

No. W05.25.00385/I

's-Gravenhage, 8 april 2026

Bij Kabinetsmissive van 24 december 2025, no.2025002957, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de uitwerking van de burgerschapsopdracht voor instellingen beroepsonderwijs en opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB), met memorie van toelichting.

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

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

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

AAN DE KONING

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

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

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

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

1. Inleiding

a. *Inhoud van het voorstel*

In het kader van burgerschap hebben mbo-instellingen de wettelijke taak 'om de algemene vorming en persoonlijke ontplooiing van de studenten te bevorderen, om zo bij te dragen tot het maatschappelijk functioneren van studenten'.¹ Volgens de regering hebben mbo-instellingen vanwege onduidelijke wettelijke kaders echter moeite om burgerschap een volwaardige plek in het onderwijs te geven, terwijl voor instellingen die vavo-opleidingen aanbieden niets is geregeld.² Daarom wordt met dit voorstel beoogd de burgerschapsopdracht te verduidelijken. Een deel van deze opdracht wordt ook van toepassing op instellingen die een opleiding vavo verzorgen.

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

² Toelichting, paragraaf 1.

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

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

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

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

b. *Achtergrond burgerschapsopdracht*

De burgerschapsopdracht is in 2006 opgenomen in de wetgeving voor het funderend onderwijs, als algemene, vakoverstijgende opdracht aan de scholen. De algemene opdracht aan de scholen onderscheidt zich uitdrukkelijk van de bepalingen over de inhoud van het onderwijs die zich richten tot de leerling en zijn verwoord in kerndoelen.⁵ Destijds is niet voorzien in de

³ Toelichting, paragraaf 2.4.1.

⁴ Voorgesteld artikel 7.2.4, vierde en vijfde lid,

⁵ Een ander voorbeeld van een algemene opdracht is dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang van de kinderen (artikel 8 Wpo).

bevoegdheid om regels te stellen over de inhoud van het (burgerschaps)onderwijs. Het mbo (en ho) kregen geen burgerschapsopdracht.

In 2021 is de burgerschapsopdracht aangescherpt met de wet verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs. Evenals in 2006 gold deze aanscherping niet voor het mbo, omdat volgens de regering de daar al bestaande kwalificatie-eisen voor loopbaan en burgerschap 'naadloos' zouden aansluiten bij de aangescherpte opdracht. Ook zou 'respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat' al centraal staan binnen de politiek-juridische dimensie en de sociaal-maatschappelijke dimensie die het mbo hanteert voor burgerschap.⁶

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

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

2. Burgerschapsopdracht

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

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35352, nr. 3, p. 4.

⁷ M. Day e.a, Burgerschapsonderwijs in ontwikkeling: Wetsevaluatie van de verduidelijkte burgerschapsopdracht (rapport Verwey-Jonker Instituut), Utrecht, februari 2026. bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 35352, nr. 35.

⁸ In 2025 is het voorstel voor de Wet herziening wettelijke grondslagen kerndoelen door de Eerste Kamer aangenomen, die een grondslag biedt voor het stellen van inhoudelijke eisen voor burgerschapsonderwijs.

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

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

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

De Afdeling merkt op dat het van belang is om een duidelijk onderscheid te blijven maken tussen burgerschapsopdracht en burgerschapsonderwijs. Een algemene opdracht is een *zorgplicht* om een abstract geformuleerd doel te bereiken, in dit geval het *bevorderen* van een instellingscultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.¹⁰ Dat is iets anders dan de *verplichting* om het burgerschapsonderwijs te verzorgen *met inachtneming* van de basiswaarden, bedoeld in het eerste lid.¹¹ Gelet op de ongelijksoortigheid van deze verplichtingen, levert het bij elkaar brengen ervan onder de noemer van de 'burgerschapsopdracht' verwarring op.¹²

Van belang is verder dat het wetsvoorstel niet duidelijk is over de afbakening tussen burgerschapsopdracht en burgerschapsonderwijs. Het voorstel laat immers open of burgerschapsonderwijs als vak wordt gegeven of op een andere manier wordt aangeboden. Zeker in het tweede geval, is het verschil met de

⁹ Zie de toelichting, paragraaf 2.1 'Aanleiding'.

¹⁰ Voorgesteld artikel 1.2.2, eerste lid.

¹¹ Voorgesteld artikel 1.2.2, tweede lid

¹² Volgens de toelichting, paragraaf 10.1 (Internetconsultatie) bestaat de tweeledige burgerschapsopdracht uit de *zorg* voor burgerschapsonderwijs en de *zorg* voor een cultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden, maar dit blijkt niet uit de wettekst.

burgerschapsopdracht niet duidelijk. Het verschil tussen opdracht en onderwijs ziet ook op het verschil tussen het systeem van de *instelling* en het systeem van de *opleiding*. Door deze samen te nemen, wordt dit verschil diffuus. Dit is onder meer problematisch in verband met het toezicht op de naleving van de verplichtingen, zoals in punt 3 nader aan bod komt.

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

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

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

b. *Basiswaarden*

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

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

Ondanks dit streven naar ingetogenheid wordt de burgerschapsopdracht zowel in de wettekst als in de toelichting op onderdelen veel specifieker en gedetailleerder uitgewerkt dan het geval is voor het funderend onderwijs. Volgens de wettekst

moet de instelling – anders dan in het funderend onderwijs – in ieder geval de basiswaarden ‘vrijheid’, ‘gelijkwaardigheid’ en ‘solidariteit’ centraal stellen.

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

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

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

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

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

¹⁴ De regering benadrukte dit al eerder; zie Kamerstukken II 2019/20, 35352, nr. 3, p. 18.

¹⁵ Toelichting, paragraaf 3.2.

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

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

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

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

De Afdeling adviseert de drie basiswaarden in de algemene burgerschapsopdracht te laten vervallen en, zoals voor het funderend onderwijs is gedaan, de toelichting te beperken tot enkele centrale noties over omgangsregels in het onderwijs.

3. Toezicht

Met betrekking tot het toezicht op de tweeledige burgerschapsopdracht merkt de Afdeling het volgende op. Voor de verplichting tot verzorgen van het burgerschapsonderwijs zullen de inhoudelijke eisen nader worden uitgewerkt in het Ekb WEB. De zorgplicht met betrekking tot de instellingscultuur zal volgens de toelichting ook verder worden geoperationaliseerd, maar dan aan de hand van de

‘minimaal verplichte kern’, die uit de door de inspectie gehanteerde acht elementen bestaat.¹⁶

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

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

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

Mede naar aanleiding hiervan wijst de Afdeling erop dat het voeren van een open gesprek over de invulling en uitvoering van de burgerschapsopdracht waardevol is, ook al omdat de opdracht met betrekking tot de instellingscultuur een abstract en lastig te concretiseren onderwerp is.²⁰ Dat kan ook behulpzaam zijn wanneer er sprake is van een zorgplicht. Door een dergelijke open dialoog tussen inspectie en instelling wordt bovendien voorkomen dat slechts een papieren werkelijkheid ontstaat waarin burgerschap enkel instrumenteel wordt benaderd. Met een ‘stimulerende’, meer ondersteunende rol van het toezicht wordt ook recht gedaan aan de autonomie van instellingen.

¹⁶ Zie Inspectie van het Onderwijs, Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs, versie per 1 augustus 2025), bijlage 7. Zie ook voetnoot 11.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 6. Zie ook toelichting, paragraaf 2.4.1.

¹⁸ Toelichting, paragraaf 6.2 en 6.3.

¹⁹ Vergelijk hier het advies van de Afdeling advisering van 26 maart 2025 (W05.24.00331), inzake het wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs, punt 2.

²⁰ M. Day e.a, Burgerschapsonderwijs in ontwikkeling: Wetsevaluatie van de verduidelijkte burgerschapsopdracht (rapport Verwey-Jonker Instituut), Utrecht, februari 2026. bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 35352, nr. 35, paragraaf 2.2.4.

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

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

De vice-president van de Raad van State,