nota

TER ONDERTEKENING
Aan: SOE

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Van
[redacted]

Datum
1 oktober 2026

Referentie
66420816

Bijlagen
I. Aanbiedingsbrief TK

II. Aanbiedingsbrief EK

III. Ontwerpbesluit vernieuwde kerndoelen overige leergebieden

IV. Gelakte beslisnota's

Intern OCW afgestemd
OPO, OVO

Voorhang Tweede en Eerste Kamer Ontwerpbesluit vernieuwde kerndoelen overige leergebieden

Aanleiding

Het Ontwerpbesluit vernieuwde kerndoelen overige leergebieden ligt op 2 oktober 2026 ter bespreking voor in de Ministerraad. Indien de Minsterraad akkoord gaat, kan het ontwerpbesluit verzonden worden aan de Staten-Generaal in het kader van de wettelijke voorhangprocedure. Bijgaand treft u ten behoeve daarvan de aanbiedingsbrieven voor de Tweede en Eerste Kamer.

Ter toelichting van de genomen besluiten worden de gelakte beslisnota’s meegestuurd naar de Tweede en Eerste Kamer.

Geadviseerd besluit

Akkoord te gaan met verzending van het ontwerpbesluit aan de Staten-Generaal door middel van het ondertekenen van de aanbiedingsbrieven aan de Tweede en Eerste Kamer.

Toelichting

Naar aanleiding van de bespreking in de RSDI is een passage aan de ontwerpnota van toelichting toegevoegd betreffende het belang van de democratische rechtsstaat en de bescherming van minderheden binnen het leergebied burgerschap.

nota

TER ONDERTEKENING
Aan: SOE, MOCW

Wetgeving en Juridische Zaken

Van
[redacted]

Datum
15 september 2026

Referentie
1773298

Bijlagen
I. RSDI-aanbiedingsformulier

II. Ontwerpbesluit vernieuwde kerndoelen overige leergebieden

III. Internetconsultatieverslag

Intern OCW afgestemd
OPO, OVO

Agendering Besluit vernieuwde kerndoelen overige leergebieden in de RSDI

Aanleiding

Op 14 september 2026 is het ontwerpbesluit vernieuwde kerndoelen overige leergebieden behandeld in het ambtelijk voorportaal CSDI. De CSDI is akkoord met doorgeleiding naar de Raad Sociaal Domein en Integratie (RSDI) op 29 september 2026, waarna het ontwerpbesluit, indien de RSDI geen wijzigingen voorstelt, in de MR van 2 oktober 2026 kan worden behandeld.

Naast het ontwerpbesluit is eveneens het internetconsultatieverslag gereed voor publicatie.

Geadviseerd besluit

- Akkoord te gaan met agendering van het ontwerpbesluit in de RSDI van **29 september 2026.** Indien akkoord, wordt u gevraagd om het RSDI-aanbiedingsformulier te ondertekenen.
- Akkoord te gaan met het internetconsultatieverslag en de publicatie hiervan op internetconsultatie.nl.

Kernpunten

- Het ontwerpbesluit is na bespreking in de CSDI niet aangepast.
- De CSDI heeft besloten dat het ontwerpbesluit via de RSDI naar de MR wordt gestuurd, vanwege het mogelijk politiek gevoelige karakter van de kerndoelen burgerschap.
- Deze AMvB maakt deel uit van de integrale curriculumherziening. Daartoe heeft SLO in samenwerking met onder andere het onderwijsveld de afgelopen jaren in opdracht van OCW herziene kerndoelen opgesteld voor alle leergebieden in het funderend onderwijs. Er is draagvlak in het onderwijs voor de vernieuwde kerndoelen. Wel zijn er verschillende belangenorganisaties, departementen en (vak)verenigingen die wensen dat een bepaald thema explicieter aandacht krijgt in het curriculum waaronder bv. duurzaamheid, bewegen of verkeer. De conceptkerndoelen zijn beproefd in de onderwijspraktijk. Hieruit is gebleken dat leraren met de vernieuwde kerndoelen kunnen werken. Daarnaast is gekozen voor een focus op de basisvaardigheden en is het voorkomen van overladenheid een belangrijk doel van deze curriculumherziening.
- In bijgaand ontwerpbesluit worden de kerndoelen voor de leergebieden burgerschap, digitale geletterdheid, mens en maatschappij, mens en

natuur, moderne vreemde talen, kunst en cultuur, bewegen en sport, en Nederlandse Gebarentaal vastgelegd.
- Met de herziene kerndoelen kan meer richting en houvast worden gegeven aan leraren om kwalitatief goed onderwijs te ontwikkelen. Daarnaast is het vernieuwde curriculum actueel en ambitieus.
- Conform eerdere besluitvorming zijn de kerndoelen voor Nederlands en rekenen en wiskunde met prioriteit vastgesteld op 1 augustus 2026.
- De kerndoelen voor de overige leergebieden treden naar verwachting 1 augustus 2027 in werking. Hierna geldt een overgangsperiode voor scholen om de vernieuwde kerndoelen te integreren in het eigen onderwijsprogramma. Hiervoor is een omvangrijk implementatieplan beschikbaar. Vanaf 1 augustus 2031 gaat de inspectie handhavend toezicht houden op de vernieuwde kerndoelen.
- Na de bespreking in de MR moet het ontwerpbesluit in het kader van de voorhangprocedure aan beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd, voordat deze ter advisering aan de Raad van State kan worden aangeboden. Zie de verdere planning.

Planning

RSDI	29 september 2026
MR	2 oktober 2026
Voorhang	oktober - december 2026
Advisering RvS	januari – maart 2027
Nader rapport	april – mei 2027
Publicatie Stb	1 juni 2027
Inwerkingtreding	1 augustus 2027
Einde overgangsperiode	1 augustus 2031

nota

TER BESLUITVORMING

Aan: SOCW, MOCW

Wetgeving en Juridische Zaken

Van
[redacted]

Datum
25 augustus 2026

Referentie
65316684

Bijlage
Ontwerpbesluit vernieuwde kerndoelen overige leergebieden

Intern OCW afgestemd
OPO, OVO

Aanbieding CSDI: Besluit vernieuwde kerndoelen overige leergebieden

Aanleiding

Op 1 augustus 2026 is de wet herziening wettelijke grondslagen kerndoelen in werking getreden. Dit wetsvoorstel biedt de grondslag voor het vaststellen van de vernieuwde kerndoelen bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). In bijgaand ontwerpbesluit, het Besluit vernieuwde kerndoelen overige leergebieden, worden de kerndoelen voor de leergebieden burgerschap, digitale geletterdheid, mens en maatschappij, mens en natuur, moderne vreemde talen, kunst en cultuur, bewegen en sport, en Nederlandse Gebarentaal vastgelegd. Het ontwerpbesluit is nu gereed om in procedure te worden gebracht richting de ministerraad. De eerste stap daarvoor is de bespreking van het ontwerpbesluit in het ambtelijk voorportaal CSDI.

Geadviseerd besluit

In te stemmen met de start van het ministerraadtraject voor aanbieding aan de Staten-Generaal in het kader van de voorhangprocedure en vervolgens advisering door de Raad van State, te beginnen met agendering van het besluit in de CSDI van 14 september 2026 (deadline aanleveren stukken: 4 september 2026).

Kernpunten

- Deze AMvB maakt deel uit van de integrale curriculumherziening. Daartoe heeft SLO in samenwerking met onderwijsprofessionals en (vak)experts, de afgelopen jaren in opdracht van OCW de kerndoelen vernieuwd voor alle leergebieden in het funderend onderwijs.
- De kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde zijn reeds in een ander AMvB-traject met prioriteit vastgelegd en op 1 augustus 2026 in werking getreden.
- Met de vernieuwde kerndoelen kan meer richting en houvast worden gegeven aan leraren om kwalitatief goed onderwijs te ontwikkelen.
- Deze AMvB is in internetconsultatie geweest en voorgelegd aan DUO, de Inspectie van het Onderwijs, het ATR en de ADR. De ADR heeft geen reactie gegeven.
- Bijgaand ontwerpbesluit kan worden aangeboden ter advisering aan de Raad van State nadat beide Kamers kennis hebben genomen van het ontwerpbesluit en de mogelijkheid hebben gehad om hier vragen over te stellen (voorhang).

Toelichting

- Verschillende vakverenigingen zijn als onderdeel van de advieskring op meerdere momenten geconsulteerd tijdens de ontwikkelfase van de vernieuwde kerndoelen. Zij hebben inhoudelijk meegelezen op de concept kerndoelen en hebben in overleg met hun achterban advies uitgebracht. Deze feedback is meegenomen in het ontwikkelproces en op elk adviesmoment opnieuw gewogen door SLO. Na elk adviesrapport is door SLO toegelicht wat er met het advies is gedaan. Ook de Tweede Kamer heeft een eerdere versie van de concept kerndoelen in 2025 ontvangen.
- De internetconsultatie heeft 247 reacties opgeleverd.
- Uit de internetconsultatie volgt steun voor de vernieuwde kerndoelen.
- Het merendeel van de reacties is afkomstig van het Strategisch Beraad Kunstonderwijs, dat pleit voor een verplicht aanbod van alle vijf de kunstdisciplines. Dit voorstel is niet overgenomen, omdat de wet voorschrijft dat scholen in ieder geval muziek, beeldende vormgeving en ten minste één van de disciplines dans, theater of film aanbieden. Daarnaast zou dit een verzwaring van het curriculum opleveren. Scholen kunnen er uiteraard voor kiezen alle vijf de kunstdisciplines aan te bieden.
- In verschillende reacties wordt verzocht aanvullende kerndoelen op te nemen of om onderwerpen/onderdelen toe te voegen. Deze verzoeken zijn niet overgenomen, omdat het voorkomen van overladenheid in het curriculum en de focus op basisvaardigheden belangrijk uitgangspunten zijn en hiermee tevens uitvoering wordt gegeven aan de motie-Soepboer c.s.[1] De kerndoelen zijn daarnaast ontwikkeld door leraren, lerarenopleiders, vakexperts en curriculumexperts en uitvoerig beproefd in de onderwijspraktijk.
- Een ander terugkerend onderwerp in de reacties betreft de formulering van de kerndoelen binnen het leergebied burgerschap. De ruimte om deze formuleringen aan te passen is beperkt, omdat de kerndoelen een nadere inhoudelijke uitwerking vormen van de wettelijke burgerschapsopdracht en daarmee in lijn moeten zijn. Wel is de toelichting op enkele punten aangevuld om de betekenis van bepaalde begrippen nader te verduidelijken.
- Het besluit heeft voor DUO geen directe uitvoeringsconsequenties.
- De Inspectie van het Onderwijs acht de vernieuwde kerndoelen grotendeels naleefbaar en de uitvoering ervan realiseerbaar. Wel merkt de inspectie op dat voor breed toezicht op alle leergebieden extra capaciteit en expertise nodig is. Daarnaast constateert de inspectie dat toezicht op de kerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid lastig is omdat ze niet altijd eenvoudig meetbaar zijn vanwege open formuleringen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kerndoelen burgerschap met werkwoorden zoals 'ervaren'. Daarom is in de toelichting verduidelijkt wanneer aan dergelijke kerndoelen is voldaan.
- Het besluit is voorgelegd aan het ATR, dat de regeldrukgevolgen heeft beoordeeld op nut en noodzaak, minder belastende alternatieven en

[1] *Kamerstukken II* 2024/25, 31 293, nr. 766.

werkbaarheid. Het ATR had hierover geen opmerkingen.
- De kerndoelen zijn ambtelijk voorgelegd aan andere ministeries tijdens een informatiesessie. De reacties op de kerndoelen waren positief.
- Er zijn in de kerndoelen van het leergebied mens en natuur enkele inhoudelijke wijzigingen en correcties gedaan. Sommige onderdelen waren onjuist. Dit is gedaan in overleg met SLO. Tot slot is po kerndoel 26A, onder b, aangepast, na een interne wettelijke toets omdat de inhoud daarvan gedeeltelijk onjuist was.
- Na de internetconsultatie zijn een tweetal wijzigingen toegevoegd aan dit besluit, waaronder een wijziging aan het Toetsbesluit PO. Met de Vereenvoudigingswet OCW 20## wordt namelijk het afnamemoment van de doorstroomtoets op Bonaire aangepast, in dit besluit wordt het Toetsbesluit PO daarmee gelijk getrokken. Verder is een technische wijziging in het Onderwijskundig besluit WEC aan dit besluit toegevoegd.

Financiële gevolgen
- De inspectie geeft in de uitvoeringstoets aan dat indien er in den brede toezicht moet worden gehouden op het gehele curriculum dit extra capaciteit vraagt van de inspectie en professionalisering van inspecteurs. Het is van belang dat de inspectie toezicht houdt op alle kerndoelen en vraagt dit dus extra capaciteit van de inspectie. De kosten hiervoor kunnen gedekt worden via het bestedingsplan van het ministerie van OCW. De regering gaat nog in gesprek met de inspectie over de hoogte en nadere onderbouwing.

Planning

CSDI	14 september 2026
MR	25 september 2026
Voorhang	oktober - december 2026
Advisering RvS	januari – maart 2027
Nader rapport	april – mei 2027
Publicatie Staatsblad	1 juni 2027
Inwerkingtreding	1 augustus 2027
Einde overgangsperiode	1 augustus 2031

nota

Startnota ter besluitvorming
Aan: SOCW

Onderwijsprestaties en Voortgezet Onderwijs

Van
[redacted]

Datum
3 februari 2026

Referentie
55367795

Reeds afgestemd met
OPO, KO, WJZ

AMvB herziene kerndoelen overige leergebieden

Datum startgesprek:	9 oktober 2025	
Eerst verantwoordelijke(n) bij beleidsdirectie(s):	[redacted]	OVO OPO OPO
Betrokkene(n) vanuit WJZ:	[redacted]	WJZ WJZ

Achtergrond

Het landelijke curriculum – de algemeen verbindende bepalingen over wat leerlingen in het funderend onderwijs moeten kunnen, kennen en hebben ervaren – wordt van tijd tot tijd herzien om het actueel en compleet te houden. Sinds 2022 wordt gewerkt aan de herziening van het gehele curriculum van het funderend onderwijs. Onderdeel daarvan zijn de herziene kerndoelen voor het primair onderwijs, speciaal onderwijs en de onderbouw van het voortgezet (speciaal) onderwijs. De herziene kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde zijn al verwerkt in een ontwerpbesluit. Dit besluit ligt momenteel in de Kamers in het kader van de voorhangprocedure. Beoogde inwerkingtredingsdatum voor dat besluit is 1 augustus 2026. Nu is het de beurt aan de herziene kerndoelen van de overige leergebieden om vastgelegd te worden. In deze nota wordt voorgesteld om te beginnen met het regelgevingstraject om een algemene maatregel van bestuur (AMvB) op te stellen waarin de vernieuwde kerndoelen worden vastgelegd voor de leergebieden van het funderend onderwijs.

Daarnaast wordt voorgesteld om voor de leergebieden burgerschap en digitale geletterdheid ook de functionele kerndoelen vast te leggen. Deze gelden voor leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs die niet aan de reguliere kerndoelen kunnen voldoen. De functionele kerndoelen voor de andere leergebieden worden in een later traject vastgelegd, naar verwachting rond 2029.

1. Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

De directe belanghebbenden bij dit traject zijn leerlingen, leraren, schoolleiders en onderwijsinstellingen. Het gaat om alle sectoren in het funderend onderwijs: primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en (voortgezet) speciaal onderwijs (v)so).

Voor het (v)so geldt dat er, naast de reguliere kerndoelen, ook functionele kerndoelen worden vastgelegd voor digitale geletterdheid en burgerschap.[1]

Specifiek voor cluster-2 onderwijs geldt dat zij te maken krijgen met de nieuwe kerndoelen Nederlandse Gebarentaal. Maar ook andere scholen die met Nederlandse Gebarentaal willen werken, kunnen deze kerndoelen gebruiken.

De Inspectie van het Onderwijs is als toezichthouder indirect belanghebbende bij de vernieuwde kerndoelen. Leermiddelenmakers en lerarenopleidingen zullen beide naar aanleiding van de herziening zaken moeten aanpassen en gelden ook als indirect belanghebbende.

Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Leraren, leerlingen, schoolleiders, curriculumontwikkelaars van SLO, leermiddelenmakers, lerarenopleiders, onderwijskundigen, wetenschappers op het gebied van verschillende leergebieden. Daarnaast is er ook bij de Inspectie van het Onderwijs relevante kennis en ervaring ten aanzien van het toezicht.

Op welke wijze ga je belanghebbenden in de verschillende fasen van het beleidstraject betrekken?

SLO heeft in opdracht[2] van het ministerie van OCW en in nauwe samenwerking met leraren, lerarenopleiders, onderwijskundigen en wetenschappers, vernieuwde kerndoelen voor alle leergebieden van het funderend onderwijs ontwikkeld. Het gaat hierbij om de volgende leergebieden:

- burgerschap (regulier en functioneel)
- digitale geletterdheid (regulier en functioneel)
- Nederlandse Gebarentaal
- mens en maatschappij
- mens en natuur
- bewegen en sport
- kunst en cultuur
- moderne vreemde talen

De ontwikkelteams van de verschillende leergebieden bestonden ieder uit leraren po/vo, vakexperts en curriculumexperts. Zij hebben tussenproducten opgesteld en deze steeds voorgelegd aan een advieskring. De advieskring bestond uit vertegenwoordigers van (maatschappelijke) organisaties die vakinhoudelijke opvattingen uit de eigen achterban konden inbrengen in de actualisatie van de kerndoelen. Het gaat daarbij om vakverenigingen, lerarenopleidingen, (vak)netwerken/steunpunten en voor de inhoud van het leergebied relevante maatschappelijke organisaties. Voor Nederlandse Gebarentaal heeft het Expertisenetwerk Sprong Vooruit bij de ontwikkeling van de kerndoelen de specifieke kennis van het leergebied en expertise met de doelgroep ingebracht.

Na de ontwikkeling van de conceptkerndoelen, zijn deze door lerarenteams en schoolleiders op ruim 180 scholen beproefd in regiobijeenkomsten en met praktijkopdrachten. De feedback van deze scholen en van verschillende experts is verwerkt in de definitieve conceptkerndoelen en de karakteristiek die SLO voor

alle leergebieden heeft opgeleverd. Ook de motie Soepboer (NSC) c.s.[3] is verwerkt in deze herziene versie.

SLO heeft leermiddelenmakers en toetsaanbieders middels bijeenkomsten op de hoogte gehouden van de inhoud van de geactualiseerde kerndoelen. Daarnaast vindt maandelijks overleg plaats tussen OCW en de brancheorganisatie van educatieve uitgevers, de MEVW, waarbij ook de toetsaanbieders aangesloten zijn, over de planning en de voortgang van het ontwikkelproces en de wetstrajecten. Ten slotte vindt regelmatig overleg plaats met de Inspectie van het Onderwijs over de implicaties die de actualisering heeft op het toezicht. De definitieve conceptkerndoelen zijn – net als de eerdere concepten – aangeboden aan de Tweede Kamer ter informatie. De ontwerp-AMvB zal daarnaast in het kader van de wettelijke voorhangprocedure aan de Staten-Generaal worden voorgelegd, voorafgaand aan de advisering door de Raad van State.

<u>Overige belanghebbenden</u>
De overige belanghebbenden worden bij mijlpalen en tussendoor geïnformeerd over het traject.

PO-Raad	A	WJZ	A	Politiek – coalitie	I
VO-Raad	A	D.Kennis		Politiek – oppositie	I
MBO-Raad	A	FEZ	C	DUO	C
VH	A	COM	A	IvhO	C
UNL	A	D.OPO	A	Inspectie OE	
VTOI		D.OVO	A	CvdM	
NRTO		D.KenO	A	NVAO	
ISO/LSVb		D.MBO	I	CvTE	A
JOB		D.MDT		VNG	
LAKS	A	D.HO&S	I	IPO	
Ouderorganisaties	A	D.E		Caribisch Nld.	A
Lerarenorganisaties	A	D.E&K		Onderwijsraad	I
Onderwijsinstellingen	A	D.M&C		Andere ministeries	I
Raad voor Cultuur		D.IB			
Culturele instellingen	A	D.OWB			
Mediaorganisaties	A	D.KO			
Emancipatieorganisaties	A				

A = is of wordt actief betrokken *C = consensus nodig/wenselijk* *I = informeren/afstemmen*
B = heeft belang bij onderwerp *D = doelgroep van het beleid* *X = Anders namelijk*

2. Wat is het probleem?

Wat is vermoedelijk het probleem?

Het landelijke curriculum is aan een gedegen herziening toe. Geconstateerd is dat het huidige curriculum – zoals dat onderwezen wordt – verschillende gebreken

[3] *Kamerstukken II* 2024/25, 31293, nr. 766.

kent. Dit draagt bij aan dalende onderwijsprestaties, zeker op het gebied van taal en rekenen. Het landelijke curriculum biedt te weinig houvast voor leraren, mist actuele onderwijsinhouden, en biedt geen gedegen doorlopende leerlijn van het primair naar het voortgezet onderwijs, noch van het regulier naar het speciaal onderwijs en vice versa.

Met betrekking tot actuele onderwijsinhouden geldt als voornaamste probleem dat burgerschap en digitale geletterdheid nog geen onderdeel zijn van het landelijke curriculum. Om leerlingen zo goed mogelijk voor te bereiden op de toekomst is het, naast een goede beheersing van lezen, schrijven en rekenen, belangrijk dat zij voldoende kennis hebben over burgerschap en digitale geletterdheid en om dit te op te nemen in het curriculum.

Burgerschap
Burgerschapsonderwijs draagt onder meer bij aan de ontwikkeling van jongeren tot betrokken burgers en aan het functioneren binnen de democratische rechtsstaat. Conform de wettelijke burgerschapsopdracht zijn scholen al verplicht om kennis, vaardigheden en competenties rondom burgerschap op te nemen in het onderwijsprogramma. Omdat er geen heldere kerndoelen zijn waarin wordt vastgelegd om welke kennis, vaardigheden en competenties het gaat, bestaan er grote verschillen tussen scholen. Het burgerschapsonderwijs vindt onvoldoende doelgericht en samenhangend plaats, zo oordeelde ook de Onderwijsraad.

Digitale geletterdheid
De afgelopen jaren hebben digitale technologie en media een grote rol ingenomen in de Nederlandse samenleving. Als gevolg hiervan is het een vereiste om digitaal geletterdheid te zijn om te kunnen functioneren in de huidige samenleving. Het is daarom van belang dat alle leerlingen kennis krijgen van digitale technologieën en dat ze vaardigheden ontwikkelen om hier (kritisch) mee om te gaan.[4] Bij gebrek aan kerndoelen is het onderwijs in digitale geletterdheid momenteel onvoldoende structureel en doordacht, en het verschilt daardoor per school wat leerlingen leren.

Nederlandse Gebarentaal
Ten slotte is het curriculum voor het speciaal onderwijs incompleet en verouderd: voor Nederlandse Gebarentaal zijn er al wel kerndoelen voor het speciaal onderwijs, maar voor het voortgezet speciaal onderwijs nog niet. Hierdoor is er geen sprake van een doordachte doorlopende leerlijn Nederlandse Gebarentaal. Ook is het voor cluster-2-instellingen onduidelijk welk aanbod zij dienen te verzorgen voor welke doelgroepen binnen dit cluster. Dit maakt dat er verschillen tussen scholen kunnen bestaan. De huidige kerndoelen Nederlandse Gebarentaal zijn daarnaast verouderd en niet volgens dezelfde architectuur ontwikkeld als de andere kerndoelen binnen het funderend onderwijs. De huidige kerndoelen Nederlandse Gebarentaal kenden tot nu toe geen heldere juridische basis. Hierin wordt voorzien met het Wetsvoorstel herziening wettelijke grondslagen

kerndoelen[5], waarin een grondslag is opgenomen om voor specifieke onderwijssoorten in het speciaal onderwijs kerndoelen te kunnen vaststellen voor Nederlandse Gebarentaal.

Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Er zijn verschillende oorzaken die ten grondslag liggen aan bovengenoemde problemen:

Het curriculum biedt te weinig houvast
De huidige kerndoelen bieden leraren te weinig houvast om een kwalitatief goed onderwijsprogramma op af te stemmen. Dat komt door de globale formulering van de kerndoelen. Dat was destijds (ca. 2006) een bewuste keuze, om scholen en leraren zoveel mogelijk ruimte te bieden om het onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven. Dit heeft echter niet uitgepakt zoals bedoeld en verwacht.[6] Leraren weten niet goed wat ze wel moeten doen en wat ze niet hoeven te doen. Daarom kunnen de huidige kerndoelen leiden tot een overladen programma waarin leraren voor de zekerheid zo veel mogelijk doen. Ook missen de huidige kerndoelen een concrete uitwerking. Om deze reden is het lastig om te sturen op onderwijskwaliteit vanuit de overheid en is het moeilijk te meten wanneer leerlingen het beoogde niveau beheersen.

Het curriculum mist actuele onderwijsinhouden
De huidige kerndoelen zijn sinds 2006 niet meer geactualiseerd en sluiten niet goed aan op onderwijskundige en vakspecifieke ontwikkelingen, noch op de huidige samenleving (en die van de toekomst). Denk aan technologische ontwikkelingen, digitale geletterdheid, diversiteit, Nederlandse Gebarentaal of burgerschap. Hoewel burgerschap en digitale geletterdheid al wel op verschillende manieren worden aangeboden op scholen, ontbreekt voor leraren richting en houvast omdat er geen kerndoelen zijn. Hierdoor geeft de overheid geen concrete richtlijnen over wat leerlingen moeten leren of wat ze moeten kunnen beheersen.

Burgerschap
Voor burgerschap geldt dat scholen sinds 2006 verplicht zijn om burgerschapsonderwijs aan te bieden en is sinds 1 augustus 2021 de wettelijke verduidelijking van de burgerschapsopdracht van kracht.[7] Daarnaast krijgt de wettelijke burgerschapsopdracht kleur door enkele kerndoelen die niet rechtstreeks een uitwerking zijn van de burgerschapsopdracht, maar zijn ondergebracht onder leergebieden die raken aan het thema burgerschap.[8] Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat het effect van het huidige

burgerschapsonderwijs echter niet toereikend is.[09] Scholen blijken in de praktijk behoefte te hebben aan meer houvast voor het invullen van burgerschapsonderwijs dan de burgerschapsopdracht en de huidige kerndoelen bieden. Een van de oorzaken hiervan is dat de burgerschapsopdracht en de huidige kerndoelen te globaal richting geven aan de inhoud van het burgerschapsonderwijs en onvoldoende geborgd zijn in het beoogd curriculum.

Digitale geletterdheid
Scholen missen richting en houvast op het gebied van digitale geletterdheid omdat kerndoelen digitale geletterdheid op dit moment ontbreken. Hoewel scholen in toenemende mate uiteenlopend aandacht besteden aan digitale geletterdheid, gaat hierbij meestal de aandacht uit naar ICT-basisvaardigheden en wordt er weinig aandacht besteed aan andere onderdelen van dit leergebied zoals mediawijsheid, informatievaardigheden, probleemoplossend vermogen en logisch redeneren. Daarnaast is de aandacht voor digitale geletterdheid voornamelijk nog ad hoc, waarbij er geen leerlijn wordt gevolgd en de vorderingen van de leerling niet worden gemonitord.[00]

Het curriculum biedt geen gedegen doorlopende leerlijn
De kerndoelen voor de verschillende sectoren zijn op verschillende momenten en in verschillende trajecten opgesteld en vastgelegd (2006 en 2010) waardoor ze onvoldoende op elkaar aansluiten. Dat zorgt ervoor dat er geen sprake is van gedegen doorlopende leerlijnen van het primair onderwijs tot het einde van de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Voor Nederlandse Gebarentaal geldt dat er geen sprake is van een doorlopende leerlijn door het ontbreken van kerndoelen Nederlandse Gebarentaal voor het voortgezet speciaal onderwijs. Daarnaast zijn er geen specifieke onderwijssoorten aangewezen waarvoor de kerndoelen moeten gelden.

Wat is de omvang van het probleem?

Voor het curriculum in zijn geheel geldt dat het niet langer bij de tijd is en onvoldoende houvast biedt aan scholen en leraren om kwalitatief goed onderwijs op te kunnen ontwikkelen. Dat maakt de omvang van dit probleem groot: al in de Curriculumspiegel van 2017[01] bleken er problemen in het landelijke curriculum te bestaan, voor alle leergebieden. Het is de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat het curriculum blijft aansluiten op de vraag van de samenleving, de arbeidsmarkt en het onderwijs zelf. Dit vraagt om periodieke reflectie op de landelijke vastgelegde onderwijsinhoud, zoals door onder meer de Onderwijsraad, de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is bepleit.[02,03,04]

Burgerschap
In 2012, 2017 en 2023 zijn er rapporten verschenen over internationaal

onderzoek naar burgerschapscompetenties en burgerschapsonderwijs.[05] Uit het meest recente onderzoek blijkt – evenals in eerdere jaren – dat Nederland achterblijft bij scholen in vergelijkingslanden als het gaat om de aandacht die aan burgerschap wordt besteed op school. Nederland scoort hierin onder het internationaal gemiddelde. Nederlandse leerlingen zeggen in vergelijking met internationale leeftijdsgenoten minder over burgerschap te hebben geleerd op school. Thema's die hoog scoren – en dus vaker aan bod lijken te komen in het onderwijs – zijn het milieu, het beoordelen van online informatie en leren hoe de economie werkt. Thema's als bescherming van burgerrechten, de invoering en wijziging van wetten, kandidaat stellen voor lokale verkiezingen en bijdragen aan de oplossing van problemen in de lokale gemeenschap komen minder aan de orde. Ook zijn de verschillen tussen scholen erg groot wat betreft de gemiddelde burgerschapscompetenties en burgerschapskennis. In Nederland doet het er, als het gaat om burgerschapsonderwijs, meer toe op welke school een leerling zit, dan in bijvoorbeeld de vergelijkingslanden Denemarken, Noorwegen en Zweden.

Digitale geletterdheid
Uit onderzoek van Kennisnet is gebleken dat te veel leerlingen onvoldoende digitaal vaardig zouden zijn, met name waar het (kritische) informatievaardigheden, mediawijsheid en het gebruiken van programmeertalen betreft. Daarnaast zijn er grote verschillen tussen scholen in de wijze waarop aandacht wordt besteed aan digitale geletterdheid. Dit heeft tot gevolg dat er ook grote verschillen zijn in het niveau van digitale vaardigheid dat leerlingen op verschillende scholen bereiken. Uit het begin 2024 gepubliceerde *Peilingsonderzoek digitale geletterdheid einde basisonderwijs*[06] blijkt dat scholen zich zeer bewust zijn van het belang van digitale geletterdheid in het onderwijs en hierin een taak voor zichzelf zien. Er gebeurt daarom ook al veel op scholen op het gebied van digitale geletterdheid, maar lang niet altijd op basis van een visie en een gestructureerde aanpak. Volgens de focusgroep van experts in het peilingsonderzoek zou dit kunnen komen doordat er nog geen kerndoelen voor digitale geletterdheid zijn vastgelegd. Scholen zouden daardoor niet goed weten welk onderwijs van hen verwacht wordt.

Nederlandse Gebarentaal
Nederland heeft als onderdeel van de implementatie van het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (CRPD) (ratificatie in 2006 door ~192 landen) in 2021 de Nederlandse Gebarentaal als officiële staatstaal erkend in de wet.[07] Artikel 24, derde lid, onder b en c, van de CRPD creëert ook een

[05] Maslowski, R., Werf, M. P. C. V. D., Oonk, G. H., Naayer, H. M., & Isac, M. M. (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs: Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland*. GION, Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling, Rijksuniversiteit Groningen.; Manniksma, A., Dijkstra, A.B., van der Veen, I., Ledoux, G., van de Werfhorst, H. en ten Dam, G. (2017). *Burgerschap het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam University Press.; Daas, R., ten Dam, G., Dijkstra, A.B., Karkdijk, E.M., Naayer, H.M., Nieuwelink, H., & van der Veen, I. (2023). *Burgerschap in Beeld. Burgerschapscompetenties en burgerschapsonderwijs in vergelijkend perspectief.* Amsterdam University Press.
[06] Inspectie van het Onderwijs (2024) Peil.Digitale geletterdheid einde basisonderwijs 2021-2022.
[07] Wet erkenning Nederlandse Gebarentaal.

inspanningsplicht om gebarentaalonderwijs te faciliteren en de taalidentiteit van de dovengemeenschap actief te bevorderen en een waarborgplicht dat onderwijs moet plaatsvinden in de taal en met de communicatiemiddelen die het meest geschikt en toegankelijk zijn voor de leerling.

Steeds meer CRPD-landen verankeren gebarentaal daarom op verschillende wijzen en mate van verplichting in het curriculum binnen bijvoorbeeld het leergebied moderne vreemde talen of als erkend keuze-examenvak. Nederland loopt hierop achter, mede omdat lange tijd het beeld heerste dat tweetalige taalverwerving met Nederlandse Gebarentaal zou interfereren met gesproken-taalontwikkeling. Wetenschappelijke studies onderbouwen juist dat een rijke gebarentaalomgeving de taalontwikkeling van doven en slechthorenden versterkt en niet conflicteert met de ontwikkeling van een gesproken taal.[08]

Wat is het huidige beleid en wat leren we van de evaluatie daarvan?

De nu geldende kerndoelen bieden te weinig houvast, missen actuele onderwijsinhouden en dragen onvoldoende bij aan een gedegen doorlopende leerlijn, zo blijkt uit verschillende evaluaties en analyses van het curriculum. Dit geldt voor de breedte van het curriculum. Specifiek voor burgerschap, digitale geletterdheid en Nederlandse Gebarentaal geldt dat er behoefte is aan duidelijkere richtlijnen voor het veld, zodat er structurele aandacht besteed kan worden aan deze belangrijke thema's.

Het heeft twintig jaar geduurd voordat de huidige kerndoelen werden geactualiseerd. Het is belangrijk dat volgende actualisaties voorspelbaar, transparant en over kortere periodes worden ingericht. Daarom wordt er gewerkt aan een systeem van periodiek onderhoud, waarin het gehele curriculum iedere tien jaar tegen het licht wordt gehouden. Daarnaast zullen de leergebieden individueel gemonitord worden om te zien of inhouden nog actueel zijn en hoe de uitvoering in de praktijk vorm krijgt.

Zie ook: Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Wat gebeurt er als de overheid niets doet? (Nuloptie) Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Dan blijft het onderwijs werken met verouderde kerndoelen die te weinig richting en houvast bieden om kwalitatief goed onderwijs te bieden. De huidige kerndoelen zijn ingevoerd in 2006 en zijn daardoor niet meer (volledig) actueel: zo sluiten zij inhoudelijk niet goed aan op de nieuwste inzichten en ontwikkelingen van desbetreffende leergebieden, en in het bijzonder de ontwikkelingen rondom

[08] Pontecorvo, E., Higgins, M., Mora, J., Lieberman, A. M., Pyers, J., & Caselli, N. K. (2023). Learning a Sign Language Does Not Hinder Acquisition of a Spoken Language. *Journal of speech, language, and hearing research: JSLHR*, *66*(4), 1291–1308; Davidson, K., Lillo-Martin, D., & Chen Pichler, D. (2014). Spoken english language development among native signing children with cochlear implants. *Journal of deaf studies and deaf education*, *19*(2), 238–250; en Giezen, M.R. (2011). *Speech and sign perception in deaf children with cochlear implants.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

burgerschap, digitale geletterdheid en Nederlandse Gebarentaal. Het is van belang om de geconstateerde problemen in het landelijke curriculum aan te pakken en om het curriculum bij de tijd te brengen om de kwaliteit van onderwijs te kunnen verhogen en om leerlingen goed voor te kunnen bereiden op de toekomst.

Specifiek voor burgerschapsonderwijs geldt dat richting hieraan blijft ontbreken, evenals het bieden van houvast bij de inrichting ervan. Dit geldt ook voor digitale geletterdheid. Voor Nederlandse Gebarentaal betekent dat het curriculum voor (speciaal) onderwijs gedeeltelijk incompleet blijft met het ontbreken van kerndoelen Nederlandse Gebarentaal voor het voortgezet (speciaal) onderwijs aan leerlingen met een auditieve beperking.

3. Wat is het beoogde doel?

Wat zijn de beleidsdoelen?

Het overkoepelende beleidsdoel is ervoor zorgen dat leerlingen kwalitatief goed onderwijs krijgen volgens een ambitieus, concreet en actueel curriculum dat hen voorbereidt op een succesvolle deelname aan de maatschappij van het heden en de toekomst. Dit gebeurt mede door het geven van duidelijke handvatten voor leraren, zodat de overladenheid in het onderwijs teruggedrongen kan worden en leraren weten wat ze wel en niet moeten aanbieden in hun lessen.

Voor de leergebieden burgerschap, digitale geletterdheid en Nederlandse gebarentaal komen daar specifieke doelen bij:
- waarborgen dat digitale geletterdheid en burgerschap onderdeel worden van het onderwijsprogramma door middel van kerndoelen voor deze leergebieden.
- het geven van richting en houvast door middel van kerndoelen Nederlandse Gebarentaal voor het voortgezet (speciaal) onderwijs.

Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

3. goede gezondheid en welzijn: kinderen en jongeren kunnen beter worden voorbereid op hun toekomst.
4. kwaliteitsonderwijs.
5. gendergelijkheid: in de herziening van de kerndoelen is gendergelijkheid meegenomen. De kerndoelen zijn genderneutraal opgesteld.
10. ongelijkheid verminderen: het verbeteren van de kansengelijkheid is een van de doelen van de curriculumherziening. Kansengelijkheid is als criterium meegenomen in het opstellen van de vernieuwde kerndoelen.

Daarnaast zijn de SDG's meegegeven aan de ontwikkelteams van de kerndoelen, waardoor de kerndoelen ook inhoudelijk goed aansluiten op deze duurzame ontwikkelingsdoelen.

Zijn er specifieke randvoorwaarden en criteria die volgen uit de probleemanalyse of die te maken hebben met budgettaire of andere beperkingen?

Nee.

Van wie wil je het gedrag veranderen en wie hebben verder invloed op dit gedrag? (breng de doelgroepen in kaart)

Leraren: overkoepelend willen we leraren helpen om meer eigenaarschap te ervaren in hun onderwijs doordat de geactualiseerde kerndoelen beter gebruikt kunnen worden om het onderwijs vorm te geven. De geactualiseerde kerndoelen maken leraren meer bewust van wat de landelijke overheid in en met het curriculum beoogt (curriculumbewustheid). Zo kunnen, wanneer gewenst, de lesmethodes vooral ondersteunend worden gebruikt en minder richtinggevend. Curriculumbewuste leraren kunnen immers makkelijker zelf keuzes maken in hoe zij hun programma vormgeven en welke (delen van) leermiddelen ze hierbij willen gebruiken. Ook willen we met de vernieuwde kerndoelen leraren handvatten bieden om richting te geven aan burgerschapsonderwijs en digitale geletterdheid. Dit geldt ook voor Nederlandse Gebarentaal in het voortgezet (speciaal) onderwijs.

Leermiddelenmakers: heldere en concrete kerndoelen kunnen leermiddelenmakers helpen om hun methodes beter te laten aansluiten op het beoogd curriculum. Het kan overladenheid in leermiddelen tegengaan. Ook helpen actuele kerndoelen om methodes bij de tijd te maken naar aanleiding van onderwijskundige en maatschappelijke ontwikkelingen.

Schoolleiders: ook schoolleiders zijn essentieel in dit proces. Leraren moeten tijd, ruimte en ondersteuning krijgen om hun onderwijsprogramma te actualiseren op basis van vernieuwde kerndoelen en om zich te professionaliseren op het gebied van digitale geletterdheid en burgerschap. Dit is ook van belang voor schoolleiders en hun eigen curriculumbewustzijn.[19] Daarnaast vragen de nieuwe leergebieden burgerschap en digitale geletterdheid om een visie op de wijze van aanbieden en hoe leraren hierin kunnen worden ondersteund. Dit geldt ook voor de nieuwe kerndoelen Nederlandse Gebarentaal.

Pabo's en lerarenopleidingen: pabo's en lerarenopleidingen dienen de kennisbasis van hun opleidingen aan te passen op basis van de vernieuwde kerndoelen. Ook spelen zij een rol in het kader van professionele ontwikkeling van leraren en curriculumbewust handelen.

Welk gedrag wil je zien per doelgroep (als je wil dat mensen iets niet doen, geef dan aan wat je wil dat ze in plaats daarvan doen)?

Leraren stellen een onderwijsprogramma samen dat doelgericht en samenhangend is, vanuit kennis over het beoogde curriculum. Leraren integreren de nieuwe leergebieden digitale geletterdheid en burgerschap in hun onderwijs, passend bij de eigen schoolcontext en leerlingpopulatie. Curriculumbewuste leraren kunnen ook effectiever en meer integraal werken aan lezen, schrijven en rekenen. Leermiddelenmakers ontwikkelen compacte leermiddelen die aansluiten

[19] Startnotitie Digitale Geletterdheid SLO 2022.

bij het beoogd curriculum. Het biedt duidelijkheid over inhouden en kan daarmee leermiddelenmakers ondersteunen bij het bepalen van de focus. Schoolleiders zorgen voor goede aansturing, begeleiding en ondersteuning van leraren(teams) bij het implementeren van een doelgericht en samenhangend curriculum. Daarnaast ontwikkelen zij een visie op het aanbieden van de nieuwe leergebieden digitale geletterdheid en burgerschap, en hoe dit te integreren in het schooleigen curriculum. Dit geldt ook voor Nederlandse Gebarentaal in cluster-2 onderwijs. Lerarenopleiders passen opleidingen aan op basis van het beoogd curriculum en hebben hierbij specifiek aandacht voor burgerschap, digitale geletterdheid en Nederlandse Gebarentaal.

Welk gedrag vertoont je doelgroep nu (het gaat om het gedrag wat je wil veranderen)?

Leraren geven aan dat de wettelijke kaders maar in beperkte mate houvast bieden bij het vormgeven van hun onderwijs. Dat maakt het lastig om bewuste keuzes in het programma te maken. Dit geldt in het bijzonder voor burgerschap en digitale geletterdheid. Scholen hebben moeite met het ontwikkelen van een visie op burgerschapsonderwijs en bieden digitale geletterdheid nog niet altijd structureel en doelbewust aan, waarbij zij vooral focussen op ICT-basisvaardigheden.[10] Leermiddelenmakers hebben te weinig houvast aan de globale kerndoelen, waardoor er overladenheid in methodes kan ontstaan. Schoolleiders zijn niet altijd op de hoogte van het curriculum of de stappen om tot een vernieuwd curriculum te komen, waardoor leraren niet goed ondersteund worden. Leerlingen die doof of slechthorend zijn, krijgen niet altijd structureel, doelgericht en gelijkwaardig onderwijs in Nederlandse Gebarentaal, omdat er geen inhoudsvoorschriften zijn waar dit onderwijs aan zou moeten voldoen.

Wat zijn mogelijke redenen voor mensen om te doen wat ze nu doen? En zijn er belemmeringen of kansen die mensen helpen het gewenste gedrag te vertonen?

- het gevoel dat álles belangrijk is, kan ervoor zorgen dat leraren geen keuzes willen, kunnen of durven maken in het programma;
- verantwoordelijkheidsgevoel dat het aan leraren is om alle maatschappelijke taken, problemen of fenomenen aan te pakken, op te lossen of te behandelen;
- gebrek aan tijd en ruimte in de dagelijkse onderwijspraktijk maakt het moeilijk om gedegen na te denken over je eigen programma. Het is tijdtechnisch makkelijker om een lesmethode te gebruiken die aangeeft aan de landelijke kerndoelen te voldoen.
- leermiddelenmakers ontwikkelen leermiddelen die overcompleet zijn omdat de huidige kerndoelen breed geformuleerd zijn en weinig richting geven.
- er is bij leraren handelingsverlegenheid om burgerschapsonderwijs handen en voeten te geven.[11]

[10] SLO (2023) Startnotitie Digitale Geletterdheid.

[11] SLO (2023) Startnotitie Burgerschap.

4. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten voor beleid gegeven de probleem- en oorzakenanalyse, doelenboom en gedragsanalyse en overige informatiebronnen, zoals evaluaties van eerder beleid?

Het verhelderen van de gestelde doelen en verwachtingen in het funderend onderwijs. Logisch aangrijpingspunt hiervoor is het vastgelegd curriculum. Sturing op de onderwijsinhoud vindt plaats via de kerndoelen, die moeten helder en duidelijk zijn. Daarnaast is het van belang om als overheid de leraren te ondersteunen curriculumbewuster te handelen. Hierbij kunnen vernieuwde kerndoelen ondersteuning bieden, door deze concreter te formuleren.

Wat zijn kansrijke beleidsopties voor de aangrijpingspunten?

1. Communicatie: het is mogelijk om leraren beter te informeren over wat er van hen verwacht wordt.
2. Bij- en nascholing: het faciliteren van speciale nascholingsmogelijkheden op het gebied van de kerndoelen en mogelijk ook op curriculumbewust handelen.
3. Juridisch: het aanpassen van de kerndoelen en ontwikkelen van nieuwe kerndoelen door middel van wet- en regelgeving om te komen tot een vernieuwd beoogd curriculum voor deze leergebieden, en daarbij definiëren voor welke doelgroep de kerndoelen Nederlandse Gebarentaal in ieder geval gaan gelden.

Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?

De drie hierboven genoemde beleidsopties zijn allen ‘sturingsinstrumenten’ om leraren te bewegen bepaalde activiteiten te ondernemen. Die sturing kan op verschillende manieren:

- Leraren informeren over wat van hen verwacht wordt (optie 1: communicatie). Er zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan het periodiek toesturen van leerdoelen waar leraren in hun onderwijs aandacht aan moeten besteden. Dit is een relatief ‘softe’, maar vooral weinig duurzame, efficiënte en daardoor niet effectieve manier van sturing. Bovendien is de status van dergelijke informatie onhelder: wat moeten leraren er precies mee? Communicatie is nodig, maar niet voldoende. Eerdere initiatieven als Platform Onderwijs 2032 en Curriculum.nu kunnen ook beschouwd worden als grote communicatiecampagnes waarin het gesprek over het curriculum gevoerd werd. Deze hebben helaas niet het beoogde effect gehad.
- Leraren toerusten om te doen wat er van hen verwacht wordt (optie 2: bij- en nascholing). Idealiter weet elke docent zélf wat er van hem of haar wordt verwacht omdat zij dit in de lerarenopleiding (of later in bijscholingsprogramma’s) hebben geleerd. Maar ook dan moet helder zijn en ergens zijn vastgelegd wát er dan van hen verwacht wordt. Bovendien kan dit in de loop der tijd veranderen (de huidige eisen (kerndoelen) stammen uit 2006).
- Wettelijk verankeren wat er van leerlingen verwacht wordt (optie 3: juridisch, vaststellen (nieuwe) kerndoelen) en hierover communiceren, zodat leraren dáár hun onderwijs op kunnen richten en zij ‘bijgestuurd’

kunnen worden indien nodig. Opties 1 en 2 zijn nodig en worden ook ingezet, maar het fundament daarvoor is een wettelijke verankering van concrete, actuele en heldere kerndoelen (optie 3), de beleidsoptie die nu voorligt.

Bij iedere beleidsoptie die een beweging vanuit het veld vereist, valt op te merken dat deze een curriculumbewustzijn en -bekwaamheid eist van leraren die niet iedere leraar zal bezitten. In de lerarenopleidingen is er nauwelijks aandacht voor curriculumbewust handelen en er is maar beperkte wetenschappelijke kennis aanwezig over dit onderwerp. Het is dus onverstandig om deze beweging als enige beleidsoptie in te zetten en het is juist belangrijk om naast een gekozen beleidsoptie te werken aan deze curriculumbekwaamheid.

Hoe gaat de beleidsoptie het gewenste gedrag stimuleren, gekeken naar de gedragsfactoren die van invloed zijn (beschreven onder 2.d.)? (Per kansrijke beleidsoptie, uitwerking van de beleidstheorie). Gebruik het antwoord op deze vraag ook om je beleidsopties eventueel aan te scherpen.

Door in te zetten op heldere en uitgewerkte kerndoelen kunnen we leraren ondersteunen om vanuit een duidelijk beoogd curriculum keuzes te maken voor hun uitgevoerd curriculum – zodat ze minder het gevoel hebben dat ze overal verantwoordelijk voor zijn. Ook kunnen leraren hierdoor makkelijker 'nee' zeggen tegen (goedbedoelde) maatschappelijke initiatieven die via het onderwijs proberen om maatschappelijke thema's onder de aandacht te brengen.

5. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Wat zijn de verwachte gevolgen gegeven je beleidstheorie?

Leraren gaan werken met de herziene kerndoelen en integreren de nieuwe leergebieden digitale geletterdheid, burgerschap en waar toepasselijk Nederlandse Gebarentaal in het schooleigen curriculum. Hierdoor hebben zij meer duidelijkheid over wat er van leerlingen en van hun onderwijs wordt verwacht en kunnen zij hierop hun lessen aanpassen. Dit vergt van leraren, schoolleiders en lerarenteams in het geheel een flinke tijdsinvestering en professionalisering. Leermiddelenmakers gaan nieuwe leermiddelen ontwikkelen die aansluiten op de vernieuwde kerndoelen. Leraren kunnen bewuste keuzes maken uit een pluriform aanbod. De Inspectie van het Onderwijs gaat haar toezichtkaders op het gebied van deze leergebieden bijstellen. SLO en onderwijsondersteuningsdiensten ontwikkelen bijscholingsaanbod om scholen te ondersteunen hun schoolcurriculum te herzien. De kennisbasis van Pabo's en lerarenopleidingen worden aangepast, waardoor toekomstige leraren adequaat worden opgeleid.

Welke verplichte toetsen zijn op jouw traject van toepassing?

Uitvoerings- en handhavingstoets, regeldruktoets, doenvermogen, constitutionele toets.

Wat is de beste analysemethode om systematisch je aannames te valideren?

De vernieuwde kerndoelen zullen na een aantal jaar worden geëvalueerd. SLO is een monitoringsinstrument voor het gehele curriculum (beoogd, uitgevoerd, gerealiseerd) aan het opstellen, waarin ook periodieke herijking van kerndoelen een plek kan krijgen. Conform amendement Ceder c.s.[12] zal dit ook een advisering van de Onderwijsraad behelzen iedere tien jaar over de eventuele noodzaak tot herziening.

6. Wat is de voorkeursoptie?

Op AMvB-niveau geactualiseerde en concrete kerndoelen vastleggen voor het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs.

Voor de kerndoelen Nederlandse Gebarentaal geldt dat voorgesteld wordt deze vast te leggen en verplicht te stellen voor het onderwijs aan de doelgroep leerlingen met een auditieve beperking binnen cluster-2-scholen. Binnen cluster-2-onderwijs volgen ook leerlingen met taalontwikkelingsstoornissen (tos) onderwijs: voor onderwijs aan hen zijn de kerndoelen niet verplicht. Wel kunnen scholen ervoor kiezen om ook hun tos-leerlingen Nederlandse Gebarentaal aan te bieden als dat voor hen ondersteunend kan zijn om taal te leren of te gebruiken.

De gekozen optie is doeltreffend omdat het juridisch vastleggen van nieuwe kerndoelen past binnen de grote context van de curriculumherziening en -actualisatie. Op deze manier gaat het funderend onderwijs als geheel werken met nieuwe kerndoelen.
De gekozen optie is daarnaast ook doelmatig. Er zijn kosten verbonden aan de implementatie van deze herziene kerndoelen omdat scholen voorbereid en ondersteund moeten worden bij deze verandering. Deze kosten moeten echter bezien worden in de brede context van de curriculumherziening.
De gekozen optie is ook uitvoerbaar voor alle relevante partijen. Leraren, schoolleiders en leermiddelenmakers zijn in de ontwikkelfase en tijdens de fase van beproeven actief betrokken bij de ontwikkeling van de kerndoelen om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid goed te kunnen bepalen.
Tot slot heeft de gekozen optie ook een brede maatschappelijke impact. Het is de verwachting dat geactualiseerde en concrete kerndoelen kunnen bijdragen aan de verhoging van de onderwijskwaliteit in de verschillende leergebieden.

Wat zijn de risico's en onzekerheden in dit voorstel?
Het vraagt een gedegen implementatieplan om scholen te helpen te gaan werken met de herziene kerndoelen en nieuwe leergebieden, zodat zij tijdig in aanraking komen met nieuwe onderwijsinhouden en het nieuwe curriculum daadwerkelijk gaat landen in de onderwijspraktijk. Het is belangrijk dat er op het moment van invoering een pluriform aanbod leermiddelen beschikbaar is. De nieuwe kerndoelen moeten verwerkt worden in de kennisbases voor de pabo en de lerarenopleidingen. Er moet een bij- en nascholingsaanbod zijn voor leraren. Het is belangrijk dat er draagvlak is in het veld om daadwerkelijk met de nieuwe kerndoelen te gaan werken. De Inspectie van het Onderwijs moet weten hoe zij toezicht moet houden in de eerste jaren na invoering, omdat het een aantal jaren

[12] *Kamerstukken II* 2025/26, 36 699, nr. 36.

zal duren voordat alle leerlingen en alle leerjaren met de nieuwste versie van de kerndoelen werken.

Scholen in cluster 2 gaan momenteel verschillend om met Nederlandse Gebarentaal: twee schoolbesturen werken tweetalig en gebruiken zowel gesproken taal als Nederlandse Gebarentaal in alle lessen. Twee schoolbesturen werken niet met Nederlandse Gebarentaal, maar met de auditief-orale methode, waarbij leerlingen leren liplezen en mondgebaren nabootsen. Het is belangrijk om bij de implementatie van de kerndoelen Nederlandse Gebarentaal rekening te houden met deze verschillende aanpak in het veld. Daarom werkt OCW samen met de scholenkoepel waarin deze scholen verenigd zijn aan een implementatieplan specifiek voor dit leergebied.

Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

De vernieuwde kerndoelen worden na een aantal jaar geëvalueerd. SLO is een monitoringsinstrument voor het gehele curriculum (beoogd, uitgevoerd, gerealiseerd) aan het opstellen, waarin ook periodieke herijking van kerndoelen een plek kan krijgen. In het Wetsvoorstel herziening wettelijke grondslagen kerndoelen is een evaluatiebepaling opgenomen waarin een evaluatie na vijf en na tien jaar wordt geregeld. Daarnaast zal de Onderwijsraad eens per tien jaar adviseren over de eventuele noodzaak tot herziening van het curriculum.

7. Wat gaat het voorstel kosten?

Er zijn geen specifieke kosten verbonden aan het vastleggen van nieuwe kerndoelen voor deze leergebieden. Wel zijn er kosten verbonden aan de implementatie van dit vernieuwde curriculum op de scholen. Hiervoor is in totaal € 50 mln. beschikbaar gesteld voor de periode 2025-2031. Deze middelen zijn onder andere bedoeld voor de ondersteuning van scholen op het gebied van curriculumbewustzijn, de professionalisering van docenten en passende communicatie over wat er van scholen verwacht wordt.

Naast het bedrag dat voor implementatie beschikbaar is, is er ook tijd voor leraren om zich te professionaliseren. Conform CAO is daarvoor per jaar 84 uur beschikbaar en daarnaast nog 16 uur per jaar die specifiek bedoeld zijn voor professionalisering op het gebied van het curriculum.

8. Hoe wil je communiceren?

De conceptkerndoelen en definitieve conceptkerndoelen (die zijn aangescherpt na een praktijktoets en de motie Soepboer (NSC) c.s.[13] zijn gepubliceerd, gedeeld met de Tweede Kamer en op grote en kleinere congressen van SLO gedeeld met leraren, schoolleiders en andere onderwijsprofessionals. Via de fase van beproeven zijn honderden scholen al aangezet voor deze ontwikkeling. Vrijwel alle vak-/beroepsverenigingen, koepels en bonden besteden aandacht aan alle tussenstappen via hun communicatiekanalen. OCW praat de belangrijkste netwerken maandelijks bij. Kortom: het onderwijsveld is op de hoogte van dit

[13] *Kamerstukken II* 2024/25, 31293, nr. 766.

AMvB-traject en volgt dat met veel belangstelling. Ook OCW-intern is men aangehaakt bij de curriculumherziening.

Het is nu belangrijk om het onderwijsveld goed mee te nemen in de implementatie van de vernieuwde kerndoelen. Hiervoor is een plan opgesteld. Ook over het communicatieplan wordt nagedacht in afstemming met belangenbehartigers in het onderwijsveld.

Scholen willen vooral weten wanneer en hoe de Inspectie van het Onderwijs op de vernieuwde kerndoelen gaat toezien, wanneer leermiddelen zijn afgestemd op de nieuwe kerndoelen en op welke manier de fasering plaatsvindt. Dit is iets wat we niet geheel in de AMvB regelen, maar waarvoor het wel belangrijk is dat afstemming blijft plaatsvinden tussen bonden, raden, Inspectie, OCW en leermiddelenmakers.

9. Wat is de planning?

Eind november 2025 heeft SLO in navolging van de nieuwe kerndoelen burgerschap, digitale geletterdheid en Nederlandse Gebarentaal, de vernieuwde, aangescherpte en geselecteerde kerndoelen opgeleverd voor mens en maatschappij, mens en natuur, moderne vreemde talen, kunst en cultuur en bewegen en sport. Hiermee kan het AMvB-traject volgens planning starten om de kerndoelen voor deze leergebieden vast te leggen.

Oplevering nieuwe kerndoelen	Q4 ’25
Startnota	januari '26
Ontwerpen AMvB	februari - maart ‘26
Consultatie AMvB	april - mei '26
Verwerken consultatie	juni - september '26
Voorhang	september - december ‘26
Advisering RvS	januari – maart '27
Nader rapport	april – mei ‘27
Publicatie Stb	1 juni '27
Inwerkingtreding	1 augustus ‘27

nota

TER BESLUITVORMING

Aan: SOCW

Onderwijsprestaties en Voortgezet Onderwijs

Van
[redacted]

Datum
2 februari 2026

Referentie
61976398

Bijlagen
1. startnota AMvB herziene kerndoelen overige leergebieden

Intern OCW afgestemd
OPO, WJZ

AMvB herziene kerndoelen overige leergebieden

Aanleiding

Deze AMvB maakt onderdeel uit van de curriculumherziening. Het ontwerpbesluit voor de leergebieden Nederlands en rekenen en wiskunde ligt momenteel in de Staten-Generaal voor de voorhang. De volgende stap is het vastleggen van de kerndoelen voor de overige leergebieden bij AMvB. De definitieve conceptkerndoelen voor de overige leergebieden zijn op 21 november 2026 gepubliceerd door SLO. Bijgaande startnota vormt de basis voor het ontwerp van de AMvB waarin de kerndoelen van de overige leergebieden, waaronder de nieuwe leergebieden burgerschap, digitale geletterdheid en Nederlandse Gebarentaal, worden opgenomen.

Het is de planning om de AMvB in april 2026 in internetconsultatie te brengen.

Geadviseerd besluit

Akkoord te gaan met het opstarten van het AMvB-traject voor het vastleggen van de nieuwe en herziene kerndoelen van de overige leergebieden.

Kernpunten

- In de startnota is aan de hand van het Beleidskompas de beleidsvoorbereiding voor het vormgeven van de nieuwe kerndoelen voor de overige leergebieden uiteengezet. Op basis hiervan wordt geadviseerd om een start te maken met het regelgevingstraject om de vernieuwde kerndoelen te gaan vastleggen in een AMvB.
- Het gaat om de kerndoelen van de volgende leergebieden:
    - Burgerschap (nieuw)
    - digitale geletterdheid (nieuw)
    - Nederlandse Gebarentaal (nieuw) – hierbij hoort ook het vastleggen van de doelgroep voor wie deze kerndoelen gaan gelden (dove en slechthorende leerlingen in cluster 2-onderwijs)
    - mens en maatschappij
    - mens en natuur
    - moderne vreemde talen
    - kunst en cultuur
    - bewegen en sport

- Deze AMvB maakt deel uit van de integrale curriculumherziening. Daartoe heeft SLO de afgelopen jaren in opdracht van OCW nieuwe kerndoelen opgesteld voor alle leergebieden in het funderend onderwijs.

Toelichting

In deze nota wordt voorgesteld om te beginnen met het regelgevingstraject om een algemene maatregel van bestuur (AMvB) op te stellen waarin vernieuwde kerndoelen worden vastgelegd voor de leergebieden van het reguliere funderend onderwijs, niet zijnde Nederlands en rekenen en wiskunde. Daarnaast wordt voorgesteld om voor de leergebieden burgerschap en digitale geletterdheid ook de functionele kerndoelen vast te leggen. Deze gelden voor leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs die niet aan de reguliere kerndoelen kunnen voldoen. De functionele kerndoelen voor de andere leergebieden worden in een later traject vastgelegd, naar verwachting rond 2029.

Deze AMvB maakt deel uit van de integrale curriculumherziening in het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs. Kerndoelen voor Nederlands en rekenen en wiskunde worden met prioriteit vastgesteld in een andere AMvB.

De kerndoelen zijn ontwikkeld door SLO in samenspraak met het onderwijsveld, waaronder leraren en (curriculum)experts. De implementatie van de vernieuwde kerndoelen wordt afgestemd met het onderwijsveld en de Inspectie van het Onderwijs. De AMvB legt de vernieuwde kerndoelen vast in wet- en regelgeving. De definitieve bij AMvB vast te stellen kerndoelen burgerschap, digitale geletterdheid en Nederlandse Gebarentaal zijn op 1 september 2025 opgeleverd. De definitieve bij AMvB vast te stellen kerndoelen mens en maatschappij, mens en natuur, moderne vreemde talen, kunst en cultuur en bewegen en sport, zijn op 21 november 2025 opgeleverd tijdens het congres dat SLO organiseerde ten behoeve van de curriculumactualisatie.

Politieke context
Op 9 december 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het Wetsvoorstel herziening wettelijke grondslagen kerndoelen, dat de juridische basis vormt voor deze AMvB. Het voorstel van wet is momenteel aanhangig in de Eerste Kamer.

Er zitten in de leergebieden die met deze AMvB worden vastgelegd een aantal onderwerpen waarover eerder met de Kamer is gedebatteerd of waarover Kamervragen zijn gesteld. Denk aan maatschappelijke thema's als financiële geletterdheid, het tegengaan van antisemitisme, Holocausteducatie, duurzaamheid en het koloniaal verleden van Nederland. Over duurzaamheid en de disciplines uit het leergebied kunst en cultuur zijn het meest recent nog vragen gesteld.

De werkopdracht aan de SLO, de conceptkerndoelen en de definitieve conceptkerndoelen zijn steeds met de Kamer gedeeld. Recentelijk gebeurde dat op 21 november 2025, bij het verschijnen van de definitieve kerndoelen.[1]

[1] *Kamerstukken II* 2025/26, 31 293, nr. 847

Planning

Startnota	januari '26
Ontwerpen AMvB	februari-maart ‘26
Consultatie AMvB	april-mei '26
Verwerken consultatie	juni - september '26
Voorhang	september - december ‘26
Advisering RvS	januari – maart '27
Nader rapport	april – mei ‘27
Publicatie Stb	1 juni '27
Inwerkingtreding	1 augustus ‘27