



Vereniging voor katholiek
en christelijk onderwijs

Internetconsultatie

Steller Dico Baars, adviseur public affairs
Betreft Internetconsultatie wetsvoorstel uitwerking burgerschapsopdracht WEB
Datum 24 april 2025

0. Inhoud

Dit wetsvoorstel beoogt meer helderheid te geven over de algemene burgerschapsdoelstelling van het middelbaar beroepsonderwijs en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) en de uitgangspunten die daarbij gelden. Het concept wetsvoorstel 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. In deze reactie reflecteert Verus op een aantal punten uit het concept wetsvoorstel.

1. Burgerschapsopdracht als onderdeel van pedagogische opdracht

Verus vindt het een goede zaak dat de minister een positieve bijdrage vraagt van onderwijsinstellingen om de democratische rechtsstaat in stand te houden en het respect voor basiswaarden van de democratische rechtsstaat door studenten te bevorderen. De leden van Verus vinden burgerschapsvorming van groot belang, zien dat het onderwijs hierin een verantwoordelijkheid heeft en nemen de opdracht serieus. Zij zien dan ook een onlosmakelijke verbinding tussen burgerschapsvorming en de pedagogische en levensbeschouwelijke visie van de onderwijsinstelling.¹ Burgerschapsvorming geven de instellingen op hun eigen wijze vorm, passend bij hun eigenheid en identiteit, studentpopulatie en de (geografische en sociaaleconomische) context. Het juridisch kader aangaande burgerschap in het mbo voorziet dan ook terecht in veel vrijheidsgraden voor instellingen om dit onderwijs naar eigen inzicht en voorkeur vorm en inhoud te geven.²

¹ Biesta, G. (2020). *Burgerschapsvorming: pedagogische en levensbeschouwelijke eigenheid op het democratisch speelveld*; zie ook: Onderwijsraad (2022). *Grenzen stellen, ruimte laten*.

² Van Schoonhoven, R. (2023). *Burgerschap in het mbo: ruimte of regels?*

2. Geen check door de wetgever meer mogelijk op beperking van inrichtingsvrijheid

De inrichtingsvrijheid van onderwijsinstellingen, constitutioneel geborgd in artikel 23 van de Grondwet en gegarandeerd door een verantwoordelijke overheid die zorgt voor een publiek toegankelijk bestel, vormt voor Verus een essentieel uitgangspunt. 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 een algemene maatregel van bestuur (amvb). Deze systematiek borgt constitutionele toetsing vooraf, waarbij kan worden nagegaan of de inrichtingsvrijheid voor scholen en instellingen op zo mogelijk juiste gronden wordt beperkt.

Het conceptvoorstel gaat aan dit wezenlijke punt voorbij.³ Onder meer doordat het een kunstmatig onderscheid aanbrengt tussen zorgplichten gericht aan het bevoegd gezag en kwalificatie-eisen voor de student. Laatstgenoemde voorschriften – die pas bekend worden gemaakt nadat de Tweede Kamer onderhavig voorstel zou hebben goedgekeurd - zouden volgens het voorstel in lagere regelgeving opgenomen kunnen worden. **Het voorstel zou dan ook – wat Verus betreft – moeten voorzien in een verankering van de beoogde burgerschaps-kwalificatie-eisen op het niveau van de wet. Verus vindt het daarnaast van belang dat het parlement bij de aanpassing van het Ekb WEB is betrokken door middel van een voor- of nahangprocedure en pleit ervoor deze procedure op te nemen in het wetsvoorstel.**

3. Gepaste terughoudendheid van het toezicht

De Raad van State heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel verduidelijking burgerschap funderend onderwijs ten aanzien van de sociaal-culturele dimensie van burgerschap het volgende opgemerkt:

“Bij de ‘sociaal-culturele dimensie van burgerschap’ gaat het om betrokkenheid bij de samenleving en de medemens, om hoe mensen met elkaar en met diversiteit in het maatschappelijk verkeer omgaan en om identificatie met sociale verbanden. In het kader van deze dimensie is het van belang dat leerlingen vaardigheden ontwikkelen die erop zijn gericht om hun eigen standpunt onder woorden te brengen en te verdedigen, maar tevens om te onderkennen dat ook andere standpunten op goede gronden kunnen worden verdedigd. Omdat de wijze van invulling van de vaardighedencomponent sterk zal samenhangen met het profiel

³ Verus volgt hier de analyse van Renée van Schoonhoven (zie: <https://www.internetconsultatie.nl/burgerschapsopdrachtweb/reactie/b29ac45a-0cdd-46b7-8971-87fb6e60e91c>).

van de school, zullen scholen bij de vormgeving van dit burgerschapsonderwijs eigen accenten leggen. Die vormgeving zal dus mede afhangen van de richting en inrichting van de betreffende school, en in zekere mate de morele dimensie betreffen. Voorkomen zal daarom moeten worden dat de inspectie een eigen, interpretatieve koers gaat varen en aan de hand van die koers conflicten over de invulling van deze taakopdracht ontstaan. De Afdeling acht het van belang dat het primaat ten aanzien van de invulling van deze opdracht bij de scholen blijft liggen, die – in schoolgids en schoolplan – verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop zij in het bijzonder aan de vaardighedencomponent van het burgerschapsonderwijs invulling geven. De inspectie dient in het licht van dit primaat het toezicht op dit aspect van het burgerschapsonderwijs met gepaste terughoudendheid te verrichten.”⁴

Verus verzoekt – net als de MBO raad⁵ – om opheldering en duidelijkheid ten aanzien van het voorgestelde toezicht door de Inspectie, waarbij het bovenstaande advies van de Raad van State in acht wordt genomen.

4. Burgerschapsopdracht of burgerschapsonderwijs?

In de voorgestelde wijzigingen van de WEB lopen de termen *burgerschapsopdracht* en *burgerschapschapsonderwijs* door elkaar. In het funderend onderwijs zijn deze van elkaar gescheiden. De algemene burgerschapsopdracht staat in (o.a.) WPO artikel 8, lid 3 en lid 3a, het burgerschapsonderwijs wordt geregeld in artikel 9, lid 4 en 5 (zoals voorgesteld in de wet herziening wettelijke grondslagen kerndoelen) en de op grond daarvan vast te stellen kerndoelen.

Voor de regering was het bij de aanscherping van de burgerschapsopdracht voor het funderend onderwijs het onderscheid tussen algemene opdracht en onderwijs heel relevant, in de Memorie van Toelichting bij het betreffende wetsvoorstel schreef ze: *“Het onderhavige voorstel betreft de algemene opdracht aan scholen, die zich onderscheidt van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de inhoud van het onderwijs. Het wettelijke systeem is namelijk zodanig dat de kerndoelen en eindtermen niet zijn verbonden aan de algemene opdrachten aan het onderwijs, maar aan de bepalingen omtrent de inhoud van het onderwijs.”*

Dit leidt tot de vraag waarom de burgerschapsopdracht niet uitgebreider wordt verwerkt in artikel 1.2.1 van de WEB (doelstellingen onderwijs), net zoals bijvoorbeeld in het primair onderwijs is gebeurd in artikel 8 WPO (Hoofd uitgangspunten en doelstellingen onderwijs). Nu wordt dit maar heel beperkt gedaan door aan artikel 1.2.1 WEB een paar woorden toe te voegen (“als burger in de Nederlandse samenleving”). Het burgerschapsonderwijs kan dan op een andere plaats geregeld worden,

⁴ Kamerstukken II, 2019/2020, 35 352, 4, p. 9.

⁵ Zie de reactie van de MBO raad op de internetconsultatie:

<https://www.internetconsultatie.nl/burgerschapsopdrachtweb/reactie/a2459240-54f2-4506-a228-1ff94fa44dab>

bijvoorbeeld in artikel 7.2.4 (in het hoofdstuk van de WEB dat over onderwijs gaat), waarin de kwalificatiestructuur wordt beschreven en ook bepaald wordt dat de referentieniveaus voor taal en rekenen in acht worden genomen (lid 4).

Doordat de termen *burgerschapsopdracht* en *burgerschapsonderwijs* door elkaar lopen, heeft dat ook gevolgen voor de gronden voor het kunnen geven van een aanwijzing aan het bevoegd gezag.

Voorgesteld wordt om aan artikel 3.1.5 van de WEB het structureel of flagrant handelen in strijd met de *burgerschapsopdracht* toe te voegen als grond. Daarbij wordt verwezen naar het nieuwe artikel 1.2.2 waarin ook het *burgerschapsonderwijs* wordt geregeld. In het funderend onderwijs is de grond voor het geven van een aanwijzing in relatie tot burgerschap beperkt tot de *burgerschapsopdracht*. Het *burgerschapsonderwijs* valt er buiten. **Verus verzoekt dan ook om duidelijker het onderscheid tussen burgerschapsopdracht en burgerschapsonderwijs te verwerken in het wetsvoorstel.**

5. Positie vavo-opleidingen

En passant regelt het wetsvoorstel dat onderdelen ook van toepassing zijn op de opleiding voor vavo, die opleidt tot een diploma of deelcertificaten op vmbo-tl, havo- of vwo-niveau. In de Memorie van Toelichting⁶ wordt terecht signaleerd dat momenteel voor de opleidingen vavo geen *burgerschapsopdracht* geldt⁷. Het voorstel in het wetsvoorstel is, dat de uitwerking van de *burgerschapsopdracht* van overeenkomstige toepassing is op instellingen die een opleiding voor vavo verzorgen, zodanig dat deze recht doet aan de eigenheid van opleidingen. **Verus vindt het logischer dat voor het vavo dezelfde burgerschapsopdracht geldt als voor het funderend onderwijs en stelt voor te onderzoeken hoe dit in dit wetsvoorstel kan worden ingeregeld.** Het in de Memorie van Toelichting genoemde feit dat er nog geen kerndoelen burgerschap zijn vastgesteld voor het voortgezet onderwijs, is geen reden om het vavo onder de *burgerschapsopdracht* van het mbo te scharen. De kerndoelen voor het funderend onderwijs zijn immers in het kader van de algehele herziening van kerndoelen en specifiek ook voor *burgerschapsonderwijs* al ontwikkeld. En vavo-opleidingen volgen toch al het curriculum/ de curriculumvereisten van het funderend onderwijs.

⁶ Zie pagina 19.

⁷ Artikel 7.1.3., eerste lid WEB.