



Raad voor de
rechtspraak

De minister van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap
dr. E.E.W. Bruins
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

www.rechtspraak.nl

datum 16 juli 2025
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
cc Staatssecretaris Rechtsbescherming
bijlage(n) n.v.t.
onderwerp Advies Wet uitwerking burgerschapsopdracht

Geachte heer Bruins,

Bij brief van 13 mei 2025, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de uitwerking van de burgerschapsopdracht voor instellingen beroepsonderwijs en opleidingen algemeen volwassenenonderwijs (Wet uitwerking burgerschapsopdracht) (hierna: het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel beoogt de doeltreffendheid van burgerschapsonderwijs te verbeteren door instellingen een expliciete wettelijke opdracht te geven om niet alleen burgerschapsonderwijs te verzorgen, maar ook een instellingscultuur te bevorderen die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit voorkomt dat burgerschapsonderwijs vrijblijvend blijft en zorgt voor een structurele verbetering.

Het Wetsvoorstel voorziet in een aanvulling op en wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: de 'WEB'). Het Wetsvoorstel bevat een burgerschapsbepaling met daarin een opdracht aan het bevoegd gezag om burgerschapsonderwijs aan mbo-en vavo-studenten te verzorgen en om een cultuur binnen de instelling te bevorderen, die in overeenstemming is met basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Het bevoegd gezag draagt daarbij in ieder geval zorg voor:

- een veilige omgeving binnen de instelling als randvoorwaarde voor burgerschapsontwikkeling;
- het stimuleren van studenten om zich te verhouden tot en te handelen volgens basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de 'inspectie') is ingevolge artikel 3, eerste lid, onderdeel a, onder 1, van de Wet op het onderwijstoezicht de toezichthouder op de naleving van de burgerschapsopdracht. Indien de inspectie na onderzoek constateert dat een instelling de in de wet gestelde eisen niet naleeft, kan zij sancties opleggen zoals een (spoed)aankwijzing (nieuw artikel 3.1.5, tweede lid, onder f) of een bekostigingsmaatregel (artikel 11.1 van de WEB).

In gevallen waarin de inspectie handhavend zou moeten optreden omdat de instelling de in de wet gestelde eisen niet naleeft, kan de instelling het handhavingsbesluit volgens de Memorie van Toelichting (hierna: de 'MvT') voorleggen aan de bestuursrechter.



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 juli 2025
pagina 2 van 4

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

Algemeen

In haar ‘Missie en visie’ heeft de Rechtspraak zich ten doel gesteld de rechten en vrijheden te beschermen en op te komen voor de democratische rechtsstaat. Burgerschapsonderwijs speelt een cruciale rol bij de maatschappelijke vorming van toekomstige generaties en bij het vergroten van kennis over de democratische rechtsstaat. De Raad onderschrijft dan ook het belang van het aanbieden van burgerschapsonderwijs en spreekt zijn waardering uit voor de totstandkoming van wetgeving waarin generieke kwalificatie-eisen aan burgerschapsonderwijs worden gesteld. Door zulke generieke kwalificatie-eisen voor het burgerschapsonderwijs in wetgeving te verankeren, wordt het voor zowel docenten als studenten duidelijk(er) wat van hen verwacht kan worden.

Rol van de rechtspraak wordt gemist

Een democratische rechtsstaat kan niet functioneren zonder onafhankelijke rechtspraak. De rol van de rechtspraak in een democratische rechtsstaat wordt in het Wetsvoorstel echter gemist.

Kennis van de rechtspraak en de rol van de rechter in onze samenleving draagt niet alleen bij aan het vertrouwen in de rechtspraak maar ook in onze democratische rechtsstaat. Rechtspraak zorgt voor (onderling) vertrouwen, omdat duidelijk is wat de spelregels zijn en omdat die regels zichtbaar voor iedereen gelden; het maakt samen leven mogelijk in een samenleving waar niemand bang hoeft te zijn voor machtsmisbruik, eigenrichting of het recht van de sterkste, de machtigste of de hardst roepende. Daarmee is de rechtspraak een onmisbare pijler in de democratische rechtsstaat.

Bij bezoeken van schoolklassen aan gerechten valt het de medewerkers van de Rechtspraak op dat de kennis over de rol van de rechtspraak, de werking van het recht, rechterlijke procedures, de wijze waarop rechters tot een beslissing komen en de staatsrechtelijke positie van de rechtspraak in de trias politica beperkt is.

Het is naar de mening van de Raad van belang dat jongeren leren dat eerlijke, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak een noodzakelijke voorwaarde is voor een democratische rechtsstaat. De Raad vraagt u daarom om in het Wetsvoorstel nadrukkelijk aandacht te besteden aan de rol van de rechtspraak in een democratische rechtsstaat.

Rechtzoekenden van de toekomst

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 juli 2025
pagina 3 van 4

Het is van belang dat iedereen, dus ook studenten in het mbo en in het volwassenonderwijs, zijn of haar rechten, plichten en verantwoordelijkheden kent in een procedure bij de rechter. Dit kan zijn in de hoedanigheid van eiser, gedaagde, verdachte, getuige of deskundige. Ook is het van belang, dat studenten weten dat er bij een geschil dat uiteindelijk niet onderling oplosbaar blijkt, er een onafhankelijke en onpartijdige rechter is bij wie zij terecht kunnen. Deze studenten zijn immers niet alleen de vakmensen van de toekomst, maar ook de rechtzoekenden van de toekomst. Of het nu voor een verkeersboete, een civiel geschil, het opkomen tegen een besluit van de overheid, een echtscheidingszaak, het aanvragen van bewind of mentorschap of een overtreding betreft, iedere burger kan weleens in zijn leven in een situatie terecht komen waarvoor hij naar de rechter moet. Samen leven leidt immers onvermijdelijk tot conflicten. In zulke gevallen is een rechter nodig, die conflicten beslecht en op basis van de wet bepaalt wat wel en niet mag.

Brug naar de eigen leefwereld

De Raad is zich ervan bewust dat de begrippen ‘rechter’, ‘rechtspraak’, ‘democratie’ en ‘rechtsstaat’ voor veel studenten in het mbo en het volwassenenonderwijs behoorlijk abstracte begrippen zijn. Voor betekenisvol burgerschapsonderwijs is het dan ook essentieel om deze abstracte begrippen te koppelen aan de eigen leefwereld van de studenten.

In concretere zin betekenen deze begrippen voor de betreffende studenten bijvoorbeeld, dat hun eigen vrijheid niet ten koste mag gaan van de vrijheid van een medestudent. Dat discriminatie bij het toekennen van een stageplek niet is toegestaan. De rechter toetst deze geschillen aan de wet en stelt vervolgens vast of de wet is overtreden. De uitspraak van de rechter dient nageleefd te worden.

Naar de mening van de Raad maakt het Wetsvoorstel onvoldoende concreet hoe deze vertaling naar de eigen leefwereld wordt gerealiseerd. De Raad adviseert om hieraan in het Wetsvoorstel aandacht te besteden.

Rechtsbescherming

In artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de ‘Awb’) is bepaald dat tegen besluiten ingevolge de artikelen 1.4.1, 1.4a.1, 1.6.1, 2.1.2, eerste lid, onderdeel b, 2.1.3, tweede lid, 2.2.3, eerste en vierde lid, 2.5.9, 6.1.4, 6.1.5, 6.1.5a, 6.1.5b, 6.2.2, 6.2.3, 6.2.3b, 6.3.2, 6.3.3, 6.4.4, 6a.1.2, 6a.1.3 en 11.1 van de WEB de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de ‘AbRvS’) in eerste en enige aanleg bevoegd is. Voor het overige geldt de reguliere rechtsbescherming van beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de AbRvS. In het Wetsvoorstel is deze bevoegdheidsregeling van de Awb niet aangepast.

De Raad merkt op dat in de MvT niet is aangegeven welke bestuursrechter bevoegd is ten aanzien van de besluiten die het Wetsvoorstel genereert. Ten aanzien van het opleggen van een bekostigingsmaatregel als bedoeld in artikel 11.1 van de WEB is de AbRvS de bevoegde bestuursrechter omdat dit artikel is opgenomen in artikel 2 van de bevoegdheidsregeling van de Awb (zie ook hierboven). Nu het nieuwe artikel 3.1.5, tweede lid, onder f, van de WEB (aanwijzing) en artikel 3.1.6 (spoedaanwijzing) hier niet in zijn vermeld, volgt hieruit dat in die gevallen de reguliere rechtsbescherming geldt van beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de AbRvS. De Raad constateert dat in de MvT een aparte paragraaf wordt gemist waarin helder en overzichtelijk uiteen

datum 16 juli 2025
pagina 4 van 4

wordt gezet op welke wijze de rechtsbescherming in het Wetsvoorstel is vormgegeven. De Raad adviseert om alsnog zo'n paragraaf in de MvT op te nemen.

WERKLAST

De Raad verwacht geen substantiële werklastgevolgen ten gevolge van dit Wetsvoorstel.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Henk Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak