

Vergaderjaar 2025–2026

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 878

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2026

De grote druk op vrijheden en democratie wereldwijd toont aan dat in vrijheid leven in een democratische rechtsstaat niet vanzelfsprekend is. Onze democratische rechtsstaat verdient stevig onderhoud. Dit kan door te zorgen dat (jonge) mensen zich er onderdeel van voelen, de spelregels ervan kennen en doorleven. Daarom zet dit kabinet in op het verdiepen van democratisch ethos in de hele samenleving, onder andere door meer werk te maken van het burgerschapsonderwijs.

De democratische rechtsstaat is een zorg van meer dan alleen het onderwijs. Scholen kunnen wel een waardevolle bijdrage leveren aan het stimuleren van democratische betrokkenheid onder kinderen, jongeren en hun ouders. Ook wijken, verenigingen en gemeenten spelen hierin een belangrijke rol. In deze brief richt ik mij op de bijdrage die het onderwijs kan leveren en de ondersteuning daarbij vanuit mijn ministerie. Graag neem ik uw Kamer mee in de verschillende acties die ik onderneem om het burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs te versterken:

1. Helderheid over de wettelijke taak die scholen hebben;
2. Versteving van de ondersteuningsstructuur burgerschap;
3. Meer en betere nascholing van leraren en schoolleiders;
4. Extra inzet op burgerschapsonderwijs op Caribisch Nederland, aan vmbo-leerlingen en over digitaal burgerschap.

De acties sluiten aan op de behoeften van scholen zoals die uit de wetsevaluatie burgerschap, die volgens toezegging aan de Eerste Kamer in 2025 is uitgevoerd, naar voren zijn gekomen. De volledige evaluatie heeft uw Kamer eerder dit jaar ontvangen.¹ In deze brief sta ik langer bij de evaluatie stil.

¹ Verwey-Jonker Instituut (2025). Burgerschapsonderwijs in ontwikkeling: Wetsevaluatie van de verduidelijkte burgerschapsoopdracht (auteurs: Day, M., Coopmans, M., Van Loon-Dijkers, L. en Burggraaff, D.)

1. Helderheid over de wettelijke taak die scholen hebben

De wettelijke taken

Al sinds 2006 is het aanbieden van burgerschapsonderwijs voor alle scholen in het funderend onderwijs verplicht. De aanleiding was de toen al afnemende betrokkenheid tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid.² De wettelijke burgerschapsopdracht van 2006 vroeg van scholen om aandacht te hebben voor de pluriforme samenleving en het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie.

Tien jaar na de inwerkingtreding van de wet, constateerde de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) dat het burgerschapsonderwijs op scholen verdere ontwikkeling nodig had om van werkelijke maatschappelijke betekenis te kunnen zijn.³ Tegen die achtergrond werd in 2021 de wettelijke burgerschapsopdracht verduidelijkt, met als doel om scholen meer richting te geven bij het invullen van hun burgerschapsonderwijs. De wettelijke burgerschapsopdracht kreeg een verplichtender karakter, verschoof in focus van sociale integratie naar sociale cohesie en de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit) kregen een nadrukkelijker plek.

Om verder invulling te geven aan het onderwijsinhoudelijke deel van de wettelijke burgerschapsopdracht, heeft Stichting Leerplanontwikkeling (hierna: SLO) in 2025 de definitieve conceptkerndoelen burgerschap opgeleverd.⁴ Vanaf augustus 2027 wordt van scholen verwacht dat zij met de kerndoelen werken. Scholen hebben tot 2031 om de kerndoelen te implementeren.

Helderheid voor scholen

Als scholen van de overheid een opdracht krijgen, moet het duidelijk zijn wat die opdracht van ze vraagt.

De wetsevaluatie burgerschap laat zien dat de wettelijke burgerschapsopdracht door scholen in grote lijnen als duidelijk wordt ervaren. Scholen begrijpen wat bedoeld wordt met de verschillende elementen in de wet en wat het belang is van deze elementen. Ook hebben scholen sinds de verduidelijking van de wettelijke burgerschapsopdracht stappen gezet in het formaliseren van hun burgerschapsonderwijs. Zo zijn veel scholen (verder) aan de slag gegaan met het uitwerken van leerdoelen en leerlijnen in het kader van hun burgerschapsonderwijs. Dat is een belangrijke voorwaarde voor kwalitatief goed burgerschapsonderwijs.

Wel worstelen scholen soms nog met de vertaling van de wettelijke burgerschapsopdracht naar de praktijk. Scholen zoeken naar meer houvast bij de invulling van hun burgerschapsonderwijs en naar nadere concretisering, met name van de sociale en maatschappelijke competenties die scholen geacht worden aan hun leerlingen bij te brengen.

² Staatscourant 2006, 128 pag. 13 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

³ Inspectie van het Onderwijs (2016). Burgerschap op school: Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage.

⁴ Stichting Leerplan Ontwikkeling (2025). Definitieve conceptkerndoelen burgerschap. Voor meer informatie over de samenhang tussen de nieuwe kerndoelen burgerschap en de wettelijke burgerschapsopdracht, zie rijksoverheid.nl (2025). Burgerschapsonderwijs – wat zijn de huidige verplichtingen en welke veranderingen komen eraan?

De kerndoelen burgerschap zijn een belangrijk eerste antwoord op deze behoefte. Om scholen te ondersteunen bij de implementatie van de nieuwe kerndoelen wordt een landelijk ondersteuningsaanbod ingericht. Hierbij wordt samengewerkt met SLO, de sectorraden en andere onderwijsorganisaties. Scholen en besturen krijgen ondersteuning in de vorm van handreikingen, voorbeeldmateriaal, professionaliseringsactiviteiten en begeleide leernetwerken, zodat zij de nieuwe kerndoelen kunnen vertalen naar hun eigen schooleigen curriculum. Daarnaast biedt het Expertisepunt Burgerschap specifieke voorlichting over de nieuwe kerndoelen burgerschap en de manier waarop scholen deze kunnen vertalen naar eigen onderwijspraktijk.

Tegelijkertijd is de concretisering van de sociale en maatschappelijke competenties in de kerndoelen nog beperkt. Het primaat ten aanzien van deze competenties ligt bij scholen zelf. Om die reden is bij de verduidelijking van de wettelijke burgerschapsopdracht aan de Eerste Kamer toegezegd dat de inspectie terughoudendheid zal betrachten met betrekking tot het toezicht op sociale en maatschappelijke competenties. Nu blijkt dat scholen toch behoefte hebben aan concretisering van deze competenties. Daarom starten we met een verkenning naar de mogelijke concretisering van sociale en maatschappelijke competenties en de vertaalslag daarvan naar de onderwijspraktijk, binnen de grenzen van de onderwijsvrijheid van scholen.

2. Versteving van de ondersteuningsstructuur burgerschap

Expertisepunt Burgerschap

In 2022 is het Expertisepunt Burgerschap (hierna: Expertisepunt) opgericht om scholen de ondersteunen bij het realiseren van de wettelijke burgerschapsopdracht. Het Expertisepunt helpt scholen door te verduidelijken wat de wettelijke burgerschapsopdracht inhoudelijk van ze vraagt en door leraren en schoolleiders op weg te helpen bij het vormgeven van hun burgerschapsonderwijs. Zo biedt het een overzicht van alle beschikbare informatie en materialen voor scholen. Ook dient het als vraagbaak voor scholen, waarbij scholen worden geholpen met het uitdiepen van hun ondersteuningsbehoefte. Daarmee fungeert het Expertisepunt als belangrijk onderdeel van de ondersteuningsstructuur burgerschap.

De oorspronkelijke projectsubsidies aan de partijen die samen het Expertisepunt vormen, lopen per eind 2027 af. Ook daarna blijft landelijke ondersteuning van belang, zo onderstreept de wetsevaluatie. Daarom zetten we de ondersteuning in de vorm van een Expertisepunt door voor de periode van januari 2028 tot en met december 2031, parallel aan de periode waarin de kerndoelen burgerschap worden geïmplementeerd. Ter afronding van de huidige subsidieperiode wordt het bestaande Expertisepunt geëvalueerd en gelijktijdig een verdiepende verkenning uitgevoerd naar de ondersteuningsbehoeften van scholen in het funderend onderwijs. Deze onderzoeken vormen, in samenhang met de inzichten uit de wetsevaluatie en het inspectietoezicht, de basis voor de inrichting van het nieuwe Expertisepunt. De uitkomsten van de onderzoeken worden dit najaar verwacht en kort daarna met uw Kamer gedeeld.

Lerarenopleidingen

Leraren spelen een essentiële rol waar het gaat om goed burgerschapsonderwijs. Daarom is het belangrijk dat leraren gedurende hun opleiding al worden toegerust met de kennis en vaardigheden die zij nodig hebben om goed burgerschapsonderwijs te kunnen geven. In opdracht van de Vereniging voor Hogescholen worden de kennisbases van de lerarenoplei-

dingen op hogescholen herijkt, waarin is vastgelegd wat elke afgestudeerde student moet beheersen. In de herijkte kennisbases wordt nadrukkelijk ingezet op een stevigere positie voor burgerschapsonderwijs. Daarnaast zet het ministerie dit jaar, samen met het Expertisepunt, leernetwerken burgerschap op voor leraren- en schoolleidersopleidingen. Twee tot drie keer per jaar komen opleidingen samen om te delen hoe zij burgerschapsonderwijs een plek geven binnen hun opleiding en te sparren over uitdagingen hierbij.

3. (Na)scholing van leraren en schoolleiders

Nascholing van leraren

Kennis en vaardigheden vergen onderhoud. Dit geldt bij uitstek met betrekking tot het burgerschapsonderwijs, dat zich in snel tempo ontwikkelt. Het belang van professionalisering wordt in de wetsevaluatie bevestigd. Daarom verken ik samen met leraren en lerarenopleidingen op welke manier extra inzet nodig is op nascholing in het kader van burgerschap.

Scholen geven aan te worstelen met het bespreken van gevoelige onderwerpen in de klas. Denk bijvoorbeeld aan gendernormen, antisemitisme of de *manosphere*. Het bespreken van dergelijke onderwerpen is een wezenlijk onderdeel van burgerschapsonderwijs, maar is niet eenvoudig. Via de projectsubsidie «Schurende Gesprekken» heeft mijn ministerie de afgelopen jaren al ruim ingezet op dit onderwerp. Vanwege de grote animo, zal de projectsubsidie tot en met juni 2027 worden verlengd. Naast het jaarlijkse bedrag van 700.000 euro dat OCW hiervoor beschikbaar stelt, draagt SZW in 2026 eenmalig 1 miljoen euro bij. Van het scholingsaanbod vragen we dat het ook aandacht heeft voor de manier waarop leraren en docenten kunnen omgaan met (online) desinformatie.

Nascholing van schoolleiders

Burgerschapsonderwijs staat of valt bij de samenhang ervan, dat laat ook de wetsevaluatie zien. Een goede schoolleider is hierbij van wezenlijk belang. De schoolleider is verantwoordelijk voor een duidelijke visie op burgerschap en voor de landing van die visie in de praktijk. Ook dat vraagt kennis en vaardigheden. Daarom is vorig jaar een meerjarig onderzoek gestart naar succesvolle schoolbrede aanpakken voor burgerschapsonderwijs. In samenwerking met het onderwijsveld worden aanpakken voor burgerschapsonderwijs in kaart gebracht, (door)ontwikkeld en beproefd. Het onderzoek is gericht op zowel schoolleiders, als schoolbestuurders en leerkrachten. Het onderzoek geeft ook gehoor aan de behoefte van scholen aan een monitoringsinstrumentarium. Het systematisch monitoren van burgerschapscompetenties helpt schoolleiders en leerkrachten om het burgerschapsonderwijs af te stemmen op de leerbehoefte van leerlingen en om aan te tonen in welke mate zij hun burgerschapsdoelen hebben behaald. De opbrengsten van het onderzoek geven scholen meer handvatten om deze systematische manier van monitoren in te richten. Naar verwachting worden in de eerste helft van 2027 de resultaten van het eerste pilotjaar gedeeld met de onderwijspraktijk. Daarover zal ik dan ook uw Kamer informeren.

Het meerjarig onderzoek naar succesvolle schoolbrede aanpakken voor burgerschapsonderwijs is een aanvulling op twee nationale en internationale monitoringsonderzoeken naar de burgerschapscompetenties van leerlingen in, onder andere, Nederland: Peil.Burgerschap van de inspectie en de *International Civic and Citizenship Education Study* (ICCS) van de

4. Extra inzet op een aantal groepen en thema's

Voorgaande maatregelen zijn gericht op alle scholen in het funderend onderwijs en op het burgerschapsonderwijs als geheel. Onderwijs is echter maatwerk. We zien dat bepaalde groepen in het onderwijs en bepaalde thema's extra aandacht vragen. Ook daar zetten we de komende jaren op in.

Digitaal burgerschap in het onderwijs

Steeds meer jongeren verkrijgen hun informatie via sociale media. Algoritmen begrenzen welke informatie jongeren tot zich nemen en *deep fakes* vervagen het onderscheid tussen echt en nep. Wat zich online afspeelt, komt onvermijdelijk ook de klas in. Neem bijvoorbeeld de manosphere. Recent onderzoek toont aan dat de invloed hiervan steeds vaker merkbaar is op Nederlandse scholen.⁶ De online wereld speelt een bepalende rol in de vorming van de beleavingswereld van jongeren en dus van hun «burgerschap». Dat vraagt van scholen dat zij hun burgerschapsonderwijs verbreden. Tegelijkertijd hebben scholen het al druk genoeg. Onderwijs op het gebied van digitaal burgerschap moet voor scholen niet als een extra taak voelen, maar als onderdeel van de taak die scholen al hebben om gewoon burgerschapsonderwijs aan te bieden. Daarom gaan we in gesprek met leraren en schoolleiders om op te halen welke ondersteuning hierbij wenselijk is. Een voorbeeld daarvan is de informatie die Stichting School en Veiligheid beschikbaar stelt over het omgaan met de manosphere.⁷ Daarnaast start in 2028 een onderzoek naar digitaal burgerschap in het onderwijs. Het onderzoek verkent hoe digitaal burgerschap een plek kan krijgen binnen de bestaande praktijk van het burgerschapsonderwijs. Vervolgens worden concrete aanpakken hiervoor samen met scholen getoetst.

Burgerschapsonderwijs aan vmbo-leerlingen

Onderzoek laat zien dat er systematische verschillen bestaan in democratische betrokkenheid tussen mensen met verschillende opleidingsachtergronden.⁸ We weten dat mensen met een hbo- of wo-opleiding vaker naar de stembus gaan dan mensen met een mbo-opleiding of anderszins, en ook bij andere vormen van politieke participatie ligt de deelname van mensen met een hbo- of wo-opleiding het hoogst.⁹ Verschillen in democratische betrokkenheid en politiek zelfvertrouwen zijn al zichtbaar

⁵ *Kamerstukken II* 2021/22, 36 100 VIII, nr. 14.

⁶ Stichting School & Veiligheid (2026). Ervaringen van onderwijsprofessionals met de invloed van de manosphere op de sociale veiligheid binnen het onderwijs (auteurs: Werkhoven, J., Eulderink, K.).

⁷ Invloed manosphere op sociale veiligheid in het onderwijs - Stichting School & Veiligheid

⁸ Zie bijvoorbeeld: Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). Samen verschillend: Een verkenning van de relatie tussen diversiteit en sociale cohesie in de buurt, op school en op werk (auteurs: Gijsberts, M., Portegijs, W., de Bakker, E., Versantvoort, M. & Broere, J.) en Sociaal en Cultureel Planbureau (2024), Samenleven in de toekomst: een verkenning naar sociale cohesie bij een veranderende bevolkingssamenstelling in 2050 (auteurs: Woittiez, I., Van Hulst, B., Putman, L., Ooms, I., & Sadiraj, K.).

⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). Samenleven in de toekomst: een verkenning naar sociale cohesie bij een veranderende bevolkingssamenstelling in 2050 (auteurs: Woittiez, I., Van Hulst, B., Putman, L., Ooms, I., & Sadiraj, K.), p.92.

tussen leerlingen in het vmbo, havo en vwo¹⁰ en we weten dat de leerlingen op het vwo substantieel meer kennis hebben over de democratische samenleving dan leerlingen op het vmbo.¹¹ Daarom kijk ik hoe we de komende jaren extra in kunnen zetten op de kennis, democratische betrokkenheid en het politiek zelfvertrouwen van vmbo-leerlingen.

Burgerschapsonderwijs in Caribisch Nederland

De wettelijke burgerschapsopdracht en de kerndoelen gelden ook voor scholen in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Uit gesprekken met leraren op deze eilanden blijkt dat scholen daar tegen vergelijkbare uitdagingen aanlopen als scholen in Europees Nederland bij het vormgeven van burgerschapsonderwijs. Tegelijkertijd moet bij het vormgeven van burgerschapsonderwijs op de eilanden rekening gehouden worden met de specifieke geografische, politieke en culturele context van de eilanden. Veel ondersteuning is daar nu nog niet op gericht. Daarom wil ik in 2027 een ontwerponderzoek starten. Daarin zullen samen met leraren en schoolleiders van de eilanden aanpakken voor burgerschapsonderwijs worden ontwikkeld en beproefd.

Toezicht op burgerschapsonderwijs

In de wetsevaluatie heeft het Verwey-Jonker Instituut scholen ook gevraagd naar hun ervaringen met het inspectietoezicht. De aanleiding was een toezegging van de toenmalige Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan uw Kamer dat de inspectie terughoudendheid zou betrachten in haar toezicht en dat uw Kamer zou worden geïnformeerd over de uitwerking daarvan.

Scholen geven aan dat ze in het toezicht van de inspectie op de wettelijke burgerschapsopdracht voldoende ruimte ervaren voor een eigen invulling. Tegelijkertijd komt naar voren dat het voor scholen niet altijd duidelijk is wat er van hen wordt verwacht. Scholen geven aan behoefte te hebben aan een toezichthouder die duidelijk kan maken wat er misgaat en wat beter kan.

Samen met de inspectie kijk ik hoe er meer helderheid kan komen over de werkwijze bij het toezicht op burgerschapsonderwijs, bijvoorbeeld aan de hand van de onderzoekskaders. De onderzoekskaders beschrijven de werkwijze van de inspectie en het waarderingskader dat de inspectie bij haar onderzoeken gebruikt. Daarnaast verkent de inspectie met bijvoorbeeld een themaonderzoek hoe zij verdiepend kan kijken naar het onderdeel van de wettelijke burgerschapsopdracht dat toeziet op een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit onderzoek richt zich op ervaringen met sociale veiligheid onder leerlingen enerzijds en op dilemma's en het handelingsrepertoire van leraren anderzijds. In het najaar van 2026 kom ik

¹⁰ Van de Werfhorst, H., et al. (2025). Track Differences in Civic and Democratic Engagement During Secondary Education: A New Panel Study From the Netherlands. *The British Journal of Sociology*, 76(5), 987–1000; Huijsmans, T., Mulder, L., van Slageren, J., van Alebeek, C., van der Berg, B., Kempen, S., Rosmalen, M., Ten Dam, G., Van der Meer, T., & van de Werfhorst, H. (2024). Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs – jaren 5 en 6 – 2022/2024. Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen. *Universiteit van Amsterdam*.

¹¹ Maslowski, R. Van der Werf, G., Oonk, G., Naayer, H., & Isac, M. (2012). Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland. Groningen: GION; Munnikma, A., Dijkstra, A.B., Van der Veen, I., Ledoux, G., Van de Werfhorst, H., & Ten Dam, G. (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

bij uw Kamer terug op zowel de onderzoekskaders als het themaonderzoek van de inspectie.

Tot slot

De komende jaren blijf ik mij inzetten om samen met scholen, lerarenopleidingen en schoolleidersopleidingen te werken aan burgerschapsonderwijs dat leerlingen voorbereidt op hun toekomst in onze samenleving. Dit vraagt ook inspanning en tijdsinvestering van scholen zelf.¹²

Ik moedig scholen aan om daar tijd voor te maken en gebruik te maken van het rijke aanbod aan ondersteuning en ouders waar nodig te betrekken bij die opdracht. Onze democratische rechtsstaat is het waard!

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J.Z.C.M. Tielen

¹² De meest recente Staat van het Onderwijs (2026) laat zien dat het vrijmaken van tijd de grootste obstakel is voor de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs (p. 62).