, landelijk en internationaal niveau) om regelgeving te beïnvloeden of morele keuzes te maken en op basis daarvan te handelen bij een vraagstuk. Dit zijn de handelingsmogelijkheden van burgers.

Maatschappijvisies

Over maatschappelijke ordeningen bestaan verschillende visies. Deze gaan onder meer over de ordening van de economie, politiek en samenleving, hoe een goede samenleving eruit ziet en wat daarvoor nodig is. De visies die dit omschrijven zijn maatschappijvisies.

(Mede)zeggenschap

In een democratie is zeggenschap van burgers essentieel. Het betekent dat zij, met anderen, inspraak hebben in wat er in een gemeenschap gebeurt.

Macht

Macht gaat over het vermogen om het handelen van anderen te beïnvloeden. Mensen zetten hiervoor verschillende machtsbronnen in, zoals de kennis die ze hebben, hun bevoegdheden, hun geld of hun sociale netwerk.

Werkwoordenlijst kwalificatie-eisen burgerschap

Onderbouwen

De student laat zien gebruik te kunnen maken van informatie uit bronnen om een concept te beschrijven of met redeneringen aan te geven hoe fenomenen werken.

Verkennen van ervaringen

De student bemerkt en verwoordt welke ervaringen relevant en van betekenis zijn.

Verkennen van standpunten

De student bemerkt en verwoordt eigen standpunten en die van een ander.

De relatie leggen met

De student legt uit wat de relatie is tussen opgedane ervaringen enerzijds en gebeurtenissen in de samenleving of beroep anderzijds.

Ontwikkelen

De student breidt eigen mogelijkheden uit om bij te kunnen dragen aan de aanpak of oplossing van een maatschappelijk vraagstuk.

Bijlage 1a, bedoeld in artikel I, onderdeel K

Bijlage 1a. behorend bij artikel 17a, vierde lid

Generieke kwalificatie-eisen loopbaanoriëntatie en -begeleiding

1. Loopbaanoriëntatie en -begeleiding

Loopbaanoriëntatie en -begeleiding heeft tot doel studenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van het vermogen om gedurende hun leer- en arbeidsloopbaan richting te geven aan hun ontwikkeling, keuzes en vervolgstappen.

De instelling biedt de student gedurende de opleiding een samenhangend programma van loopbaanoriëntatie en -begeleiding. Binnen dit programma doet de student ervaringen op in onderwijs en beroepspraktijk, reflecteert de student op deze ervaringen en onderzoekt de student mogelijkheden voor vervolgonderwijs, werk en verdere ontwikkeling.

De instelling stelt de student in de gelegenheid om in samenhang te werken aan de volgende vijf loopbaancompetenties:

- **Kwaliteitenreflectie:** het onderzoeken van de eigen kwaliteiten, ontwikkelpunten en mogelijkheden, mede op basis van concrete ervaringen en feedback van anderen.
- **Motievenreflectie:** het onderzoeken van interesses, wensen, waarden, ambities en behoeften die van betekenis zijn voor leren en werken.
- **Werkexploratie:** het onderzoeken van de inhoud, omstandigheden, vereisten, ontwikkelingen en perspectieven van verschillende vormen van werk en de leer- en ontwikkelroutes die daarop voorbereiden. Daarbij worden praktijkervaringen, gesprekken met anderen en actuele en betrouwbare informatie over onderwijs en arbeidsmarkt benut.
- **Loopbaansturing:** het formuleren van een voorlopige loopbaanrichting en leer- en ontwikkeldoelen, het ondernemen van daarop gerichte activiteiten en het zo nodig bijstellen daarvan op basis van nieuwe ervaringen, informatie en feedback.
- **Netwerken:** het opbouwen, onderhouden en benutten van contacten die kunnen bijdragen aan loopbaanontwikkeling, het verkrijgen van informatie en feedback en het realiseren van leer- en loopbaankansen.

Inhoud

A. Algemeen deel	17
1. Inleiding	17
2. Hoofdpijnen van het voorstel	18
2.1 Aanleiding	18
2.2 Achtergrond en knelpunten huidige situatie.....	18
2.3 Herijking van de kwalificatie-eisen burgerschap.....	19
2.4 De invoering van een instellingsexamen	22
2.6 De relatie tussen burgerschap en loopbaanoriëntatie- en begeleiding	26
3. Verhouding tot hoger recht.....	26
4. Gevolgen	27
4.1 Gevolgen voor studenten, personeel, bestuurders en de samenleving	27
4.2 Doenvermogen.....	28
4.3 Ondersteuning van instellingen.....	29
4.4 Regeldruk	31
4.5 Gendergelijkheid	34
5. Uitvoering	35
6. Toezicht en handhaving	35
6.1 Toezicht op de herijkte kwalificatie-eisen	35
6.2 Toezicht op het instellingsexamen.....	35
6.3 Professionele ruimte en toezicht	36
6.4 Herstel en handhaving	36
7. Financiële gevolgen	36
8. Gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba	36
9. Advies en consultatie	37
9.1 Internetconsultatie	37
9.2 Ontvangen adviezen	37
10. Monitoring en evaluatie	37
11. Overgangsrecht en inwerkingtreding.....	38
11.1 Overgangsregeling	38
11.2 Inwerkingtreding	38
B. Artikelsgewijs deel	39

A. Algemeen deel

1. Inleiding

Instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) hebben vanuit de wettelijke drievoudige kwalificatieplicht de opdracht om studenten niet alleen op te leiden voor een beroep en een eventuele vervolgopleiding, maar ook voor burgerschap.¹ De kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo loopt sterk uiteen en is te vaak ondermaats.² Naar aanleiding van deze bevinding heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) een onafhankelijke expertgroep ingesteld om te adviseren over kwaliteitsversterking van het burgerschapsonderwijs.³ Deze expertgroep burgerschap mbo (hierna: expertgroep) heeft een samenhangend pakket van drie maatregelen geadviseerd: 1) het verduidelijken en uitwerken van de burgerschapsopdracht in de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB), 2) de invoering van nieuwe door de expertgroep ontwikkelde kwalificatie-eisen voor burgerschap en 3) de invoering van een instellingsexamen.

Met de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB wordt uitvoering gegeven aan de eerste maatregel.⁴ Onderhavig besluit geeft uitvoering aan de tweede en derde maatregelen. Waar de wet zich richt op de verantwoordelijkheid van instellingen voor het bevorderen van een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het creëren van een omgeving waarin studenten worden gestimuleerd te oefenen met zich verhouden tot en handelen volgens de basiswaarden, concretiseert dit besluit de opdracht aan instellingen om burgerschapsonderwijs te verzorgen door het vaststellen van geactualiseerde kwalificatie-eisen en de invoering van een instellingsexamen.

De kwalificatie-eisen en de examinering van generieke examenonderdelen zijn geregeld in het Examen- en kwalificatiebesluit WEB (hierna: Ekb WEB). Onderhavig besluit geeft daarmee, samen met de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB, de aanzet voor een versterking van het burgerschapsonderwijs in het mbo.

Leeswijzer

Deze nota van toelichting bestaat uit een algemene en een artikelsgewijze toelichting. In het algemene deel wordt in hoofdstuk 2 eerst ingegaan op de aanleiding voor dit besluit, de achtergrond van de voorgestelde wijzigingen, de knelpunten in de huidige situatie en de wijze waarop het besluit deze wegneemt. Toegelicht wordt hoe de nieuwe kwalificatie-eisen voor burgerschap eruit komen te zien, hoe de examinering van dit onderdeel wordt vormgegeven en hoe het besluit bijdraagt aan een doorlopende leerlijn burgerschap van het voortgezet onderwijs naar het mbo. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de verhouding tot hoger recht besproken. In de hoofdstukken 4 en 5 komen de verwachte gevolgen van het besluit aan bod. Dit gaat onder andere om de gevolgen voor studenten, personeel, bestuurders en de samenleving, en ook om de gevolgen voor het doenvermogen, de regeldruk, gendergelijkheid en voor de uitvoering. In hoofdstuk 6

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

² Rapport KBA Nijmegen (2021), *Evaluatie Burgerschapsagenda mbo 2017-2021*, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 31524, nr. 509; Rapport Oberon (2021), *Stappen in lob en burgerschapsonderwijs*, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 31524, nr. 509; Rapport Inspectie van het onderwijs (2016), *Burgerschap op school, Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*, bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 34550-VIII, nr. 125; Consortium 2B MBO (2016), *Loopbaan en burgerschapsonderwijs in het mbo*, bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 34550-VIII, nr. 125.

³ Met 'de expertgroep' wordt in deze toelichting bedoeld de expertgroep die het adviesrapport *Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving* heeft opgesteld. De regering heeft de Tweede Kamer eerder geïnformeerd dat het advies van de expertgroep in de basis wordt opgevolgd (zie *Kamerstukken II 2023/24*, 31524, nr. 603 en *Kamerstukken II 2022/23*, 31524, nr. 566). In deze toelichting wordt nader uiteengezet op welke wijze aan de adviezen uitvoering wordt gegeven.

⁴ [Wet burgerschapsopdracht WEB | Overheid.nl](#) | [Wetgevingskalender](#).

wordt aandacht besteed aan toezicht en handhaving. In hoofdstuk 7 komen de financiële gevolgen aan bod en in hoofdstuk 8 worden de gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba besproken. In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op de adviezen van de Raad van State en op de uitkomsten van de consultatie bij de totstandkoming van het besluit. Tot slot wordt in hoofdstuk 10 de monitoring en evaluatie besproken en hoofdstuk 11 sluit af met een toelichting op het overgangsrecht en de beoogde inwerkingtreding. Na het algemene deel volgt de artikelsgewijze toelichting, waarin de afzonderlijke bepalingen van het besluit nader worden toegelicht.

Formeel is het bevoegd gezag, en niet de instelling, drager van rechten en plichten op grond van onderwijsregelgeving. Met deze term bedoelt de WEB de rechtspersoon of natuurlijke persoon die de instelling in stand houdt. Voor de leesbaarheid wordt in de tekst hieronder 'het bevoegd gezag van een instelling' ook wel aangeduid als 'de instelling'.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

De huidige kwalificatie-eisen voor burgerschap in het mbo zijn onvoldoende duidelijk en richtinggevend. Evaluaties, inspectietoezicht en maatschappelijke signalen wijzen op grote verschillen in de kwaliteit en invulling van het burgerschapsonderwijs tussen en binnen instellingen. Deze verschillen hangen samen met het ontbreken van duidelijke en toetsbare leerdoelen en van een resultaatverplichting voor studenten.⁵

Het ontbreken van duidelijke leerdoelen en de afwezigheid van een resultaatverplichting dragen bij aan vrijblijvendheid, wat een kernoorzaak is gebleken van de achterblijvende kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. De expertgroep heeft vastgesteld dat studenten, docenten en bestuurders gebaat zijn bij meer duidelijkheid over wat van studenten en instellingen wordt verwacht. Dit besluit voorziet in die duidelijkheid door het vaststellen van herijkte kwalificatie-eisen en de invoering van een instellingsexamen.

Met deze maatregelen wordt beoogd de kwaliteit en positie van het burgerschapsonderwijs in het mbo te versterken. De herijkte kwalificatie-eisen verduidelijken welke kennis, inzichten en vaardigheden van studenten worden verwacht en bieden daarmee een duidelijker kader voor het onderwijs en de examinering. De invoering van het instellingsexamen versterkt daarnaast de positie van burgerschap binnen de opleiding en draagt eraan bij dat instellingen zichtbaar maken in hoeverre studenten de beoogde leerresultaten hebben bereikt. Het uitgangspunt daarbij is dat instellingen de ruimte behouden om binnen de wettelijke kaders een pedagogisch-didactische invulling te geven aan zowel het onderwijs als het examen, passend bij hun onderwijsvisie, doelgroep en beroepscontext.

2.2 Achtergrond en knelpunten huidige situatie

Sinds de invoering van de oorspronkelijke kwalificatie-eisen loopbaan en burgerschap in 2012 is de maatschappelijke context veranderd. Thema's zoals polarisatie, digitalisering, desinformatie en toenemend wantrouwen jegens instituties vragen om een hernieuwde en scherpere focus op burgerschapsontwikkeling. Onderzoeken, waaronder de evaluatie van de Burgerschapsagenda mbo 2017–2021, onderzoek naar de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs en het adviesrapport *Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving*, laten zien dat instellingen het belang van burgerschapsonderwijs breed onderschrijven, maar in de praktijk moeite hebben met de invulling daarvan.⁶

⁵ Zie voetnoot 2.

⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en MBO Raad (2017), *Burgerschapsagenda mbo 2017-2021, Een impuls voor burgerschapsonderwijs*, bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34550-VIII, nr. 149; Adviesrapport 'Burgerschapsonderwijs in een veranderende samenleving', bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31524, nr. 564; Rapport KBA Nijmegen (2021), *Evaluatie Burgerschapsagenda mbo 2017-2021*,

De expertgroep heeft geconstateerd dat de bestaande kwalificatie-eisen onvoldoende richting geven aan de inhoud van het onderwijs en dat zij in de praktijk uiteenlopend worden geïnterpreteerd. Hierdoor ontstaat variatie in kwaliteit en ambitieniveau tussen en binnen instellingen. Daarnaast bevatten de bestaande kwalificatie-eisen elementen die zich richten op gewenste houdingen of gedragingen van studenten, terwijl dergelijke aspecten zich niet goed lenen voor normering en toetsing binnen het onderwijs.

Ook wijst de expertgroep erop dat de huidige systematiek met de zogenoemde inspanningsverplichting onvoldoende prikkels bevat om tot consistente kwaliteitsborging te komen. Doordat geen sprake is van een resultaatverplichting, ontbreekt een duidelijke koppeling tussen de beoogde leerdoelen en de feitelijke beoordeling van studenten. Dit draagt eraan bij dat burgerschap in de praktijk vaak een minder stevige positie inneemt binnen het onderwijsprogramma dan andere generieke examenonderdelen, terwijl burgerschap voor ieder mbo-diploma een noodzakelijk onderdeel is. Deze knelpunten benadrukken de noodzaak van herijking.

2.3 Herijking van de kwalificatie-eisen burgerschap

In de huidige situatie vormen loopbaan en burgerschap gezamenlijk één generiek examenonderdeel. Met de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB worden loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) en burgerschap van elkaar gescheiden. De in deze paragraaf beschreven herijkte kwalificatie-eisen hebben uitsluitend betrekking op het examenonderdeel burgerschap. Op de gevolgen van de scheiding voor LOB wordt in paragraaf 6 nader ingegaan.

Het doel van de herijkte kwalificatie-eisen is om te komen tot een samenhangend en richtinggevend kader voor burgerschapsonderwijs in het mbo, dat studenten toerust om als vrije en gelijke burgers volwaardig te kunnen deelnemen aan de democratische rechtsstaat. De herijking beoogt te verduidelijken wat studenten in het kader van burgerschap moeten kennen en kunnen, zodat zij maatschappelijke vraagstukken kunnen begrijpen, zich daartoe kunnen verhouden en daarin op verantwoorde wijze kunnen handelen. Daarmee wordt beoogd de ontwikkeling van het persoonlijk en algemene functioneren van studenten te versterken, zowel in de samenleving als in hun toekomstige beroepscontext.

De kwalificatie-eisen inclusief de onderdelen 'het gaat hierbij om' dienen als standaard voor het onderwijs en de examinering van studenten en zijn opgesteld rond vier centrale thema's: 1) vrijheid en gelijkwaardigheid, 2) individu en groep, 3) maatschappijvisies en maatschappelijke vraagstukken, en 4) macht en besluitvorming. Deze thematische indeling is ontwikkeld door de expertgroep en vormt een samenhangend en evenwichtig kader voor burgerschapsonderwijs. De thema's geven richting aan de inhoud van het onderwijs en maken inzichtelijk welke kennis, inzichten en vaardigheden van studenten worden verwacht. Aspecten die betrekking hebben op persoonlijke houdingen of opvattingen van studenten maken geen onderdeel uit van de normering. Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat het onderwijs studenten toerust om zich tot de democratische rechtsstaat te verhouden, zonder voor te schrijven welke opvattingen zij dienen te hebben.

In lijn met het advies van de expertgroep is bewust gekozen voor een formulering van de kwalificatie-eisen die richtinggevend is, maar nadrukkelijk ruimte laat voor een eigen pedagogisch-didactische invulling door instellingen. Hiermee wordt recht gedaan aan de professionele autonomie van instellingen, terwijl tegelijkertijd een bepaalde standaard wordt geborgd. In vergelijking met de bestaande kwalificatie-eisen is daarbij nadrukkelijk afstand genomen van formuleringen die zien op voorgeschreven gedrag of

bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 31524, nr. 509; Rapport Oberon (2021), *Stappen in lob en burgerschapsonderwijs*, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 31524, nr. 509.

gewenste houdingen van studenten. In plaats daarvan ligt de nadruk op het vermogen van studenten om kennis te verwerven, vaardigheden en inzichten te ontwikkelen, informatie te analyseren, verschillende perspectieven te wegen en zich op basis daarvan een eigen oordeel te vormen.

Daarnaast is de samenhang versterkt tussen de wettelijke burgerschapsopdracht en de kwalificatie-eisen burgerschap. De kwalificatie-eisen concretiseren wat van studenten wordt verwacht in het kader van hun ontwikkeling als burger in een democratische rechtsstaat en sluiten daarmee beter aan op de opdracht van instellingen om deze ontwikkeling te bevorderen. De onderwijsinstelling vervult daarbij een belangrijke rol als oefenplaats, waar studenten in een veilige omgeving kennis, inzichten en vaardigheden kunnen ontwikkelen en toepassen in de omgang met maatschappelijke vraagstukken en verschillende perspectieven. De kwalificatie-eisen bieden hiervoor een inhoudelijk kader en ondersteunen instellingen bij het doelgericht vormgeven van het burgerschapsonderwijs.

De kwalificatie-eisen zijn bewust zodanig opgesteld dat ze voor opleidingen ruimte laten om aan te sluiten bij de beroepscontext van studenten. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de expertgroep dat burgerschap in het mbo mede vorm krijgt in relatie tot de toekomstige beroepsuitoefening en dat studenten leren omgaan met maatschappelijke vraagstukken binnen hun vakgebied. De herijkte kwalificatie-eisen dragen zo bij aan een duidelijker en consistentere kader voor zowel het (beroeps-)onderwijs als de examinering.

De kwalificatie-eisen laten daarbij ruimte om praktische vaardigheden, ook wel 'life skills' genoemd, een plaats te geven in het burgerschapsonderwijs. Daarbij geldt dat het aanleren van een praktische vaardigheid op zichzelf niet zonder meer een doel van burgerschapsonderwijs is. De expertgroep heeft erop gewezen dat praktische vaardigheden juist betekenis krijgen voor burgerschap wanneer zij worden verbonden met bredere maatschappelijke, politieke of morele vraagstukken. Zo kan het leren doen van belastingaangifte worden aangegrepen om ook te bespreken waarom belastingen worden geheven, hoe collectieve voorzieningen worden gefinancierd, welke rol solidariteit daarbij speelt en op welke manieren burgers invloed kunnen uitoefenen op de inrichting van het belastingstelsel. Instellingen kunnen praktische vaardigheden op deze manier verbinden aan de kwalificatie-eisen en aan de maatschappelijke context waarin studenten functioneren.

De kwalificatie-eisen bieden ook ruimte om in het burgerschapsonderwijs aandacht te besteden aan seksuele en relationele vorming en aan het voorkomen en tegengaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Deze onderwerpen kunnen vanuit verschillende kwalificatie-eisen worden benaderd, bijvoorbeeld in relatie tot vrijheid, gelijkwaardigheid, verschillen tussen personen en groepen, in- en uitsluiting, grond- en mensenrechten en het omgaan met verschillende belangen, waarden en perspectieven. Instellingen kunnen daarbij aansluiten bij de leefwereld en beroepscontext van studenten en studenten laten oefenen met het herkennen, bespreken en wegen van vraagstukken die op deze onderwerpen betrekking hebben. De kwalificatie-eisen schrijven niet voor welke persoonlijke opvattingen studenten hierover dienen te hebben. Centraal staat de ontwikkeling en toepassing van de in de kwalificatie-eisen opgenomen kennis, inzichten en vaardigheden.

De expertgroep heeft in juni 2023 haar advies over de herijking van de kwalificatie-eisen opgeleverd. Dit advies bevatte een concreet voorstel voor nieuwe generieke kwalificatie-eisen voor burgerschap en vormde het uitgangspunt voor de verdere uitwerking daarvan. Uit een landelijke raadpleging onder mbo-docenten en burgerschapscoördinatoren is naar voren gekomen dat de formulering van de door de expertgroep voorgestelde doelzinnen op onderdelen voor de beoogde gebruikers verduidelijking behoefde. Om de kwalificatie-eisen beter toegankelijk en toepasbaar te maken voor de beoogde gebruikers heeft het Expertisecentrum Nederlands in opdracht

van het ministerie van OCW de doelzinnen geherformuleerd. Daarbij is de inhoud en strekking van de kwalificatie-eisen behouden, terwijl de formuleringen zijn vereenvoudigd en waar nodig concreter zijn gemaakt. Ook zijn, in samenspraak met de expertgroep en vertegenwoordigers uit het mbo-veld, keuzes gemaakt over het hanteren van vakterminologie en is een begrippenlijst ontwikkeld ter ondersteuning van de toepassing in de onderwijspraktijk. Hiermee is beoogd de kwalificatie-eisen beter leesbaar en bruikbaar te maken voor de instellingen en docenten die met de kwalificatie-eisen werken.

Na deze herformulering zijn de thema's en kwalificatie-eisen op onderdelen verder verfijnd met de inbreng van maatschappelijke en inhoudelijke experts. Het betrof beperkte aanpassingen die de inhoudelijke strekking van de kwalificatie-eisen niet hebben gewijzigd, maar hebben bijgedragen aan een zorgvuldige en bruikbare formulering. Daarbij heeft met name het College voor de Rechten van de Mens vanuit zijn expertise bijgedragen aan enkele terminologische en tekstuele aanscherpingen. Deze verdere uitwerking heeft plaatsgevonden in samenwerking met een deel van de voormalige expertgroep en met de ontwikkelgroep die de handreiking voor de implementatie van de nieuwe kwalificatie-eisen heeft ontwikkeld. Op de handreiking en de ondersteuning van instellingen bij de implementatie wordt nader ingegaan in paragraaf 4.3.

Recht doen aan de heterogeniteit van de mbo-sector

Het mbo is een heterogene sector met een breed palet aan opleidingen, verschillend naar opleidingsniveau (entree, niveau 2, 3 en 4), opleidingsduur, leerweg (beroepsopleidende leerweg (hierna: bol), beroepsbegeleidende leerweg (hierna: bbl) en loopbaanbegeleidende leerweg) en sector. Ook de studentenpopulatie is zeer divers, bijvoorbeeld wat betreft vooropleiding, culturele achtergrond en leeftijd. De meeste mbo-studenten komen rechtstreeks uit het voortgezet onderwijs, maar er is ook een groep volwassen studenten, doorgaans in de bbl.

De expertgroep heeft een uniforme set kwalificatie-eisen ontwikkeld voor alle mbo-niveaus. De expertgroep acht dit passend, omdat burgerschap voor alle studenten een gemeenschappelijke kern kent en iedere student, ongeacht opleidingsniveau, als burger deelneemt aan de democratische rechtsstaat. Het voorschrijven van verschillende wettelijke beheersingsniveaus zou volgens de expertgroep daarom niet passend zijn. Verschillen tussen studenten, opleidingsniveaus, leerwegen en beroepscontexten kunnen worden opgevangen in de wijze waarop instellingen het onderwijs en de examinering vormgeven. De regering onderschrijft deze benadering en acht één gezamenlijke standaard voor alle mbo-studenten passend, met ruimte voor differentiatie in de pedagogisch-didactische uitwerking en de examinering. Een instellingsexamen biedt daarbij ruimte om rekening te houden met verschillen tussen studenten, opleidingsniveaus, leerwegen en beroepscontexten. In paragraaf 2.4 wordt nader ingegaan op de vormgeving van het instellingsexamen.

Deze ruimte is in het bijzonder van belang voor bbl-studenten en andere vaker volwassen studenten. Zij hebben vaak meer levens- en praktijkervaring en volgen een groter deel van hun opleiding in de beroepspraktijk. Instellingen kunnen bij de inrichting van het burgerschapsonderwijs bij die ervaring aansluiten en de kwalificatie-eisen verbinden aan situaties die studenten in hun werk en dagelijks leven tegenkomen. Relevante eerdere leer- en werkervaring kan daarnaast, binnen de daarvoor geldende algemene regels, worden betrokken bij eventuele vrijstelling.

De kwalificatie-eisen schrijven niet voor op welk moment in de opleiding of in welke afzonderlijke onderwijsvorm aan iedere eis moet worden gewerkt. Instellingen kunnen de eisen daarom in een doorlopende leerlijn over de opleiding aanbieden, verschillende kwalificatie-eisen of thema's in samenhang behandelen en burgerschap waar passend integreren in andere vakken, projectonderwijs of het leren in de beroepspraktijk. Dit

biedt bijvoorbeeld bij bbl-opleidingen en opleidingen met relatief weinig contacturen ruimte om het onderwijs doelmatig en betekenisvol in te richten. Voorwaarde blijft dat het onderwijsprogramma de landelijke kwalificatie-eisen voldoende dekkend omvat en studenten in staat stelt de daarin opgenomen kennis, inzichten en vaardigheden te ontwikkelen.

2.4 De invoering van een instellingsexamen

De regering kiest ervoor om, in lijn met het advies van de expertgroep, de huidige examineringsvorm met de zogenoemde 'inspanningsverplichting' te vervangen door een instellingsexamen. Voor de mbo-niveaus 2 tot en met 4 betreft dit een instellingsexamen met resultaatverplichting. Voor de entreepopleiding betreft dit in juridische zin een instellingsexamen, maar is deze examinering gericht op het in kaart brengen van de ontwikkeling van de entreestudent en geldt er voor de entreestudent een inspanningsverplichting. Op de wijze van examinering voor de entreepopleiding wordt later in deze paragraaf uitgebreider ingegaan.

Met de invoering van een instellingsexamen wordt beoogd de vrijblijvendheid die onder meer door de expertgroep bij de huidige situatie is gesignaleerd te verminderen en duidelijker te maken wat van studenten op het gebied van burgerschap wordt verwacht. Deze vorm van examinering maakt bovendien zichtbaar in hoeverre studenten de beoogde kennis, inzichten en vaardigheden hebben ontwikkeld en versterkt daarmee de positie van burgerschap binnen de opleiding. De regering is van mening dat een instellingsexamen met resultaatverplichting voor burgerschap voor niveau 2 tot en met 4 moet gelden en dat het wenselijk en mogelijk is om in onderwijs en beoordeling recht te doen aan de verscheidenheid binnen het mbo. In paragraaf 4.3 wordt toegelicht hoe instellingen hierbij, onder meer met een door experts ontwikkelde handreiking, worden ondersteund.

De keuze voor een instellingsexamen sluit aan bij de aard van het burgerschapsonderwijs en de heterogeniteit van het mbo. Een instellingsexamen geeft scholen en teams de keuzevrijheid om zelf een of meerdere examineringsvormen te kiezen die het beste aansluiten op de onderwijsvisie, opleiding of doelgroep. Daarbij kan onder meer rekening worden gehouden met het mbo-niveau, de ontwikkelingsfase van studenten, de leerweg en de beroepscontext. Dit in tegenstelling tot centrale examinering, waarbij vorm en inhoud van de examens landelijk voor alle mbo-scholen gelijk zijn. Een instellingsexamen zou onder meer kunnen bestaan uit een portfolio-examen, een schriftelijke toets, een presentatie, een criteriumgericht interview of een combinatie daarvan. Hierbij kan ook de praktijk een rol krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van toepassing in de beroepscontext en/of andere maatschappelijke activiteiten. Bij dit laatste valt te denken aan maatschappelijke diensttijd of andere activiteiten in de sfeer van vrijwilligerswerk.

Een variatie aan mogelijke examineringsvormen past bij de aard van burgerschapsonderwijs, waarbij onder meer kennis, vaardigheden en maatschappelijke participatie een rol spelen. Daarbij bieden de landelijke kwalificatie-eisen een gemeenschappelijk en consistent kader voor alle studenten, waarbinnen instellingen de ruimte hebben om de wijze van examinering af te stemmen op hun onderwijsvisie, doelgroep en beroepscontext. De formulering van de kwalificatie-eisen biedt daarbij ruimte om binnen dat gemeenschappelijke kader rekening te houden met verschillen tussen studenten. Zo kan bij de kwalificatie-eis *'De student verkent (eigen) ervaringen met vormen van macht en besluitvorming en verbindt deze met gebeurtenissen in samenleving en beroep'* van een student op niveau 2 een andere uitwerking worden verwacht dan van een student op niveau 4. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor verschillen tussen bol- en bbl-studenten. Ook kunnen kwalificatie-eisen waar dat passend is, gezamenlijk of geclusterd worden geëxamineerd, bijvoorbeeld vanwege een kortere duur van een opleiding of een beperkt aantal contacturen. Daarnaast kan de examinering van

burgerschap waar passend worden gecombineerd met de examinering van andere onderdelen van de opleiding.

Instellingen kunnen kiezen of ze examens inkopen of zelf ontwikkelen, eventueel samen met andere scholen. Om de kwaliteit van instellingsexamens te borgen heeft de sector gezamenlijke afspraken vastgelegd in de 'Afspraken voor valide exameninstrumenten'.⁷ Hoewel dit geen wet- en regelgeving betreft, vormen deze afspraken een breed gedragen kwaliteitskader dat is ondertekend door onder meer de MBO Raad en het ministerie van OCW. Hierin is afgesproken dat exameninstrumenten via drie routes gevalideerd kunnen worden: door gebruik te maken van gecertificeerde instrumenten, door eigen ontwikkeling volgens de sectornormen, of via externe validering. Hiermee wordt gewaarborgd dat de vrijheid in examinering gepaard gaat met een betrouwbaar en professioneel niveau van toetsing.

Daarnaast heeft de examencommissie binnen de instelling een wettelijke verantwoordelijkheid voor de borging van de kwaliteit van de examinering en voor de vaststelling van de exameninstrumenten. Deze verantwoordelijkheid geldt ook voor het instellingsexamen burgerschap. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) houdt in het kader van haar reguliere toezicht op examinering en diplomering, toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften die hierop betrekking hebben.

Een belangrijk deel van de mbo-sector is voor de publicatie van dit besluit reeds gestart met de voorbereidingen op de invoering van de instellingsexamens. Hierop wordt in paragraaf 4.2 nader ingegaan.

Examinering voor de niveaus 2 tot en met 4

Met onderhavig besluit wordt het generieke examenonderdeel burgerschap afgesloten met een instellingsexamen met resultaatverplichting voor studenten in de mbo-niveaus 2 tot en met 4. De expertgroep geeft aan dat burgerschapsonderwijs vraagt om een doordachte combinatie van burgerschapscompetenties, en dat dit alleen effectief kan worden gerealiseerd wanneer sprake is van een samenhangend onderwijsprogramma en bewuste pedagogisch-didactische keuzes. De kwalificatie-eisen bieden hiervoor een inhoudelijk kader, waarbij het instellingsexamen zorgt voor een (tussentijds) afsluitend moment waarop zichtbaar wordt in hoeverre studenten de beoogde leerresultaten hebben bereikt.

Zoals door de expertgroep is gesteld, draagt het instellingsexamen bij aan het borgen dat studenten daadwerkelijk bereiken wat in de kwalificatie-eisen is vastgelegd, versterkt het instellingsexamen de positie van burgerschap in het onderwijsprogramma en geeft het naar verwachting een impuls aan de verdere professionalisering van onderwijs en beoordeling. Daarnaast maakt het examen voor studenten, docenten en bestuurders duidelijk dat het examenonderdeel burgerschap een volwaardig onderdeel is van een mbo-opleiding

De uitslag van het instellingsexamen voor de niveaus 2 tot en met 4 wordt uitgedrukt in een driepuntsschaal: onvoldoende (O), voldoende (V) of goed (G). Een beoordeling met onvoldoende, voldoende of goed past beter bij burgerschap dan een cijfer, omdat het vak draait om de ontwikkeling en het zichtbaar maken van burgerschapscompetenties. Een cijfer suggereert een mate van precisie en onderlinge vergelijking die niet aansluit bij de aard en het doel van het vak. Ook wijst onderzoek erop dat een beoordelingsschaal waarin naast een minimumvereiste ('voldoende') ruimte bestaat voor een hogere waardering ('goed'), kan bijdragen aan een sterkere gerichtheid op beheersing en verdere ontwikkeling van studenten.⁸ Met verschillende partijen is hierover gesproken en daarin werd aangegeven dat het studenten motiveert als er met

⁷ [Microsoft Word - Afspraken valide exameninstrumenten mbo - geaccordeerde versie 2024.](#)

een driepuntsschaal wordt gewerkt. Ook in gesprekken met de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (hierna: JOBmbo) als landelijke vertegenwoordiger van de mbo-studenten, is naar voren gekomen dat de waarderingssystematiek in een driepuntsschaal de voorkeur heeft boven een cijfermatige beoordeling, met name om onnodige extra prestatiedruk te beperken en een meer ontwikkelingsgerichte benadering te ondersteunen. Om die reden is gekozen voor een driepuntsschaal. Voor de entreeopleiding geldt een andere eindwaardering, omdat daar geen resultaatverplichting geldt. Op de wijze waarop burgerschap daar wordt afgesloten, wordt nader ingegaan onder het volgende kopje.

Voor het verkrijgen van het diploma geldt dat studenten minimaal een voldoende moeten behalen voor het examenonderdeel burgerschap. Burgerschap maakt daarbij geen onderdeel uit van de compensatieregeling die geldt voor de overige generieke examenonderdelen. Dit sluit aan bij het specifieke karakter van burgerschapsonderwijs, dat niet alleen ziet op kennis, maar ook op het ontwikkelen en toepassen van inzichten en vaardigheden die nodig zijn voor maatschappelijke participatie en het functioneren als burger. Daarbij past ook dat voor burgerschap wordt gewerkt met de waarderingen 'onvoldoende', 'voldoende' en 'goed', en niet met een cijfer. Het ligt daarom niet voor de hand een onvoldoende voor burgerschap te laten compenseren met resultaten voor andere generieke examenonderdelen.

Binnen het examenonderdeel burgerschap hebben instellingen wel ruimte om de examinering en beoordeling passend vorm te geven. Zo kunnen instellingen ervoor kiezen de kwalificatie-eisen op verschillende momenten of met verschillende examenactiviteiten te examineren en daarbij ruimte te bieden voor compensatie tussen onderdelen, zolang de student over het examenonderdeel als geheel ten minste een voldoende behaalt. Dit past bij het uitgangspunt dat het examenonderdeel burgerschap uit verschillende kwalificatie-eisen en thema's bestaat.

De regering benadrukt hierbij dat de beoordeling op het examenonderdeel burgerschap niet ziet op de vraag of een student 'een goed burger' is. Het gaat om de mate waarin een student de door de expertgroep geformuleerde kennis, inzichten en vaardigheden op het gebied van burgerschap zoals vervat in de herijkte kwalificatie-eisen heeft ontwikkeld.

Afsluiting van het examenonderdeel burgerschap voor entreeopleiding

Voor studenten op entreeniveau wordt met dit besluit geregeld dat de examinering gericht moet zijn op het in beeld brengen van de ontwikkeling ten opzichte van de kwalificatie-eisen burgerschap. Voor de entreestudent geldt geen resultaatverplichting.⁹ Aan het einde van de opleiding moet de instelling de ontwikkeling van de student zichtbaar hebben gemaakt. Dit meer flexibele kader biedt ruimte voor een persoonsgerichte aanpak, waarbij het doel is dat de student zoveel mogelijk vooruitgang boekt. Het ligt voor de hand dat instellingen hier passend bij de diverse doelgroepen binnen de entreeopleiding invulling aan geven.

Met deze ontwikkelingsgerichte benadering wordt aangesloten bij de specifieke kenmerken van het entreeonderwijs en de diversiteit van de entreepopulatie. Hoewel de expertgroep heeft geadviseerd om voor alle mbo-niveaus een instellingsexamen met resultaatverplichting in te voeren, is voor de entreeopleiding gekozen voor een ontwikkelingsgerichte benadering. Deze keuze is mede gebaseerd op de uitkomsten van een door het ministerie van OCW en de MBO Raad georganiseerde expertbijeenkomst met experts en vertegenwoordigers uit het entreeonderwijs, waarin brede steun bestond voor een ontwikkelingsgerichte afronding van het burgerschapsonderwijs.

⁹ Het staat instellingen echter vrij om entreestudenten die daartoe in staat zijn te laten deelnemen aan het instellingsexamen burgerschap zoals wordt afgenomen op niveaus 2 tot en met 4 (overeenkomstig artikel 3a Ekb WEB).

Binnen de populatie van entreestudenten is een grote diversiteit aan wat individuele studenten aankunnen. Een benadering waarin de ontwikkeling van studenten gedurende de opleiding centraal staat, sluit daarom beter aan dan toetsing door middel van een instellingsexamen met resultaatverplichting. Het is tegelijkertijd van belang dat deze benadering niet vrijblijvend is. Studenten moeten gericht werken aan hun ontwikkeling ten aanzien van de kwalificatie-eisen burgerschap, passend bij wat zij aankunnen, en instellingen moeten inzichtelijk maken welke ontwikkeling studenten hebben doorgemaakt in relatie tot (onderdelen van) de kwalificatie-eisen burgerschap.

Deze aanpak legt het zwaartepunt op de inrichting en kwaliteit van het onderwijsproces, waarbinnen instellingen de ruimte hebben om passende vormen te kiezen om de ontwikkeling van studenten zichtbaar te maken. Denk bijvoorbeeld aan een portfolio of andere vormen van bewijsmateriaal. Hiermee wordt aangesloten bij bestaande ontwikkelingsgerichte werkwijzen binnen entreeopleidingen en wordt ruimte geboden voor geïntegreerde en projectmatige vormen van burgerschapsonderwijs. Met deze systematiek wordt tevens bijgedragen aan een doorlopende ontwikkeling van burgerschapscompetenties, waarbij de entreeopleiding het fundament vormt voor de verdere ontwikkeling van studenten naar mbo-niveau 2 en hoger.

Voor entreestudenten wordt de afronding van het examenonderdeel burgerschap uitgedrukt in de tweepuntsschaal 'voldaan' of 'niet voldaan'. Deze eindwaardering brengt tot uitdrukking dat voor entreestudenten een inspanningsverplichting geldt en dus geen resultaatverplichting. Van 'voldaan' is sprake als de entreestudent heeft meegedaan aan wat het bevoegd gezag van de entreestudent heeft gevraagd teneinde de instelling in staat te stellen om de ontwikkeling van de student in kaart te brengen. Het beheersingsniveau van de entreestudent van de kwalificatie-eisen voor burgerschap heeft dus geen gevolgen voor de diplomabeslissing. Deze waarderingsystematiek sluit aan bij het maatwerkgerichte karakter van de entreeopleiding.

Examineren in relatie tot kennis, inzichten, vaardigheden, houdingen en waarden

De keuze voor een instellingsexamen past bij de aard van burgerschapsonderwijs, waarin het ontwikkelen en toepassen van kennis, inzichten en vaardigheden centraal staat. Instellingen hebben ruimte om examen- en beoordelingsvormen te kiezen die daarbij passen, binnen de randvoorwaarde dat de kwalificatie-eisen worden afgedekt. Voor burgerschapsonderwijs spelen daarnaast ook houdingen en waarden een rol, zonder dat van studenten kan worden verlangd dat zij bepaalde waarden onderschrijven of bepaalde houdingen aannemen.

Eerder is aangegeven dat de regering, in lijn met het advies van de expertgroep, van mening is dat van studenten niet kan worden geëist dat zij bepaalde waarden onderschrijven en bepaalde houdingen aannemen. Dit uitgangspunt past bij het karakter van een pluriforme democratische rechtsstaat en bij grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Studenten zijn binnen de grenzen van de wet vrij om hun eigen opvattingen en overtuigingen te vormen en te uiten. Dit betekent dat studenten bij de examinering niet kunnen worden beoordeeld op de vraag of zij bepaalde waarden onderschrijven of bepaalde persoonlijke opvattingen hebben. De kwalificatie-eisen kunnen wel vragen dat studenten reflecteren op eigen opvattingen of opvattingen in de samenleving, dat zij verschillende perspectieven wegen of een standpunt beargumenteren. In dat geval wordt de kennis, het inzicht of de vaardigheid beoordeeld waarmee de student dit doet, en niet de inhoud van de persoonlijke opvatting zelf.

Op grond van de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB wordt wel van instellingen verwacht dat zij een cultuur binnen de instelling bevorderen die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en studenten stimuleren om te oefenen met zich te verhouden tot en te handelen volgens die waarden.

2.6 De relatie tussen burgerschap en loopbaanoriëntatie- en begeleiding

In het huidige Ekb WEB zijn LOB en burgerschap opgenomen als één examenonderdeel. Met de invoering van de gewijzigde kwalificatie-eisen en het instellingsexamen voor het burgerschapsonderwijs is het noodzakelijk deze onderdelen van elkaar te onderscheiden. Dit is gebeurd in de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB.

In het kader van het loskoppelen van burgerschap en LOB zijn de kwalificatie-eisen voor LOB tekstueel verduidelijkt. In de huidige kwalificatie-eisen is een afzonderlijke passage opgenomen over kritische denkvaardigheden. Deze passage gold voor het gecombineerde onderdeel loopbaan en burgerschap. In de nieuwe kwalificatie-eisen voor burgerschap zijn kritische denkvaardigheden geïntegreerd. Een afzonderlijke bepaling hierover binnen de kwalificatie-eisen voor LOB is daarom niet langer noodzakelijk.

Voor LOB heeft de regering ervoor gekozen de kwalificatie-eisen opnieuw te verduidelijken op basis van de bestaande doelstelling van LOB en de vijf loopbaancompetenties. Hiermee wordt verduidelijkt welke kennis, vaardigheden en houdingen van belang zijn voor de loopbaanontwikkeling van studenten en hoe instellingen studenten daarbij ondersteunen. Deze verduidelijking beoogt geen wijziging van het doel of de functie van LOB, maar een helderdere en meer eigentijdse beschrijving van de bestaande opdracht. Elementen van kritische reflectie blijven daarin aanwezig en zijn onder meer verwerkt in de beschrijving van het proces waarin studenten op basis van continue kritische reflectie komen tot weloverwogen keuzes en vervolgstappen in hun loopbaanontwikkeling.

De loopbaancompetenties worden niet als afzonderlijke, eenmalig te behalen onderdelen aangeboden, maar komen gedurende de opleiding in onderlinge samenhang en op een bij de student en de opleiding passende wijze aan bod. Daarbij is sprake van een cyclisch proces van ervaren, reflecteren, onderzoeken, kiezen, handelen en bijstellen.

3. Verhouding tot hoger recht

Met onderhavig besluit worden de herijkte kwalificatie-eisen voor burgerschap vastgesteld en wordt een instellingsexamen met resultaatverplichting voor het examenonderdeel burgerschap voor de mbo-niveaus 2 tot en met 4 ingesteld.

Vrijheid van onderwijs in relatie tot de herijkte kwalificatie-eisen

Met het vaststellen van de herijkte kwalificatie-eisen wordt uitwerking gegeven aan de wettelijke opdracht om kwalificatie-eisen vast te stellen voor het examenonderdeel burgerschap met inachtneming van de wettelijke burgerschapsopdracht.¹⁰ In de toelichting op de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB is dit als volgt uitgelegd: de kwalificatie-eisen moeten zien op de kernaspecten van burgerschap, te weten de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.¹¹ De onderwijsvrijheid in artikel 23 van de Grondwet is het uitgangspunt geweest bij het opstellen van deze grondslag. De inhoud van de herijkte kwalificatie-eisen heeft betrekking op de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en sluit daarmee aan bij de wettelijke grondslag. Daarmee vormen zij geen verdergaande limitering van de vrijheid van onderwijs. De kwalificatie-eisen schrijven bovendien geen inhoud voor die verder gaat dan noodzakelijk om de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te waarborgen. Hoewel de herijkte kwalificatie-eisen een duidelijker kader voorschrijven dan voorheen, laat de brede formulering nadrukkelijk ruimte voor een eigen pedagogisch-didactische invulling van het onderwijs door instellingen.

¹⁰ Artikel 7.2.4, vijfde lid, WEB.

¹¹ Kamerstukken II 2026/27, PM, nr. 3.

Andere grondrechten in relatie tot examinering

Niet alle onderdelen die belangrijk zijn voor burgerschapsontwikkeling in algemene zin zijn evenwel geschikt voor examinering. De nieuwe kwalificatie-eisen kennen daarom een benadering waarbij geen expliciete houdingen worden voorgeschreven, maar richten zich hoofdzakelijk op kennis en vaardigheden die studenten in staat stellen om zich te verhouden tot de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Zo wordt van studenten bij het thema macht en besluitvorming bijvoorbeeld verwacht dat zij leren hoe macht zich manifesteert en kan worden begrensd door democratische en rechtsstatelijke principes, dat zij ervaringen met macht en besluitvorming verkennen en dat zij hun eigen standpunten ten aanzien van dit thema onderzoeken en kunnen beschrijven hoe deze zich verhouden tot democratische waarden en dilemma's. Door deze nadruk op kennisverwerving, analyse en reflectie wordt weliswaar indirect de ontwikkeling van democratische houdingen bevorderd, maar worden die houdingen niet als formele exameneis opgelegd. Het verwerven van kennis, inzichten en vaardigheden met betrekking tot de basiswaarden van de democratische rechtsstaat kan studenten bovendien beter in staat stellen hun eigen rechten en vrijheden uit te oefenen en de rechten en vrijheden van anderen te herkennen en te respecteren. De examinering van het examenonderdeel burgerschap met resultaatverplichting vormt daarmee geen inbreuk op de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van godsdienst, die door de Grondwet en ook door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens worden beschermd, omdat de exameneisen niet beogen om één levensvisie of dé goede visie op het leven aan studenten op te leggen.

4. Gevolgen

4.1 Gevolgen voor studenten, personeel, bestuurders en de samenleving

Studenten

Voor studenten betekent dit besluit dat het burgerschapsonderwijs nadrukkelijker wordt ingericht rondom de landelijke kwalificatie-eisen en dat zij hun ontwikkeling afsluiten met een instellingsexamen. Studenten zullen hierdoor meer gericht gaan werken aan het verwerven, ontwikkelen en toepassen van kennis, inzichten en vaardigheden die nodig zijn om te functioneren in een pluriforme, democratische samenleving en binnen hun (toekomstige) beroepspraktijk.

De invoering van de herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen dragen er naar verwachting aan bij dat duidelijker is wat van studenten wordt verwacht. De verwachting is tevens dat de herijkte kwalificatie-eisen en invoering van het instellingsexamen bijdragen aan een meer doelgerichte leerervaring en aan de ontwikkeling van burgerschapscompetenties, zoals reflectievermogen, analytisch denkvermogen, samenwerken en omgaan met verschillen.

Personeel

Voor docenten en onderwijsteams betekent dit besluit dat zij het onderwijsprogramma en de examinering van het burgerschapsonderwijs zullen moeten aanpassen, zodat deze aansluiten op de herijkte kwalificatie-eisen. Zij moeten zorgdragen voor passende vormen van onderwijs en examinering waarin de kwalificatie-eisen worden afgedekt.

De ontwikkeling, implementatie en uitvoering van een onderwijsprogramma en van een instellingsexamen gebaseerd op de herijkte kwalificatie-eisen vragen om tijd, expertise en samenwerking. Bijvoorbeeld binnen onderwijsteams of tussen instellingen. Dit betekent ook dat docenten zich waar nodig verder zullen moeten bekwamen in de inhoud van de herijkte kwalificatie-eisen en in de wijze waarop zij het onderwijs en de examinering daarop kunnen afstemmen. De expertgroep verwacht dat de invoering van examinering daarmee tevens een impuls kan geven aan de verdere professionalisering

van docenten en aan de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. De regering onderschrijft deze verwachting.

Dit brengt naar verwachting de benodigde regeldruk met zich mee, waarop in paragraaf 4.4 nader wordt ingegaan.

Bestuurders

Voor het bevoegd gezag betekent dit besluit dat het moet zorgdragen voor de implementatie van de herijkte kwalificatie-eisen en de inrichting van het instellingsexamen. Dit vraagt om keuzes ten aanzien van de inrichting van het onderwijsprogramma, de examinering en de organisatie daarvan. Daarbij moet het bevoegd gezag ervoor zorgen dat de kwalificatie-eisen worden geëxamineerd en dat de voorwaarden aanwezig zijn voor een goede organisatie en uitvoering van de examinering. Ook moeten het onderwijsprogramma en de regels rond de examinering op de daarvoor geldende manier worden vastgelegd in de onderwijs- en examenregeling.

Dit betreft geen geheel nieuwe verantwoordelijkheid. Instellingsexaminering is binnen het mbo al gebruikelijk voor beroepsgerichte examenonderdelen en voor (onderdelen van) rekenen, Nederlands en Engels.. Dit besluit sluit daarmee aan bij bestaande processen en verantwoordelijkheden binnen instellingen.

Examencommissies in het mbo

Voor examencommissies betekent de invoering van het instellingsexamen voor burgerschap dat zij ook voor dit examenonderdeel verantwoordelijk worden voor de borging van de kwaliteit van de examinering. Dit houdt onder meer in dat zij erop toezien dat de examinering op zorgvuldige en deskundige wijze wordt uitgevoerd en dat de kwaliteit van de exameninstrumenten en de beoordeling voldoende is geborgd.

De invoering van het instellingsexamen voor burgerschap leidt daarmee tot een uitbreiding van de examenonderdelen waarop de bestaande taken en verantwoordelijkheden van examencommissies betrekking hebben. Examencommissies zullen zich daarom ook moeten verhouden tot de manier waarop de herijkte kwalificatie-eisen in de examinering zijn uitgewerkt en beoordeeld. Daarbij kunnen zij aansluiten bij de bestaande procedures en werkwijzen voor de kwaliteitsborging van instellingsexamens.

De samenleving

Als uitvloeisel van de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB kan ook dit besluit positieve gevolgen hebben voor de samenleving. Door invoering van de herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen wordt beoogd de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te versterken en beter te borgen wat studenten tijdens hun opleiding leren. Daarmee kan dit besluit bijdragen aan de maatschappelijke positie van studenten, hun voorbereiding op de beroepspraktijk en hun functioneren als burger in een pluriforme, democratische samenleving.

De samenleving, werkgevers en studenten hebben belang bij kwalitatief goed burgerschapsonderwijs. Het effect hiervan straalt uit naar een aanzienlijk deel van de (toekomstige) beroepsbevolking.¹²

4.2 Doenvermogen

Er is rekening gehouden met het doenvermogen van mbo-instellingen die uitvoering moeten geven aan dit besluit. De herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen bouwen voort op bestaande onderwijs- en examenprocessen binnen het mbo. Instellingen zijn reeds vertrouwd met het werken met landelijke kwalificatie-eisen en

¹² Centraal Bureau voor de Statistiek (2024). Bevolking; hoogst behaald onderwijsniveau en herkomst; De studentaantallen in het mbo komen uit het ROD (Register Onderwijs Deelnemers). Uit onder meer deze rapportages blijkt dat mensen met een mbo-achtergrond ongeveer 35% van de (toekomstige) beroepsbevolking uitmaken.

met instellingsexaminering. Dit besluit vraagt instellingen daarom niet om geheel nieuwe werkwijzen, maar wel om het herijken van het burgerschapsonderwijs en de examinering daarvan aan de hand van de nieuwe kwalificatie-eisen.

De doenvermogenstoets laat zien dat de wijzigingen in beginsel uitvoerbaar zijn, mits instellingen voldoende tijd en ondersteuning krijgen om de benodigde aanpassingen door te voeren. De implementatie vraagt onder meer om het aanpassen van onderwijsprogramma's, exameninstrumenten en interne processen. In paragraaf 4.1 is beschreven wat dit betekent voor studenten, personeel en bestuurders.

Bij de voorbereiding van dit besluit is intensief overleg gevoerd met het onderwijsveld over de uitwerking van de herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen. Daarbij is onder meer gesproken met medewerkers en vertegenwoordigers van mbo-instellingen, de MBO Raad, BVMB, JOBmbo, NRT, het Expertisepunt Burgerschap en andere betrokken organisaties. Ook zijn expertbijeenkomsten georganiseerd over de implementatie van de herijkte kwalificatie-eisen en de inrichting van het instellingsexamen.

Zo is met JOBmbo bijvoorbeeld onder meer gesproken over de manier waarop de eindwaardering van het instellingsexamen wordt vormgegeven. Mede naar aanleiding van deze gesprekken is gekozen voor een eindwaardering in de vorm van onvoldoende, voldoende of goed, die volgens de regering recht doet aan het karakter van het burgerschapsonderwijs en de ontwikkeling van studenten.

Ook met het doenvermogen van studenten is rekening gehouden. Studenten hebben in klankbordsessies meegedacht over de totstandkoming en uitwerking van de herijkte kwalificatie-eisen. De kwalificatie-eisen sluiten aan bij de context van het mbo en bieden ruimte om het onderwijs en de examinering passend bij de studentenpopulatie vorm te geven. Bij de vormgeving van de examenvoorschriften is daarnaast rekening gehouden met de belasting en haalbaarheid voor studenten.

Daarnaast is in samenwerking met de MBO Raad een experttafel georganiseerd over de wijze waarop de examinering binnen de entreeopleiding passend kan worden vormgegeven. Op basis van de opbrengsten van deze expertbijeenkomst is ervoor gekozen voor de entreeopleiding geen resultaatverplichting voor te schrijven, maar uit te gaan van een ontwikkelingsgerichte benadering die aansluit bij de doelgroep en de onderwijspraktijk. De opbrengsten van deze overleggen en bijeenkomsten zijn benut om de kwalificatie-eisen, de examenvoorschriften en de toelichting verder te verduidelijken en zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de uitvoeringspraktijk.

Daarnaast wordt de implementatie ondersteund door onder meer het Expertisepunt Burgerschap, KLIMmbo en de Coöperatie Examens MBO (CEM). Het Expertisepunt Burgerschap en KLIMmbo ondersteunen instellingen bij de implementatie van de vernieuwde wet- en regelgeving voor burgerschap in brede zin, waaronder zowel de burgerschapsopdracht als de herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen. De CEM richt zich specifiek op de invoering en uitvoering van het instellingsexamen voor burgerschap. Op deze ondersteuning wordt in paragraaf 4.3 nader ingegaan. De regering acht het doenvermogen toereikend, mits in aanloop naar en bij de invoering wordt voorzien in passende ondersteuning. Zie hierover ook paragraaf 4.3. Hiermee acht de regering de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van dit besluit voldoende gewaarborgd.

4.3 Ondersteuning van instellingen

In aanloop naar de implementatie van de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB en onderhavig besluit ondersteunt het ministerie van OCW de professionalisering van het onderwijsveld, van welke ondersteuning instellingen en docenten veelal kosteloos gebruik kunnen maken. Zo is er op dit moment het landelijke Expertisepunt

Burgerschap, dat met financiering van het ministerie van OCW als centraal kennisplatform dient en instellingen voorziet van informatie, goede praktijkvoorbeelden, advies en begeleiding bij de implementatie van de burgerschapsopdracht, de herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen.

Hierbij wordt ingezet op de facilitering van scholing en training voor docenten en onderwijspersoneel, zodat zij voldoende toegerust zijn om invulling te geven aan burgerschap binnen hun onderwijsprogramma's. Bijvoorbeeld door docenten te trainen in het voeren van het schurende gesprek over maatschappelijk lastige en/of controversiële onderwerpen. Daarnaast ondersteunt het Expertisepunt instellingen bij de implementatie van de herijkte kwalificatie-eisen en de ontwikkeling en kwaliteitsborging van het instellingsexamen burgerschap. Ook stelt het Expertisepunt adviseurs beschikbaar die instellingen en docenten vraaggestuurd ondersteunen bij de inrichting en verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs.

Het Expertisepunt Burgerschap vervult deze ondersteunende rol tot 1 juli 2027. Vanaf die datum gaat de ondersteuning van het mbo op het terrein van burgerschap op in KLIMmbo, de bredere ondersteuningsstructuur voor het mbo. KLIMmbo bundelt kennis en expertise en ondersteunt mbo-professionals onder meer door wet- en regelgeving en beleid te vertalen naar de onderwijspraktijk en door praktijkkennis, voorbeelden en informatie beschikbaar te stellen. Binnen deze structuur is tijdens de implementatiefase ondersteuning beschikbaar voor de invoering en uitvoering van de vernieuwde wet- en regelgeving op het gebied van burgerschap in het mbo.

Naast deze brede ondersteuning wordt instellingen specifiek voor de invoering van het instellingsexamen ondersteuning geboden door de Coöperatie Examens MBO (CEM). De CEM ontvangt hiervoor gedurende drie jaar subsidie van het ministerie van OCW. De ondersteuning is in het bijzonder gericht op het ontwikkelen van voorbeeldexamens en op het professionaliseren van instellingen in het werken met instellingsexamens voor burgerschap. Daarmee kunnen instellingen zich voorbereiden op de nieuwe examenverplichting en ervaring en expertise opbouwen met de inrichting, uitvoering en beoordeling van het instellingsexamen. De subsidie is tijdelijk en is erop gericht instellingen te ondersteunen bij de overgang naar de nieuwe situatie.

Tot slot is door een ontwikkelgroep van experts en met betrokkenheid van studenten, onderwijsprofessionals en maatschappelijke partijen gewerkt aan een handreiking die instellingen helpt om de vertaalslag te maken van de vernieuwde wet- en regelgeving naar de onderwijspraktijk. Deze handreiking biedt ruimte voor instellingen om, binnen de wettelijke kaders, burgerschap en burgerschapsonderwijs vorm te geven en te integreren op een manier die aansluit bij de eigen identiteit en context. Daarbij ondersteunt de handreiking instellingen onder meer bij de implementatie van de herijkte kwalificatie-eisen.¹³

Communicatie over (de implicaties van) de vernieuwde wet- en regelgeving

Alle landelijke belangenbehartigers van studenten, docenten en bestuurders (JOBmbo, BVMBO, MBO Raad, NRTO en het vavo-netwerk) zijn geïnformeerd en geconsulteerd over de inhoud, doelstellingen en implicaties van de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB en onderhavig besluit. Daarnaast voorziet het ministerie van OCW in communicatie over zowel de wet als onderhavig besluit door middel van presentaties en workshops tijdens studiedagen, conferenties en bijeenkomsten binnen mbo-instellingen. Omdat de wet en dit besluit inhoudelijk nauw met elkaar samenhangen en gezamenlijk worden geïmplementeerd, hadden veel van deze informatiebijeenkomsten betrekking op zowel de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB als de wijzigingen die met onderhavig besluit worden doorgevoerd. Dit is toegelicht

¹³ [Handreiking 'Burgerschap in beweging' - Expertisepunt Burgerschap](https://www.expertisepuntburgerschap.nl/wp-content/uploads/2025/10/251023-onderwijs-in-beweging-DEF.pdf). **Geraadpleegd** van <https://www.expertisepuntburgerschap.nl/wp-content/uploads/2025/10/251023-onderwijs-in-beweging-DEF.pdf>.

in paragraaf 4.2. Zo worden onderwijsprofessionals door het hele land op laagdrempelige wijze geïnformeerd over de inhoud en gevolgen van de vernieuwde regelgeving en is er ruimte voor vragen en interactie. Ook is er aandacht voor de implementatie via een persbericht en sociale media. Het door het ministerie van OCW gefinancierde Expertisepunt Burgerschap fungeert als centrale informatiebron voor onderwijsinstellingen en docenten. Het Expertisepunt biedt niet alleen ondersteuning op aanvraag, maar verspreidt ook actief informatie via onder meer webinars, nieuwsbrieven, bijeenkomsten en praktijkvoorbeelden. Daarmee ondersteunt het Expertisepunt de implementatie van de uitgewerkte burgerschapsopdracht, van de herijkte kwalificatie-eisen en van het instellingsexamen in de onderwijspraktijk.

Tijdens de implementatiefase blijft het ministerie van OCW daarnaast in gesprek met instellingen en vertegenwoordigers uit het onderwijsveld om signalen uit de praktijk op te halen over de helderheid en effectiviteit van de communicatie. Waar nodig kan de informatievoorziening op basis daarvan worden aangepast of uitgebreid, zodat de invoering van de vernieuwde wet- en regelgeving zo goed mogelijk wordt ondersteund.

De communicatie richting studenten zal primair via de onderwijsinstellingen verlopen. In lijn met de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de uitvoering van de burgerschapsopdracht en het onderwijsprogramma informeren instellingen studenten over de wijze waarop het burgerschapsonderwijs is ingericht, de kwalificatie-eisen worden aangeboden en het examenonderdeel burgerschap wordt afgesloten.

4.4 Regeldruk

Dit besluit heeft voor de bekostigde en niet-bekostigde instellingen in het mbo tot gevolg dat zij incidentele en structurele nalevingskosten maken. De incidentele kosten hangen samen met de implementatie van de herijkte kwalificatie-eisen voor burgerschap in het onderwijs en de invoering van het instellingsexamen burgerschap. Daarnaast worden structurele kosten verwacht voor de (periodieke) professionalisering van betrokken medewerkers. Deze kosten worden hieronder toegelicht.

De genoemde werkzaamheden hangen in belangrijke mate met elkaar samen en zullen in de praktijk grotendeels gelijktijdig worden uitgevoerd tijdens de implementatiefase. Bij de berekening van de regeldrukkosten worden de werkzaamheden toch afzonderlijk weergegeven, zodat inzichtelijk is uit welke activiteiten de totale implementatie-inspanning bestaat. Voor de berekening is uitgegaan van een uurtarief van € 55,- overeenkomstig de berekening bij de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB.

Kennisname van onderhavig besluit

Instellingen moeten kennisnemen van de inhoud en gevolgen van dit besluit. Daarbij zullen zij zich moeten verdiepen in de herijkte kwalificatie-eisen voor burgerschap, de invoering van het instellingsexamen en de manier waarop deze wijzigingen doorwerken in het onderwijs- en examenprogramma. De tijdsinvestering voor de kennisname van dit besluit wordt geschat op incidenteel 20 uur per instelling. Dit komt neer op € 1.100 per instelling.

Aanpassing van onderwijsprogramma's

Instellingen zullen hun onderwijsprogramma's moeten aanpassen aan de herijkte kwalificatie-eisen voor burgerschap. Daarbij zullen zij bestaande onderwijsprogramma's moeten beoordelen en deze waar nodig moeten aanpassen, zodat de inhoud en opbouw daarvan aansluiten op de herijkte kwalificatie-eisen.

Deze werkzaamheden sluiten aan bij de reguliere verantwoordelijkheid van instellingen voor het ontwikkelen en actualiseren van onderwijsprogramma's. Omdat het om een inhoudelijke herijking van alle kwalificatie-eisen voor burgerschap gaat, is sprake van een aanvullende eenmalige implementatie-inspanning. De incidentele nalevingskosten

hiervoor worden geschat op 80 uur per instelling. Dit komt neer op € 4.400 per instelling.

Ontwikkeling of aanpassing van exameninstrumenten en beoordelingskaders

Met de invoering van het instellingsexamen burgerschap zullen instellingen passende exameninstrumenten moeten ontwikkelen, inkopen of aanpassen. Daarbij moet onder meer worden voorzien in een passende examenvorm, beoordelingscriteria, beoordelingsformats en instructies voor beoordelaars. Ook zal moeten worden vastgesteld op welke manier de kwalificatie-eisen in het instellingsexamen op een valide en betrouwbare manier terugkomen en hoe de waardering wordt bepaald op basis van de voorgeschreven waarderingsschaal ('onvoldoende', 'voldoende' of 'goed' voor niveau 2 t/m 4 en 'voldaan' of 'niet voldaan' voor de entreeopleidingen).

Instellingen kunnen bij de uitvoering gebruikmaken van ingekochte exameninstrumenten, zelf ontwikkelde instrumenten of instrumenten die in samenwerking met andere instellingen zijn ontwikkeld. De concrete tijdsinvestering kan daarom per instelling verschillen. Gemiddeld worden de incidentele nalevingskosten voor deze werkzaamheden geschat op 60 uur per instelling. Dit komt neer op € 3.300 per instelling.

Aanpassing van examenregelingen en interne processen

De invoering van het instellingsexamen burgerschap vraagt daarnaast om aanpassing van bestaande examenregelingen en interne processen. Instellingen zullen onder meer de manier van examinering, de beoordelingsschaal en de voorwaarden voor diplomering moeten verwerken in de onderwijs- en examenregeling en/of andere daarvoor bestemde documenten. Ook moeten bestaande procedures voor afname, beoordeling, vaststelling van de uitslag en kwaliteitsborging waar nodig worden aangepast.

Deze werkzaamheden sluiten aan bij de reguliere verantwoordelijkheid van instellingen voor de inrichting en borging van de examinering. De incidentele nalevingskosten voor de noodzakelijke aanpassingen worden geschat op 40 uur per instelling. Dit komt neer op € 2.200 per instelling.

Afstemming binnen opleidingsteams

De implementatie van de herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen vraagt om aanvullende afstemming tussen docenten burgerschap, beroepsgerichte docenten, examencommissies en andere medewerkers die betrokken zijn bij de ontwikkeling, uitvoering en beoordeling van het burgerschapsonderwijs. Deze afstemming is nodig om het onderwijsprogramma en het instellingsexamen in samenhang vorm te geven.

Het gaat hierbij met name om een tijdelijke implementatie-inspanning. Nadat de nieuwe werkwijze binnen de instelling is ingevoerd, maakt de verdere afstemming onderdeel uit van de reguliere organisatie van het onderwijs en de examinering. De incidentele nalevingskosten voor de aanvullende afstemming worden geschat op 40 uur per instelling. Dit komt neer op € 2.200 per instelling.

Deskundigheidsbevordering van het personeel

Voor een goede implementatie van de herijkte kwalificatie-eisen in het onderwijs en in het instellingsexamen kan het nodig zijn om docenten, leden van examencommissies en andere betrokken medewerkers aanvullende scholing te bieden. Deze scholing kan betrekking hebben op de inhoud en toepassing van de herijkte kwalificatie-eisen in het onderwijs, passende vormen van examinering, het beoordelen van examenproducten en de borging van de kwaliteit van de examinering.

Deze professionalisering ziet uitsluitend op de implementatie van de wijzigingen die met onderhavig besluit worden doorgevoerd. De eventuele nalevingskosten die voortvloeien uit het wetsvoorstel Vereisten mbo-docenten basisvaardigheden, waaronder de

wettelijke opleidingseisen voor bepaalde mbo-docenten Nederlands, rekenen en burgerschap, maken geen onderdeel uit van de in deze paragraaf opgenomen regeldruk. Die kosten worden betrokken bij de regeldrukberekening van dat wetsvoorstel.

Voor de berekening wordt, overeenkomstig de berekening bij de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB, aangenomen dat ongeveer 15% van het personeel aanvullende implementatiegerichte professionalisering nodig heeft en dat deze professionalisering gemiddeld 12 uur per medewerker vraagt. Omdat kennis en vaardigheden periodiek moeten worden onderhouden, nieuwe medewerkers instromen en exameninstrumenten en beoordelingspraktijken periodiek worden doorontwikkeld, worden deze kosten aangemerkt als structurele nalevingskosten die eens per vijf jaar worden gemaakt.

Nalevingskosten per type instelling

De nalevingskosten worden hieronder uitgesplitst per type instelling. Tabel 1 bevat de incidentele en structurele kosten voor bekostigde mbo-instellingen. Tabel 2 bevat de incidentele en structurele kosten voor niet-bekostigde mbo-instellingen.

Tabel 1. Nalevingskosten voor bekostigde mbo-instellingen

Taak	Aantal uur (alle 54 instellingen)	Kosten landelijk (€ 55 per uur)	Kosten per instelling
Kennismaken van het besluit (eenmalig)	20 uur × 54 = 1.080 uur	€ 59.400	€ 1.100
Aanpassen van onderwijsprogramma's (eenmalig)	80 uur × 54 = 4.320 uur	€ 237.600	€ 4.400
Ontwikkelen of aanpassen van exameninstrumenten en beoordelingskaders (eenmalig)	60 uur × 54 = 3.240 uur	€ 178.200	€ 3.300
Aanpassen van examenregelingen en interne processen (eenmalig)	40 uur × 54 = 2.160 uur	€ 118.800	€ 2.200
Afstemming binnen opleidingsteams (eenmalig)	40 uur × 54 = 2.160 uur	€ 118.800	€ 2.200
Professionalisering van personeel (structureel per vijf jaar)	Ca. 15% ¹⁴ van 59.500 personeelsleden ¹⁵ = 8.925 personeelsleden × 12 uur training = 107.100 uur	€ 5.890.500	€ 109.083
Totaal eenmalig	12.960 uur	€ 712.800	€ 13.200
Totaal structureel jaarlijks	21.420 uur	€ 1.178.100	€ 21.817
Totaal structureel per vijf jaar	107.100 uur	€ 5.890.500	€ 109.083

¹⁴ Deze schatting is mede geïnspireerd door het aandeel docenten dat gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van de regeling Schurende Gesprekken voor docentprofessionalisering. Hiermee heeft de regering gefaciliteerd dat docenten kosteloos scholing kunnen volgen voor deskundigheidsbevordering ten behoeve van het voeren van het gesprek over maatschappelijk lastige en/of polariserende onderwerpen in de klas, onder coördinatie van het Expertisepunt Burgerschap.

¹⁵ Dit aantal is tot stand gekomen op basis van bekende informatie op basis van sectorrapporten, onderwijsstatistieken en bekende verhoudingen in onderwijsinstellingen.

Tabel 2. Nalevingskosten voor niet-bekostigde instellingen

Taak	Aantal uur	Kosten landelijk (€ 55 per uur)	Kosten per instelling
Kennisnemen van het besluit (eenmalig)	20 uur × 108 = 2.160 uur	€ 118.800	€ 1.100
Aanpassen van onderwijsprogramma's (eenmalig)	80 uur × 108 = 8.640 uur	€ 475.200	€ 4.400
Ontwikkelen of aanpassen van exameninstrumenten en beoordelingskaders (eenmalig)	60 uur × 108 = 6.480 uur	€ 356.400	€ 3.300
Aanpassen van examenregelingen en interne processen (eenmalig)	40 uur × 108 = 4.320 uur	€ 237.600	€ 2.200
Afstemming binnen opleidingsteams (eenmalig)	40 uur × 108 = 4.320 uur	€ 237.600	€ 2.200
Professionalisering van personeel (structureel per vijf jaar)	Ca. 15% van 7020 personeelsleden ¹⁶ = 1053 personeelsleden x 12 uur training = 12.636 uur	€ 694.980	€ 6.435
Totaal eenmalig	25.920 uur	€ 1.425.600	€ 13.200
Totaal structureel jaarlijks	2.527,2 uur	€ 138.996	€ 1.287
Totaal structureel per vijf jaar	12.636 uur	€ 694.980	€ 6.435

Bij de berekening is uitgegaan van gemiddelde tijdsbestedingen. De daadwerkelijke kosten kunnen per instelling verschillen. Dit is onder meer afhankelijk van de omvang en inrichting van de instelling, de mate waarin bestaande onderwijsprogramma's al deels aansluiten op de herijkte kwalificatie-eisen en de keuze om exameninstrumenten zelf te ontwikkelen, gezamenlijk te ontwikkelen of in te kopen. De regering acht de berekende regeldruk proportioneel in verhouding tot het doel van onderhavig besluit om de inhoud, examinering en kwaliteit van het burgerschapsonderwijs te versterken.

Advies van Adviescollege toetsing regeldruk

Deze paragraaf wordt ingevuld nadat de ATR haar advies op onderhavig besluit heeft uitgebracht.

4.5 Gendergelijkheid

Er zijn verschillende effecten van dit besluit te voorzien die de gendergelijkheid kunnen beïnvloeden. De herijkte kwalificatie-eisen voor burgerschap kunnen een positieve bijdrage leveren aan de bevordering van gendergelijkheid. Studenten doen in het burgerschapsonderwijs kennis, inzichten en vaardigheden op die hen ondersteunen bij het herkennen, bespreken en wegen van maatschappelijke vraagstukken, waaronder vraagstukken die betrekking hebben op gelijkwaardigheid en discriminatie.

¹⁶ Dit aantal is tot stand gekomen op basis van de volgende berekening: 108 instellingen × gemiddeld 65 personeelsleden = ongeveer 7.020 personeelsleden. Het gemiddelde is tot stand gekomen op basis van sectorrapporten, onderwijsstatistieken en bekende verhoudingen in onderwijsinstellingen.

Daarnaast leren studenten om vanuit de basiswaarden van de democratische rechtsstaat op dergelijke vraagstukken te reflecteren en handelingsrepertoire te ontwikkelen, bijvoorbeeld in hun rol als beroepsbeoefenaar en als burger. Daarmee draagt onderhavig besluit eraan bij dat studenten, ongeacht hun gender, goed worden toegerust om te participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Daarnaast kan het bijdragen aan het herkennen en tegengaan van discriminatie op grond van gender. Zoals in paragraaf 2.3 is toegelicht, bieden de kwalificatie-eisen in dit verband tevens ruimte om binnen het burgerschapsonderwijs aandacht te besteden aan seksuele en relationele vorming en aan het voorkomen en tegengaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

5. Uitvoering

Dit onderdeel zal worden ingevuld nadat DUO en de inspectie de uitvoeringstoets hebben uitgevoerd.

6. Toezicht en handhaving

De inspectie houdt op grond van de Wet op het onderwijstoezicht toezicht op de naleving door instellingen van de voorschriften uit dit besluit. Daarbij kan zij de uitvoering van de herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen betrekken bij haar onderzoeken naar de kwaliteit van het onderwijs en naleving van de onderwijswetgeving. De inspectie kan daarbij relevante documentatie opvragen, gesprekken voeren met betrokkenen binnen de instelling en onderzoeken hoe de kwalificatie-eisen in het onderwijs en het instellingsexamen in de praktijk zijn vormgegeven. Hieronder wordt toegelicht hoe de inspectie haar toezicht op de uitvoering van onderhavig besluit uitoefent.

6.1 Toezicht op de herijkte kwalificatie-eisen

De inspectie ziet erop toe dat instellingen uitvoering geven aan de in dit besluit opgenomen kwalificatie-eisen voor burgerschap. Daarbij beoordeelt zij of de kwalificatie-eisen herkenbaar en voldoende dekkend zijn verwerkt in het onderwijsprogramma, zodat studenten in redelijkheid in staat worden gesteld de beoogde kennis, inzichten en vaardigheden te verwerven.

Instellingen hebben ruimte om de kwalificatie-eisen op een manier vorm te geven die past bij hun onderwijsvisie, studentenpopulatie en beroepscontext. Die ruimte is een bewust uitgangspunt van dit besluit. De inspectie beoordeelt daarom niet op welke wijze een instelling invulling geeft aan de kwalificatie-eisen, maar of de gekozen invulling in redelijkheid toereikend is om de beoogde leerdoelen te realiseren die zijn gestoeld op de herijkte kwalificatie-eisen. Daarbij past een toezichtbenadering die ruimte laat voor professionele afwegingen en verschillen tussen instellingen, scholen en opleidingen.

6.2 Toezicht op het instellingsexamen

De inspectie ziet erop toe dat instellingen het instellingsexamen overeenkomstig de wettelijke voorschriften inrichten en uitvoeren. Daarbij kan onder meer worden gezien of het instellingsexamen op een valide en betrouwbare wijze is opgesteld zodat de student aan de kwalificatie-eisen kan voldoen, en of de examencommissie haar wettelijke taken waar het gaat om het borgen van de kwaliteit en het vaststellen van het instellingsexamen en de bijbehorende richtlijnen voor de beoordeling op een zorgvuldige manier vervult.

Instellingen hebben ruimte om zelf te bepalen op welke wijze zij het instellingsexamen vormgeven. Het staat instellingen vrij om bijvoorbeeld gebruik te maken van presentaties, praktijkopdrachten, portfolio's, gesprekken, schriftelijke toetsen of combinaties daarvan, mits daarmee het instellingsexamen op een valide en betrouwbare wijze is afgestemd op de kwalificatie-eisen en wordt voldaan aan de overige voorschriften uit de WEB. De inspectie beoordeelt daarom niet de gekozen examenvorm als zodanig, maar of de inrichting, uitvoering en kwaliteitsborging van het instellingsexamen voldoen aan de wettelijke eisen.

Het toezicht richt zich evenmin op de persoonlijke opvattingen, overtuigingen of politieke voorkeuren van studenten. De inspectie beoordeelt of de inrichting, uitvoering en kwaliteitsborging van het instellingsexamen voldoen aan de wettelijke voorschriften.

6.3 Professionele ruimte en toezicht

Dit besluit geeft instellingen bewust ruimte om de herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen op een wijze vorm te geven die aansluit bij hun onderwijsvisie, studentenpopulatie en beroepscontext. Het primaat voor de inhoudelijke inrichting van het burgerschapsonderwijs en het instellingsexamen ligt daarom bij de instelling.

De inspectie zal deze professionele ruimte respecteren. Het toezicht richt zich niet op de vraag of een instelling een bepaalde onderwijs- of examenvorm kiest, maar op de vraag of de hierin gemaakte keuzes ertoe leiden dat de kwalificatie-eisen aantoonbaar in het onderwijs en de examinering zijn verwerkt en dat aan de wettelijke voorschriften voor het instellingsexamen wordt voldaan. Daarbij kan de inspectie, vanwege het concretere karakter van de kwalificatie-eisen en de examenvoorschriften, gericht toetsen of aan deze vereisten is voldaan, zonder daarbij een bepaalde wijze van inrichting voor te schrijven. Waar de wijze waarop een instelling binnen de wettelijke kaders invulling heeft gegeven aan het onderwijs of de examinering daartoe aanleiding geeft, kan hierover het professionele gesprek tussen de instelling en de inspectie worden gevoerd.

6.4 Herstel en handhaving

Indien de inspectie constateert dat een instelling de voorschriften uit dit besluit niet naleeft, zal zij overeenkomstig de bestaande toezicht- en handhavingssystematiek handelen. Daarbij wordt de instelling in beginsel eerst in de gelegenheid gesteld om geconstateerde tekortkomingen te herstellen.

Indien herstel uitblijft, kunnen de in de WEB voorziene handhavingsinstrumenten worden toegepast. Tegen besluiten waarbij handhavend wordt opgetreden staan de rechtsbeschermingsmogelijkheden open die de Algemene wet bestuursrecht en de WEB bieden. Dit besluit brengt geen wijziging aan in het bestaande stelsel van toezicht, handhaving en rechtsbescherming, maar geeft nadere invulling aan de normen waarop dat toezicht betrekking heeft.

7. Financiële gevolgen

Er zijn geen financiële gevolgen voor de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

8. Gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Dit besluit is uitsluitend van toepassing op instellingen waarop de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) van toepassing is. Het besluit geldt daarom niet voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waar de Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES) van toepassing is. Voor Caribisch Nederland bestaat op dit moment geen equivalent van het Ekb WEB. De in dit besluit opgenomen herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen zijn daarom niet van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In de memorie van toelichting bij de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB is toegelicht dat de voorgestelde burgerschapsopdracht ook wordt opgenomen in de WEB BES. Daarbij is eveneens toegelicht dat voor Caribisch Nederland, zolang het Ekb WEB daar niet van toepassing is, geen uitgewerkte verplichting geldt om burgerschapsonderwijs te verzorgen en af te sluiten overeenkomstig de in dit besluit opgenomen kwalificatie-eisen en examenvoorschriften.

Momenteel is een wetsvoorstel aanhangig dat voorziet in de integratie van de WEB BES in de WEB (het wetsvoorstel Modernisering regels voor beroepsonderwijs, educatie en

vsv Caribisch Nederland).¹⁷ Indien dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, zal ook het Ekb WEB van toepassing worden in Caribisch Nederland.¹⁸ Vanaf dat moment zullen ook de in dit besluit opgenomen bepalingen over de kwalificatie-eisen voor burgerschap en het instellingsexamen gelden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Met het oog op deze toekomstige ontwikkeling bevat de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB een samenloopbepaling die de volgorde van inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen regelt en waarborgt dat de burgerschapsopdracht en de daarbij behorende uitwerking in dit besluit op een zorgvuldige wijze op Caribisch Nederland van toepassing worden.¹⁹

9. Advies en consultatie

Dit onderdeel zal worden ingevuld na de internetconsultatie en eventueel ontvangen adviezen.

9.1 Internetconsultatie

Dit onderdeel zal worden ingevuld na de internetconsultatie.

9.2 Ontvangen adviezen

Dit onderdeel zal worden ingevuld na eventueel ontvangen adviezen.

10. Monitoring en evaluatie

Een jaar na de inwerkingtreding van dit besluit zal, gelijktijdig met de invoeringstoets van de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB, aandacht worden besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de met dit besluit ingevoerde herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen. In gesprekken met het onderwijsveld wordt bekeken of deze onderdelen voor instellingen werkbaar zijn in de praktijk en of er geen onbedoelde negatieve effecten zijn.

Daarnaast zal dit besluit binnen vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd als onderdeel van de evaluatie van de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB, om inzicht te verschaffen in de doeltreffendheid en de effecten daarvan in de praktijk. Daarbij wordt onderzocht of de herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen hebben bijgedragen aan een volwaardige plaats van burgerschap in het onderwijsprogramma en aan de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Voor deze beoordeling geldt als doelstelling dat burgerschap een volwaardige plek heeft in het onderwijsprogramma en dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs is verbeterd, waarbij als referentiekader de onderzoeken die bij en na afloop van de Burgerschapsagenda mbo 2017–2021 zijn uitgevoerd door KBA Nijmegen en Oberon als nulmeting worden gebruikt. De 1-meting zal plaatsvinden op basis van die onderzoeken, zodat op alle eerder onderzochte vlakken kan worden geconcludeerd of sprake is van verbetering.

Waar de evaluatie van de wet zich richt op de burgerschapsopdracht als geheel, richt de evaluatie van dit besluit zich specifiek op de werking, uitvoerbaarheid en effecten van de herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen. Daarnaast wordt onderzoek gedaan naar de manieren waarop instellingen, binnen de wettelijke kaders en passend bij hun specifieke context, invulling geven aan de herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen. Ook tussentijds zal in gesprekken met de sector worden gevolgd hoe de implementatie verloopt, welke knelpunten instellingen daarbij ervaren en of aanvullende ondersteuning of verduidelijking nodig is.

¹⁷ Kamerstukken II 2025/26, 36878, nr. 2.

¹⁸ Met enkele uitzonderingen ten aanzien van het examenonderdeel Nederlandse taal.

¹⁹ Artikel IX.

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

11.1 Overgangsregeling

Voor studenten die hun beroepsopleiding zijn gestart vóór de invoering van de herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen burgerschap blijft het huidige regime van toepassing. Deze studenten hebben hun opleiding immers aangevangen op basis van de destijds geldende kwalificatie-eisen en zonder de verplichting een instellingsexamen burgerschap af te leggen. Het uitgangspunt is daarom dat de herijkte kwalificatie-eisen en het instellingsexamen uitsluitend gelden voor studenten die vanaf 1 augustus 2027 met een beroepsopleiding starten.

Daarnaast voorziet de overgangsregeling in een specifieke voorziening voor studenten die vanaf 1 augustus 2027 instromen, maar worden geplaatst in een bestaand cohort waarvoor nog de eerder geldende kwalificatie-eisen van toepassing zijn. Ook voor deze groep blijft het bestaande regime gelden. Hiermee wordt voorkomen dat binnen één onderwijsgroep verschillende regimes voor de kwalificatie-eisen en de afsluiting van het examenonderdeel burgerschap naast elkaar gelden. Dit draagt bij aan een uitvoerbare en consistente inrichting van het onderwijs en de examinering voor zowel instellingen als studenten. De overgangsregeling is opgenomen in artikel 19b van het gewijzigde Ekb WEB.

11.2 Inwerkingtreding

Beoogd is onderhavig besluit in werking te laten treden met ingang van de eerste dag (1 augustus) van het eerstvolgende nieuwe studiejaar dat van start gaat, beoogd voor 1 augustus 2027. Dit is tevens in lijn met de systematiek van Vaste Verandermomenten (VVM).²⁰

Hoewel de periode tussen publicatie van dit besluit en de beoogde datum van inwerkingtreding naar verwachting relatief kort zal zijn, is in de jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding reeds breed ingezet op de versterking van het burgerschapsonderwijs en de voorbereiding op de voorgenomen wijzigingen. De verbetering van de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs is een afzonderlijke doelstelling binnen de Werkagenda mbo 2023–2027 en de Regeling kwaliteitsafspraken mbo 2024–2027. Instellingen hebben deze doelstelling betrokken bij hun kwaliteitsagenda's en ontvangen in de periode 2024–2027 aanvullende middelen voor de uitvoering van deze agenda's. Daarmee zijn instellingen reeds gedurende meerdere jaren in staat gesteld om gericht te investeren in de kwaliteit en verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs.

Ook binnen de sector wordt al langere tijd gewerkt aan de versterking van het burgerschapsonderwijs. De leden van de MBO Raad hebben in 2022 vijf verenigingsafspraken vastgesteld die erop zijn gericht de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs verder te verbeteren. Deze afspraken hebben onder meer betrekking op het ontwikkelen van een visie op burgerschap, de deskundigheid van docenten, de inbedding van burgerschap in de kwaliteitszorg en het beschikbaar stellen van tijd en budget. Daarmee is de versterking van burgerschap reeds vóór de totstandkoming van de onderhavig besluit nadrukkelijk op de bestuurlijke en onderwijsinhoudelijke agenda van instellingen geplaatst.

Daarnaast zijn instellingen gedurende het wetgevings- en regelgevingsproces geïnformeerd over de voorgenomen wijzigingen en betrokken bij de uitwerking daarvan. In de aanloop naar de inwerkingtreding worden zij bovendien ondersteund door het Expertisepunt Burgerschap en, specifiek voor de examinering, door de Coöperatie Examens MBO (CEM). Vanaf 1 juli 2027 wordt de ondersteuning op het terrein van burgerschap tijdens de implementatiefase voortgezet binnen KLIMmbo.

²⁰ Kamerstukken II 2009/10, 29515. nr. 309.

Instellingen worden daarmee zowel materieel, onder meer via de kwaliteitsafspraken, als inhoudelijk en praktisch ondersteund bij de verdere ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs en de voorbereiding op de nieuwe wet en regelgeving. Deze inzet stelt instellingen in staat om zich reeds voorafgaand aan de formele publicatie en inwerkingtreding op de noodzakelijke aanpassingen van het onderwijs en de examinering voor te bereiden. De regering acht inwerkingtreding met ingang van 1 augustus 2027, mede gelet op deze reeds ingezette voorbereiding en ondersteuning, haalbaar.

B. Artikelsgewijs deel

Artikel I (wijziging Examen- en kwalificatiebesluit WEB)

Onderdeel A (artikel 1)

Met de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB zijn een aantal begripsbepalingen uit het Ekb WEB verplaatst naar de WEB. Derhalve vervalt een aantal begripsbepalingen. Tevens worden in een aantal begripsbepalingen enkele redactionele verbeteringen doorgevoerd. Tot slot worden twee nieuwe begripsbepalingen geïntroduceerd in verband met het splitsen van het examenonderdeel loopbaan en burgerschap in twee losse examenonderdelen, te weten het examenonderdeel burgerschap en het examenonderdeel LOB.

Onderdeel B (artikel 1a)

Deze wijziging brengt expliciet tot uitdrukking op welke grondslagen dit besluit berust. In verband met het verplaatsen van grondslagen en het introduceren van nieuwe grondslagen in het verleden blijkt dit niet meer duidelijk uit de aanhef van dit besluit. Voor de duidelijkheid is ervoor gekozen om alle grondslagen waarop dit besluit berust in een artikel aan het begin van dit besluit op te nemen. Met het introduceren van deze bepaling komt de omhangbepaling in artikel 19b te vervallen.

Onderdeel C (artikel 3)

Het eerste en tweede lid (oud) vervallen in verband met de verplaatsing van de examenonderdelen naar artikel 7.4.3a, eerste en tweede lid, WEB met de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB.

Het vierde lid vervalt in verband met de splitsing van het examenonderdeel loopbaan en burgerschap in twee aparte examenonderdelen. Voor het nieuwe examenonderdeel burgerschap wordt een instellingsexamen geïntroduceerd. De examinering van het nieuwe examenonderdeel LOB blijft ongewijzigd ten opzichte van het onderdeel loopbaan in het examenonderdeel loopbaan en burgerschap (en is eveneens te kwalificeren als een instellingsexamen). Voor de student blijft daarvoor een inspanningsverplichting gelden. Dit komt tot uitdrukking in de uitslagbepaling (artikel 17), waarbij voor LOB sprake is van 'niet voldaan' of 'voldaan'.

Tot slot worden in het nieuwe eerste en tweede lid enkele redactionele verbeteringen doorgevoerd.

Onderdeel D (artikelen 5, 12a en 19, tweede lid, aanhef en onderdeel c)

Deze wijziging bevat redactionele verbeteringen.

Onderdeel E (artikel 15)

In het nieuwe derde lid is opgenomen dat het nieuwe examenonderdeel burgerschap wordt afgesloten met de eindwaardering 'onvoldoende', 'voldoende' of 'goed'. Voor de entreeopleiding wordt de eindwaardering uitgedrukt in 'niet voldaan' of 'voldaan'. Deze eindwaardering brengt tot uitdrukking dat voor de entreestudent geen resultaatverplichting, maar een inspanningsverplichting geldt. De entreestudent moet aan het eind van de opleiding niet een bepaald beheersingsniveau hebben behaald, maar

wel hebben meegedaan aan wat het bevoegd gezag van de entreestudent heeft gevraagd om aan de ontwikkeling in de kwalificatie-eisen te werken. Ook voor het examenonderdeel LOB blijft voor alle opleidingen een inspanningsverplichting gelden, waarbij de eindwaardering wordt uitgedrukt in 'niet voldaan' of 'voldaan'. Daarnaast worden met deze wijziging enkele redactionele verbeteringen doorgevoerd.

Onderdeel F (artikel 17)

In verband met de splitsing van het examenonderdeel loopbaan en burgerschap in twee aparte examenonderdelen worden enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd. Verder wordt in het eerste lid geregeld dat een student in de entreeopleiding het nieuwe examenonderdeel burgerschap minimaal met een voldaan moet hebben afgerond om te slagen. Met het nieuwe onderdeel c in het tweede en derde lid wordt geregeld dat een student in de basisberoepsopleiding, de vakopleiding, de middenkaderopleiding of de specialistenopleiding het examenonderdeel burgerschap minimaal met een voldoende moet hebben afgerond om te slagen.

Onderdeel G (artikel 17a)

Met de splitsing van het examenonderdeel loopbaan en burgerschap in twee aparte examenonderdelen, worden de voor die examenonderdelen geformuleerde kwalificatie-eisen ook opgenomen in aparte bijlagen. De kwalificatie-eisen voor burgerschap worden opgenomen in de opnieuw vastgestelde bijlage 1 en de kwalificatie-eisen voor LOB worden opgenomen in de nieuwe bijlage 1a.

Onderdeel H (artikel 17b1)

Artikel 17b1 is opnieuw vastgesteld in verband met het tekstueel verduidelijken van de bestaande bepaling met betrekking tot het generieke examenonderdeel rekenen voor de entreeopleiding en het toevoegen van een bepaling over het generieke examenonderdeel burgerschap voor de entreeopleiding.

Het nieuwe eerste lid betreft de reeds bestaande bepaling uit artikel 17b1. De wijzigingen zijn technisch van aard; het betreft een verduidelijking, zonder dat een inhoudelijke wijziging is beoogd. Ook wordt hiermee duidelijker het verschil tot uitdrukking gebracht met het generieke examenonderdeel burgerschap voor de entreeopleiding (het nieuwe tweede lid). Voor rekenen geldt dat de rekenontwikkeling in beeld moet worden gebracht, bijvoorbeeld door middel van een portfolio, en dat de beheersing aan het eind van de opleiding zichtbaar moet worden gemaakt, bijvoorbeeld door middel van een toets.²¹ Voor burgerschap geldt uitsluitend dat het bevoegd gezag aan het einde van de entreeopleiding de burgerschapsontwikkeling zichtbaar moet hebben gemaakt. In het nieuwe tweede lid is verder bepaald dat het onderwijs en de examinering gericht moet zijn op de ontwikkeling van de entreestudent in de beheersing van de kwalificatie-eisen burgerschap.

Onderdeel I (artikel 19b)

In aanvulling op het bepaalde in de artikelen 7.2.4, zevende lid, en 12.4c.1 WEB wordt met het nieuwe artikel 19b een overgangsregeling gecreëerd. De herijkte kwalificatie-eisen en de invoering van het instellingsexamen voor het examenonderdeel burgerschap gelden voor studenten die vanaf 1 augustus 2027 (studiejaar 2027-2028) starten met hun beroepsopleiding. Studenten die voor studiejaar 2027-2028 zijn begonnen aan hun beroepsopleiding hebben al burgerschapsonderwijs op basis van de eerder geldende kwalificatie-eisen gevolgd. Bovendien hoefden deze studenten geen instellingsexamen af te leggen. Op grond van het eerste lid blijven voor deze groep de kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap zoals deze golden op 31 juli 2027 van toepassing gedurende de periode van de nominale duur van de opleiding plus twee jaar in verband met mogelijke uitloop of vertraging. Ook geldt er voor deze groep gedurende deze periode geen instellingsexamen. Voor deze groep blijft dus van toepassing dat het bevoegd

²¹ Staatsblad 2022, 62, paragraaf 1.2.3.2.

gezag gedurende deze periode de eisen vaststelt waaraan de student voor het examenonderdeel loopbaan en burgerschap moet voldoen (overeenkomstig artikel 3, vierde lid, zoals dat luidde op 31 juli 2027).

Er zijn ook studenten die met hun beroepsopleiding starten in studiejaar 2027-2028 of later, maar die direct in een hoger studiejaar instromen. Op grond van hun inschrijfdatum zouden zij zonder nadere overgangsregeling moeten voldoen aan de herijkte kwalificatie-eisen en zouden zij tevens een instellingsexamen moeten afleggen. Zij komen binnen de mbo-instelling echter terecht in een cohort waarvoor de eerder geldende regelgeving nog van toepassing is. In het tweede lid is daarom geregeld dat de overgangsregeling uit het eerste lid ook voor deze groep studenten geldt. Ook voor deze groep geldt dat dit van toepassing is gedurende de periode van de nominale duur van de opleiding plus twee jaar in verband met eventuele uitloop of vertraging.

Onderdeel J (bijlage 1)

In bijlage 1 worden de herijkte kwalificatie-eisen voor het examenonderdeel burgerschap opgenomen.

Onderdeel K (bijlage 1a)

In bijlage 1a worden de kwalificatie-eisen voor het examenonderdeel LOB opgenomen. De kwalificatie-eisen bevatten enkel tekstuele verduidelijkingen ten opzichte van de oude kwalificatie-eisen.

Onderdeel L (bijlage 2)

Dit betreft een technische wijziging in verband met de vernummering van artikel 17a, vierde lid, tot artikel 17a, vijfde lid.

Artikel II (wijziging Besluit register onderwijsdeelnemers)

Met deze wijziging wordt geëxpliciteerd dat de examenonderdelen die bij ministeriële regeling worden aangewezen altijd generieke examenonderdelen zijn. Daarnaast wordt geregeld dat het gaat om een eindwaardering of de uitslag van de verschillende examineringsvormen in plaats van een eindcijfer of eindcijfers. Het voornemen is om ook het examenonderdeel burgerschap aan te wijzen in de Regeling register onderwijsdeelnemers als examenonderdeel waarvan het resultaat voor de niveaus 2 tot en met 4 wordt geregistreerd. Het resultaat voor het in dit besluit geïntroduceerde instellingsexamen voor het examenonderdeel burgerschap voor de niveaus 2 tot en met 4 wordt niet in een cijfer wordt uitgedrukt, maar in de waardering 'onvoldoende', 'voldoende' of 'goed'.

Artikel III (inwerkingtreding)

Deze wijziging zal gelijktijdig in werking treden met de Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB. Inwerkingtreding wordt voorzien op 1 augustus 2027, met publicatie van de wet en onderhavig besluit in studiejaar 2026-2027. Voor het overige wordt verwezen naar paragraaf 11.2 van het algemeen deel.

De mogelijkheid tot gedifferentieerde inwerkingtreding is opgenomen, omdat er verschillende trajecten lopen die het Ekb WEB wijzigen. Op deze manier kan bij samenloop in het koninklijk besluit de volgorde van inwerkingtreding worden bepaald.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Rianne Letschert