

Inleiding

Met interesse hebben we kennisgenomen van de internetconsultatie *Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB*. We onderschrijven het nut van de aanscherping van de burgerschapsopdracht. Het is van belang dat studenten sociale en maatschappelijke kennis, vaardigheden en houdingen ontwikkelen. De school als minisamenleving waarin democratische waarden worden voorgeleefd, stimuleert studenten hoe zij zich tot elkaar én tot actuele vraagstukken verhouden. Het draagt bij aan hun maatschappelijk functioneren en versterkt de basis die onze democratische rechtsstaat in de samenleving geniet. We zien een parallel met de inhoud van onze vijf verenigingsafspraken burgerschap.

We hebben wel een aantal opmerkingen en vragen die voor ons van essentieel belang zijn en die we bestuurlijk graag met de minister willen bespreken.

Deugdelijkheidseis¹

Het conceptwetsvoorstel beoogt een burgerschapsopdracht in de WEB op te nemen, die uit twee componenten bestaat: een zorgplicht voor de instelling ten aanzien van de cultuur en een zorgplicht ten aanzien van het burgerschapsonderwijs. Daarbij wordt ten aanzien van de tweede component (het burgerschapsonderwijs) aangegeven dat hiertoe enkel de randvoorwaarden en enkele kernpunten op niveau van de wet worden geregeld. De nadere inhoudelijke programmering wordt voorzien in lagere regelgeving. De inhoud daarvan zal blijkens het voorstel bekend worden gemaakt nadat de Tweede Kamer het voorstel heeft geaccordeerd.

Niet in lijn met artikel 23 Grondwet

Deze opzet voor het nader reguleren van het burgerschapsonderwijs is niet in lijn met artikel 23 Grondwet. Dit aangezien in dat artikel is opgenomen dat deugdelijkheidseisen, waarvan zeker sprake is als het om inhoudelijke programmeringsvereisten gaat, op het niveau van de wet zelf moeten worden gesteld ten einde de inrichtingsvrijheid van scholen te borgen. Het voorstel schuift dit echter door naar lagere regelgeving,

Uitgangspunt in het onderwijsbestel is een verantwoordelijke overheid die zorgt voor een publiek toegankelijk bestel, waarbinnen scholen en instellingen onder meer inrichtingsvrijheid toekomt. Om die vrijheid te borgen is in het vijfde lid van artikel 23 Grondwet bepaald dat deugdelijkheidseisen, die een beperking van de inrichtingsvrijheid inhouden, enkel 'bij de wet' worden opgelegd. Daarmee wordt bedoeld: opname in een formele wet, die de Staten-Generaal passeert. Uitgangspunt is dat dit geldt voor onderwijsinhoudelijke en onderwijskundige inrichtingsvoorschriften: deze zijn voorbehouden aan de formele wetgever, waarbij overigens kan worden bepaald – op het niveau van de formele wet – dat nadere uitwerking plaatsvindt bij algemene maatregelen van bestuur (AMvB's).

Het voorstel voorziet niet in een verankering van de beoogde burgerschaps-kwalificatie-eisen op het niveau van de wet. Daarmee ontstaat, als de in de memorie voorgestelde werkwijze wordt gevolgd, straks een (bijlage bij een) AMvB waarvan de inhoud strijdig is met artikel 23 GW.

¹ Dit onderdeel van onze reactie is in nauw overleg met prof. dr. mr. Renée van Schoonhoven van de Vrije Universiteit tot stand gekomen.

Internetconsultatie Wet uitwerking burgerschapsopdracht WEB

Anders dan dat voor formele wetten geldt, kunnen AMvB's wel door een rechter worden getoetst op strijdigheid van de Grondwet. De kans is groot dat deze dan zal bepalen dat de inhoud ervan, wegens die strijdigheid, als niet verbindend moet worden beschouwd. Dit levert tijdsverlies op omdat dan alsnog moet worden gezorgd voor de benodigde wettelijke verankering. Alleen al gelet op het maatschappelijk belang van de inhoud van dit voorstel is een dergelijk tijdsverlies onwenselijk.

Overige opmerkingen

- Het voorstel bevat het voornemen een belangrijke inhoudelijke generieke component buiten de kwalificatiestructuur om te regelen. Het voorstel gaat hier echter in het geheel niet op in. Onduidelijk blijft daarmee of en in hoeverre de kwalificatie-eisen voor studenten worden verwerkt in deze kwalificatiestructuur.
- Het ligt veeleer in de rede de zorg voor burgerschapsonderwijs een plaats te geven in Hoofdstuk 7, Titel 1 paragraaf 2 WEB dan – zoals nu wordt voorgesteld - in Titel 4 paragraaf 1 van datzelfde hoofdstuk. Dit aangezien Titel 4 paragraaf 1 enkel ziet op examinering en diplomering en daarmee niet beoogt voorschriften te geven aangaande onderwijsinhoud. Dat laatste is echter blijkens de memorie wel de direct op dit voorstel volgende stap, terwijl deze titel en paragraaf daar geen grondslag voor geeft.
- De aanpassing van artikel 3.1.5 tweede lid WEB voegt een extra grondslag toe voor de ministeriële aanwijzing in het geval in strijd wordt gehandeld met de burgerschapsopdracht. Nut en noodzaak van deze toevoeging worden in het voorstel niet inhoudelijk gemotiveerd.

Inspectietoezicht

In het wetsvoorstel wordt de verplichting voor het bevoegd gezag genoemd in het vastleggen en kenbaar maken hoe uitvoering wordt gegeven aan de burgerschapsopdracht. De Inspectie ziet erop toe of het bevoegd gezag zorgdraagt voor een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat (vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit).

Opheldering & Duidelijkheid

- In de Memorie van Toelichting wordt vermeld dat de Inspectie terughoudendheid zal betrachten maar wel zal toetsen of er beleid is dat aan de wettelijke eisen voldoet. Dit vraagt om opheldering: op welke manier moet het bevoegd gezag aangeven uitvoering te geven aan de burgerschapsopdracht?
- De Inspectie ziet erop toe of het bevoegd gezag zorgdraagt voor een cultuur binnen de instelling die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarnaast worden ook acht andere uitwerkingselementen als handvat aangegeven om tot een oordeel te komen. Ook dit vraagt om meer duidelijkheid rondom de criteria waarop de Inspectie de scholen zal bevragen.

Zorgplicht

Op pagina 33 staat de volgende tekst: “..indien de uitingen van de student in strijd blijven met basiswaarden van de democratische rechtsstaat en het instellingsbeleid, kunnen ook disciplinaire maatregelen worden genomen. Dit kan verschillen van een officiële waarschuwing tot het opleggen van sancties zoals schorsing of verwijdering van de opleiding”.

Tegenstrijdigheid en regeldruk

- Het doorvoeren van deze maatregelen zien wij als tegenstrijdig met de inhoud in het wetsvoorstel dat de school een oefenplaats is en dat basiswaarden van de democratische rechtsstaat niet kunnen worden opgelegd aan de studenten omdat in een open en vrije samenleving, mensen over hun eigen opvattingen gaan. Wij willen dit niet koppelen aan de burgerschapsopdracht. Scholen zorgen voor een veilig schoolklimaat én een oefenplaats waar studenten vrij hun ideeën mogen uiten, ook of juist als dit schuurt.
- We vragen ons af hoe OCW de verantwoording op het vlak van de zorgplicht voor de burgerschapsopdracht ziet in relatie tot de verantwoording op het gebied van de zorgplicht sociale veiligheid (komende wetgeving)? Wij dringen erop aan dat de verantwoording op elkaar aansluit zodat dit geen extra administratieve druk oplevert voor de scholen. We verwijzen hierbij naar het advies wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs van de Raad van State [Advies wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs - Raad van State](#)

Invoeringsdatum

Beoogd is het wetsvoorstel in werking te laten treden met ingang van de eerste dag (1 augustus) van het eerstvolgende nieuwe studiejaar dat van start gaat nadat het voorstel tot wet is verheven.

Overgangsjaar

In de brief van 4 april 2024 wordt als beoogde invoeringsdatum studiejaar 2026 - 2027 genoemd. Wij constateren dat de internetconsultatie met ruim een jaar vertraagd is en dat dit gevolgen zal hebben voor de uiteindelijke invoeringsdatum van de wet. Invoering per studiejaar 2026-2027 lijkt niet realistisch. Wij stellen in ieder geval voor na inwerkingtreding van de wet een overgangsjaar in te stellen, zodat mbo-scholen voldoende gelegenheid hebben de wet zorgvuldig te implementeren.