

Vergaderjaar 2024–2025

36 699

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet voortgezet onderwijs 2020 en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de herziening van de wettelijke grondslagen van de kerndoelen met focus op lezen, schrijven en rekenen (Wet herziening wettelijke grondslagen kerndoelen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 juni 2025

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel herziening wettelijke grondslagen kerndoelen.

De regering is erkentelijk voor de getoonde belangstelling en de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, CDA, SGP en ChristenUnie. Deze nota naar aanleiding van het verslag volgt zoveel mogelijk de indeling van het verslag. Een enkele keer is de beantwoording van vragen die door meerdere fracties zijn gesteld, samengenomen.

I. Algemeen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Basisvaardigheden komen vooral tot hun recht in een contextrijke onderwijspraktijk en deze leden zien deze dan ook graag ondergebracht bij de andere vakken. Nu kunnen te veel jongeren die het funderend onderwijs verlaten, vooral door een onvoldoende beheersing van lezen, schrijven en rekenen, niet goed meekomen in het vervolgonderwijs, op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Zij bezien de erbarmelijke en verontrustende ranking van wat we leerlingen leren op het gebied van lezen, schrijven en rekenen dan ook met lede ogen en zij betreuren daarom des te meer de beslissing van de regering om de nieuwe kerndoelen voor lezen, schrijven en rekenen pas in te voeren in augustus 2027, terwijl het onderwijsveld over de concrete kerndoelen die in oktober 2024 voorlagen al heel positief was. Wat zegt deze beslissing over het gevoel van urgentie bij de regering?

De regering onderschrijft de urgentie om zo snel mogelijk nieuwe kerndoelen op het gebied van lezen, schrijven en rekenen in te voeren. Daarom zullen de nieuwe kerndoelen voor de leergebieden Nederlands en rekenen en wiskunde met prioriteit worden vastgesteld per 1 augustus

2026. Ook in de andere leergebieden zullen lezen, schrijven en rekenen terugkomen. Denk aan het kritisch lezen van historische bronnen bij mens en maatschappij of het rekenen met formules bij mens en natuur. De kerndoelen voor deze leergebieden worden momenteel beproefd en aangescherpt. Zij kunnen per 1 augustus 2027 worden vastgesteld.

Om de geactualiseerde kerndoelen tijdig te kunnen vaststellen is het van belang dat het onderhavig wetsvoorstel een spoedige parlementaire behandeling kent. Dan kan de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 augustus 2026 gehaald worden voor de kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde. Dat betekent concreet dat het wenselijk is om de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer kort na het zomerreces af te ronden. Ik wil u daarom verzoeken om – indien u het voorstel van wet genoegzaam voorbereid acht – het wetsvoorstel in september te agenderen voor plenaire behandeling. Wanneer de parlementaire behandeling niet tijdig is afgerond dan zal de inwerkingtredingsdatum van het voorstel van wet en daarmee ook van het onderliggende Besluit vernieuwde kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde een jaar opschuiven. Dit heeft tot gevolg dat de curriculumherziening, waar het onderwijsveld al tijden op wacht, opnieuw vertraging oploopt.

1. Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vinden dat de kerndoelen niet op zichzelf moeten staan, maar een plek moeten krijgen in verschillende bestaande vakken, waaronder maatschappijleer, geschiedenis, economie, wiskunde, natuurkunde en de moderne vreemde talen. Deze leden lezen in de memorie van toelichting een erkenning hiervan: «De andere vakken en leergebieden, zoals geschiedenis of mens en natuur, bieden immers rijke contexten om te oefenen met deze vaardigheden. Het onderwijs in lezen, schrijven en rekenen kan een kwaliteitsimpuls krijgen door het te integreren in alle vakken.»¹ In hoeverre brengt de regering deze gedachte tot uitdrukking in de ontwerpruimte, in de contacturen en in de lessen voor de vakken in de bovenbouw van havo en vwo? De basisvaardigheden digitale geletterdheid en burgerschap krijgen een aparte positie, wat ten koste gaat van vakken als economie, natuurkunde en biologie. In hoeverre stuurt de regering met de uitholling van vakken als natuurkunde, scheikunde, enzovoort, aan op een teruggang naar de jaren twintig van de vorige eeuw met aap-noot-miesonderwijs?

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de grondslag aangepast voor het vaststellen van de kerndoelen in het onderwijs. De kerndoelen vormen de inhoudelijke voorschriften voor het primair onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs. De kerndoelen hebben dus geen betrekking op de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. De inhoud van het onderwijs in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs wordt gereguleerd door de examenprogramma's. Hierin staat opgenomen welke kennis en vaardigheden leerlingen moeten hebben opgedaan om te slagen voor het examen van dat vak. De examenprogramma's worden in een parallel proces aan de herziening van de kerndoelen eveneens geactualiseerd.

De regering onderschrijft het uitgangspunt dat het integreren van het onderwijs in lezen, schrijven en rekenen in andere zaakvakken, zowel in de onderbouw als in de bovenbouw, kan bijdragen aan de algehele kwaliteit van het onderwijs en specifiek het onderwijs in deze vaardigheden. Maar het is aan scholen om op basis van hun visie, onderwijsconcept en

¹ Pagina 1.

populatie te bepalen hoe zij hun onderwijs inrichten en hoeveel lesuren zij voor een bepaald vak of leergebied inplannen.

Met het toevoegen van de onderwerpen burgerschap en digitale geletterdheid aan het curriculum wordt het curriculum bij de tijd gebracht, zodat alle kinderen worden toegerust met de kennis en vaardigheden die nodig zijn om succesvol te participeren in de maatschappij in de 21^e eeuw.

De leden van de VVD-fractie weten dat het onderwijsveld intensief heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de nieuwe kerndoelen. Deze leden hebben begrip voor het uitstel vanwege zorgen over overladenheid en de wens om het aantal kerndoelen te verminderen. Niettemin leidde dit uitstel tot onrust en verbazing in het onderwijsveld. Voornoemde leden vragen hoe de (geredigeerde) kerndoelen vallen in het veld. Zij vragen voorts hoe het onderwijsveld betrokken wordt bij de verdere uitwerking en implementatie van de kerndoelen, om draagvlak en duidelijkheid te waarborgen.

Eind 2024 is aan Stichting Leerplanontwikkeling (hierna: SLO) een spoedopdracht verstrekt om het aantal kerndoelen te verminderen door meer samenhang aan te brengen tussen de kerndoelen, hiaten en dubbelingen eruit te halen en in de kerndoelen te focussen op de kern van het curriculum. Daarnaast moet in de gehele set kerndoelen meer aandacht zijn voor lezen, schrijven en rekenen. Op 17 april 2025 zijn de definitieve conceptkerndoelen voor de leergebieden Nederlands en rekenen en wiskunde met uw Kamer gedeeld waarin deze spoedopdracht is verwerkt.² SLO heeft hierbij samen met het onderwijsveld en de oorspronkelijke kerndoelenteams het aantal kerndoelen teruggebracht van negentien naar negen kerndoelen voor Nederlands en van vijftien naar negen kerndoelen voor rekenen en wiskunde. De docenten die in het ontwikkelproces betrokken zijn geweest hebben aangegeven een meerwaarde te zien in deze aangepaste versie, omdat het zorgt voor meer focus en duidelijkheid op wat echt belangrijk is om leerlingen te leren. Tegelijkertijd zijn de door het onderwijs gewaardeerde concrete formules behouden gebleven.

Het onderwijsveld wordt ook breed betrokken bij de implementatie van de kerndoelen. Vanuit het uitgangspunt van gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt ingezet op een proces waarin samenwerking en eigenaarschap centraal staan. Vanaf 2026 wordt er vanuit verschillende organisaties ondersteuning geboden aan leraren, schoolleiders, bestuurders bij de implementatie. Het onderwijsveld kan zelf bepalen, afhankelijk van welke ondersteuning passend en relevant is, waar zij gebruik van maakt. In het implementatieplan wordt een verdere toelichting gegeven over de verdere uitwerking van deze fase. Het implementatieplan, evenals meer informatie rondom het curriculum, ontvangt uw Kamer na de zomer.

De leden van de NSC-fractie maken zich net als velen zorgen om de kwaliteit van het funderend onderwijs en het feit dat steeds meer leerlingen door onvoldoende beheersing van lezen, schrijven en rekenen niet aan het basisoniveau voldoen. Goed kunnen lezen, schrijven en rekenen, is cruciaal om later goed en productief deel te kunnen nemen aan de maatschappij. Het is cruciaal voor de bestaanszekerheid van onze kinderen.

Om de kwaliteit van het onderwijs te herstellen, is in het door de leden van de NSC-fractie gesteunde hoofdlijnenakkoord opgenomen dat het ontwikkelen van de lees-, schrijf- en rekenvaardigheden tot de eerste

² Kamerstukken II 2024/25, 31 332, nr. 109.

prioriteit moet worden van het funderend onderwijs.³ Deze leden staan dan ook sympathiek tegenover dit wetsvoorstel dat de benodigde wettelijke grondslagen hiervoor moet realiseren. Wel hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen over de uitwerking. Ook kijken zij met zeer veel belangstelling uit naar het Herstelplan Kwaliteit Onderwijs, in samenhang waarmee het onderhavige wetsvoorstel moet worden gezien. Zoals gezegd beoogt dit wetsvoorstel de benodigde wettelijke grondslagen te creëren die nodig zijn voor de curriculumherziening. Zoals de regering verklaart in haar toelichting, is die curriculumherziening niet alleen nodig om de leerprestaties van leerlingen weer op het gewenste niveau te krijgen, maar ook om leraren meer duidelijkheid te verschaffen over wat de overheid van hen verwacht en overladenheid terug te dringen. De leden van de NSC-fractie onderstrepen het grote belang van deze laatste twee doelstellingen.

Om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, zijn heldere normen nodig; die bieden leraren meer houvast, geven de overheid een duidelijk doel om gericht te kunnen sturen, en vormen een essentiële voorwaarde voor een goed verantwoorde aanpak van het onderwijs. Ook het fors terugdringen van de werkdruk op leraren in het bijzonder heeft voor de leden van de NSC-fractie veel urgentie. Beter onderwijs begint bij de leraar, die alle ruimte moet krijgen om zijn vak weer naar behoren uit te kunnen oefenen. Wat deze leden betreft kan dat laatste niet vaak genoeg benadrukt worden.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) opmerkt dat er meer nodig is. De tegenvallende prestaties van leerlingen op het gebied van lezen, schrijven en rekenen hebben verschillende oorzaken. De Onderwijsraad signaleert in het rapport «Taal en rekenen in het vizier» niet alleen tekortkomingen in de kwaliteit van het taal- en rekenonderwijs, maar wijst ook op oorzaken die zijn gelegen buiten het funderend onderwijs, zoals de achterblijvende kwaliteit van de vroeg- en voorschoolse educatie.⁴ De kwaliteit van het taal- en rekenonderwijs wordt ook bepaald door vele (met elkaar samenhangende) factoren, bijvoorbeeld de lesmethoden en de startbekwaamheid en professionalisering van leraren. Deze leden delen dit punt met de Afdeling. Kan de regering hier uitgebreid op reflecteren? Om de kwaliteit van het taal- en rekenonderwijs duurzaam te verbeteren, is volgens de Onderwijsraad een integrale aanpak vereist, waarbij gekeken wordt naar alle factoren die de kwaliteit van het taal- en rekenonderwijs bepalen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om te schetsen in hoeverre zij vinden dat de Onderwijsraad hieraan tegemoetkomt.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Afdeling onder meer wijst op het advies van de Onderwijsraad dat stelt dat de tegenvallende prestaties van leerlingen op het gebied van lezen, schrijven en rekenen ook oorzaken kent die gelegen zijn buiten de sfeer van het funderend onderwijs, zoals de achterblijvende kwaliteit van de vroeg- en voorschoolse educatie. In het antwoord van de regering wordt verwezen naar onder meer het Herstelplan kwaliteit onderwijs en Masterplan basisvaardigheden, maar er wordt door de regering niet gereflecteerd op oorzaken die gelegen zijn buiten het onderwijs, welke implicaties dit kan hebben voor het onderwijs en wat dit vraagt van de overheid. Kan de regering daar alsnog op reflecteren?

³ Kamerstuk 36 471, nr. 37.

⁴ Onderwijsraad, 3 november 2022, Taal en rekenen in het vizier (<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2022/11/3/taal-en-rekenen-in-het-vizier>)

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in dat kader wat het bovenstaande betekent voor de te verwachten effecten van onderhavig wetsvoorstel en de brede beleidsaanpak. Uiteraard ligt er, zo menen ook deze leden, een grote verantwoordelijkheid bij de scholen en schoolbesturen om leerlingen zo goed mogelijk te onderwijzen. Desondanks zijn er verschillende factoren die buiten de invloedssfeer van de scholen liggen en die prestaties van leerlingen negatief kunnen beïnvloeden.

De regering is het met deze leden eens dat het verbeteren van taal en rekenen een brede, samenhangende aanpak vergt. De problematiek kent meerdere oorzaken, en de regering zet daarom ook in op meerdere oplossingen. Om de kwaliteit van het onderwijs in taal en rekenen duurzaam te verbeteren investeert het kabinet sinds 2022 in het Masterplan Basisvaardigheden (hierna: Masterplan). Dit is een integrale en structurele aanpak die een pakket aan maatregelen op verschillende beleidsterreinen omvat en waarvan de actualisatie van de kerndoelen slechts één onderdeel is van vele.

- Zo is onder andere de subsidie verbetering basisvaardigheden ingesteld die scholen in staat stelt evidence-informed aan de verbetering van het onderwijs in de basisvaardigheden te werken.
- Voor een duurzame borging van basisvaardigheden in de school zijn ook professionalisering en kwalitatief goede lesmethoden onderdeel van het Masterplan.
- Daarnaast omvat deze brede aanpak maatregelen op het terrein van lerarenbeleid en -opleidingen, het jonge kind, toetsing, kennisverspreiding, toezicht en bibliotheekbeleid. Vanuit al die beleidsterreinen wordt integraal aan hetzelfde doel gewerkt en prioriteit gegeven aan taal en rekenen.

Om blijvend resultaat te boeken is van groot belang dat scholen deze aanpak inbedden in hun onderwijs. Daarom wordt beoogd om de middelen, die eerst via de subsidie verbeteren basisvaardigheden werden verstrekt, per 2027 via gerichte bekostiging aan de scholen te verstrekken. Hierbij wordt erop gestuurd dat deze middelen worden besteed aan de verbetering van de basisvaardigheden. Om dit mogelijk te maken werkt de regering aan het Wetsvoorstel gerichte bekostiging, dat recent aanhangig is gemaakt bij de Raad van State ter advisering. Het Masterplan als zodanig is dus eindig, maar de investeringen in taal en rekenen zijn blijvend, ook als een trend is gekeerd of de doelen in zicht zijn.

De basis van leren lezen, schrijven en rekenen wordt gelegd in het onderwijs, maar wordt versterkt door de gehele omgeving van de leerling, zoals ook de leden constateren. Dat vraagt vanuit de overheid dus ook een samenlevingsbrede aanpak om de basisvaardigheden te verbeteren, niet uitsluitend om interventies die alleen op school plaatsvinden. Zo is in de bewezen effectieve aanpakken – die vanuit het Masterplan worden verspreid – ook veel aandacht voor bijvoorbeeld de aansluiting bij bibliotheken en vroeg- en voorschoolse educatie.

Dit wetsvoorstel richt zich op de verantwoordelijkheid van het onderwijs om een stevige basis aan te leren. Het scheppen van concrete en ambitieuze verwachtingen voor het onderwijs is een belangrijk onderdeel van de brede beleidsaanpak om de basisvaardigheden te verbeteren, maar niet het enige onderdeel. Ook overige onderdelen van het Masterplan dragen bij aan het daadwerkelijk realiseren van de concrete, ambitieuze verwachtingen voor het onderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in het verlengde hiervan of men dan schoolbesturen volledig afrekenen op achterblijvende prestaties? Wat betekent het bovenstaande bovendien voor het toezicht van de

Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie)? Heeft de inspectie momenteel ruimte om met dergelijke factoren rekening te houden? Zou het niet rechtvaardiger zijn om de inspectie meer ruimte te geven om in haar oordeel rekening te houden met dergelijke factoren en bijvoorbeeld een grondslag in de sectorwetten en/of de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) op te nemen die het voor de inspectie mogelijk maakt af te wijken van de in de deugdelijkheidseisen opgenomen normen?

Om het talent van leerlingen volledig tot bloei te laten komen, is het van groot belang dat zij voldoende geletterd en gecijferd zijn en beschikken over sociale en maatschappelijke vaardigheden. De inspectie houdt toezicht op naleving door het schoolbestuur van de bij of krachtens wet gestelde voorschriften voor het onderwijs, onder meer aan de hand van in de wet gespecificeerde indicatoren, zoals de leerresultaten.⁵ De bij of krachtens wet gestelde voorschriften vormen de zogenaamde deugdelijkheidseisen in het onderwijs. Leerlingen hebben recht op kwalitatief goed onderwijs en met deze voorschriften stelt de wetgever de noodzakelijke vereisten om de kwaliteit van het onderwijs te borgen.

Waar nodig heeft de wetgever ruimte geboden om af te wijken van verschillende deugdelijkheidseisen. Bij het stellen van de eisen wordt gekeken in hoeverre het wenselijk is om afwijking mogelijk te maken. Daarnaast is het zo dat de inspectie bij haar toezicht rekening kan houden met de omstandigheden van het geval.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bij zowel bij de vormgeving van de kerndoelen als de uitwerking daarvan het uitgangspunt blijft dat deze ruimte bieden aan de school om de inhoudelijke doelstellingen in overeenstemming met de eigen richting en volgens de eigen pedagogisch-didactische visie te vertalen naar de onderwijspraktijk. Deze leden vinden echter dat de regering nog steeds onduidelijk is over wat er wordt bedoeld met de voorgestelde uitwerkingen en hoe gedetailleerd deze zullen worden. Kan de regering hier meer duidelijkheid over bieden, zowel over de uitwerkingen van de kerndoelen als over de nieuwe aanboddoelen? Tevens vragen deze leden op welke manier de regering kan garanderen dat de uitwerkingen van de kerndoelen en de aanboddoelen niet de vrijheid van inrichting verder gaan beperken.

De kerndoelen vormen de verplichte voorgeschreven inhoud van het onderwijs. Hierin staat wat scholen verplicht zijn aan te bieden in hun onderwijsprogramma. De kerndoelen worden uitgewerkt in *het gaat hierbij om*: bullets waarin verduidelijkt wordt wat onder de inhoud verstaan wordt. De kerndoelen en de uitwerking daarvan vormen samen het verplichte curriculum. Deze zien niet op *hoe* scholen deze inhoud vertalen in een onderwijsprogramma. Daarvoor hebben zij ruimte en vrijheid om dat te doen op basis van een eigen pedagogisch-didactische visie. De aanboddoelen vormen hierop geen uitzondering.

Om scholen te ondersteunen bij het vertalen van de nieuwe kerndoelen naar hun onderwijsprogramma werkt SLO aan voorbeeldmatige leerlijnen en leermaterialen. Deze zijn naar inzicht van de school in te zetten en deze zijn dus niet verplicht.

De vaststelling van de kerndoelen bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) geschiedt binnen de grondslag die met dit wetsvoorstel wordt bepaald. Dat houdt in dat de kerndoelen, inclusief de uitwerking, zich beperken tot inhoudelijke voorschriften voor het onderwijs, gericht op het verwerven van kennis, inzicht en vaardigheden en het opdoen van ervaringen door leerlingen. Daarbij dient de vrijheid van onderwijs in acht

⁵ Artikel 11, tweede lid, Wet op het onderwijstoezicht.

te worden genomen. Het beperken van de inrichtingsvrijheid door het stellen van kerndoelen bij amvb kan dan ook niet verder gaan dan dat noodzakelijk is voor het borgen van de deugdelijkheid van het onderwijs. Inmiddels heeft de regering het ontwerpbesluit met daarin de herziene kerndoelen voor de leergebieden Nederlands en rekenen en wiskunde in consultatie gebracht.⁶ De kerndoelen voor de overige leergebieden zullen een soortgelijke opbouw, structuur en mate van detail kennen.

2. Achtergrond

De leden van de SGP-fractie hebben behoefte aan duiding van het zware accent op rekenen, schrijven en lezen in het opschrift en de toelichting, tegen de achtergrond van de bedoeling van het traject van curriculumherziening. Deze leden constateren dat de primaire bedoeling van de curriculumherziening was om te komen tot een actueel curriculum, waarbij overigens het probleem van de overladenheid van meet af aan een belangrijk aandachtspunt was. De bedoeling was ook om te komen tot een systeem van periodieke herijking, waarbij het onderwijsveld zelf vooral aan zet zou moeten zijn en politieke accenten zo min mogelijk invloed zouden moeten hebben. Deze leden constateren dat pas redelijk recent weer sterke nadruk gelegd is op de basisvaardigheden, maar dat dit toch meteen een stevige stempel drukt op het wetsvoorstel. Zij vragen waarom ten dienste van de zorgvuldige borging van het curriculum niet vastgehouden is aan de oorspronkelijke bedoeling om te komen tot een zo zakelijk mogelijke actualisering op grond van de inzet van het onderwijsveld. Deze leden merken op dat eerdere fases van verhevigde inzet op de basisvaardigheden op dit punt nooit tot een andere opzet van de wettelijke structuur hebben geleid en dat het ook, zoals zij in paragraaf 3.1 aan de orde stellen, afwijkt van de historische lijn tot nu toe.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het niet goed gaat met de leerlingprestaties op lezen, schrijven en rekenen.⁷ Dat is problematisch, temeer omdat juist die vaardigheden essentieel zijn om ook in andere leergebieden succesvol te zijn als leerling. Het wordt heel moeilijk om historische kennis op te doen als je niet kunt lezen, en zonder rekenvaardigheden zullen onderdelen van economie of natuurkunde ondoenlijk worden. De vaardigheden lezen, schrijven en rekenen zijn van essentieel belang voor het succes van leerlingen op school en in de maatschappij. De regering acht het dan ook van belang om de centrale positie van deze vaardigheden binnen het onderwijs, in de wetstekst tot uitdrukking te brengen. De regering beoogt dus met dit wetsvoorstel zowel specifiek in te zetten op een verbetering van de basisvaardigheden als op het actualiseren en verbeteren van het brede curriculum.

In 2022 heeft SLO de werkopdracht ontvangen om – in samenspraak met het veld – de kerndoelen voor alle leergebieden te actualiseren. In deze opdracht is vanaf het begin meegenomen dat de basisvaardigheden een stevige plek moesten krijgen in alle leergebieden. De opgeleverde kerndoelen zijn geactualiseerd, aangevuld met recente wetenschappelijke kennis, getoetst aan de maatschappij van vandaag en aangeleverd door SLO namens het onderwijsveld. In die zin is er niet afgeweken van de oorspronkelijke inzet van de curriculumvernieuwing.

⁶ https://www.internetconsultatie.nl/kerndoelen_nlrw

⁷ Zie: PIRLS-2021, PISA-2022, Peil. Rekenen-Wiskunde 2022–2023, Peil. Schrijfvaardigheid 2018–2019.

2.1 De curriculumherziening: een actueel en concreet curriculum

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de huidige kerndoelen voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs sinds respectievelijk schooljaar 2004/2005 en schooljaar 2006/2007 gelden en sindsdien op een enkel onderdeel na ongewijzigd zijn. Deze leden wijzen op het eindrapport van de commissie-Dijsselbloem over de onderwijsvernieuwingen «Tijd voor onderwijs».⁸ Dit rapport benoemde dat er ernstige fouten waren gemaakt bij onderwijsvernieuwingen, maar erkende in 2008 dat het gewenst blijft dat vakinhouden regelmatig tegen het licht worden gehouden om de aansluiting bij verwachtingen en eisen vanuit de samenleving zeker te stellen. Inmiddels is het 2025 en nu pas wordt herziening van het curriculum een stap verder gezet. Voor deze leden onderstreept dit de noodzaak om nu tempo te maken met de herziening van de kerndoelen. In hoeverre houdt de regering ook vast aan de aanbeveling van de commissie-Dijsselbloem om de vernieuwing van deze vakinhouden in de toekomst vorm te geven als een geleidelijk proces met een grote mate van betrokkenheid van vakdocenten, en de vernieuwing niet zozeer vorm te geven in een grootschalige onderwijshervorming van bovenaf? Wat betekent dit voor de ruimte die de Kamer nog in dit stadium redelijkerwijs kan en mag nemen om substantiële wijzigingen aan te brengen in hoofdlijnen van het wetsvoorstel?

De regering onderschrijft de aanbevelingen van de commissie-Dijsselbloem. Hierop is de huidige werkwijze mede gebaseerd. De curriculumherziening is voor en door leraren: er liggen breed gedragen concepten die ontwikkeld en beproefd zijn door en met het onderwijsveld. Er is wetenschappelijke borging door betrokkenheid van vakexperts, curriculumexperts en de wetenschappelijke Curriculumcommissie. Het is een zorgvuldig en geleidelijk proces geweest waarbij veel oog is geweest voor inspraak, afstemming en draagvlak. Kortom, het is geen grootschalige hervorming van bovenaf maar een zorgvuldige samenwerking van het volledige veld geweest. Deze aanpak biedt waardevolle lessen voor de toekomst en vormt de basis voor het voorspelbare systeem van periodiek curriculumonderhoud dat momenteel wordt ingericht. Hierin staan samenwerking, eigenaarschap en vakmanschap centraal. Daarmee wordt geborgd dat het curriculum blijvend aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen en de praktijk in de klas.

De enorme betrokkenheid van leraren en andere onderwijsprofessionals bij deze grootschalige herziening is bewonderenswaardig. Het is van groot belang dat de mede door hen geactualiseerde kerndoelen zo spoedig mogelijk in werking kunnen treden. Het wetsvoorstel biedt het juridische fundament dat nodig is om een nieuw curriculum te kunnen vastleggen in kerndoelen. Uw Kamer wordt betrokken bij het vaststellen van het raamwerk waarbinnen een landelijk curriculum moet worden opgesteld. Het substantieel wijzigen van het wetsvoorstel zou betekenen dat ook het vaststellen van nieuwe kerndoelen met een jaar zal opschuiven, daar de inwerkingtreding van die amvb's alleen per 1 augustus kan plaatsvinden. Ook kan het aanpassen van het raamwerk – het wetsvoorstel – leiden tot het opnieuw moeten ontwikkelen van de kerndoelen, omdat zij dan niet langer aansluiten op de wettelijke grondslag. Dat alles zou betekenen dat de broodnodige herziening van het curriculum wederom zou worden uitgesteld, terwijl er nu kerndoelen liggen die op brede steun van het veld kunnen rekenen.

⁸ Kamerstuk 31 007, nr. 6

De leden van de VVD-fractie hechten waarde aan een vlotte voortgang van het proces. De vertraging in de invoering van de kerndoelen kan op begrip van deze leden rekenen, maar zit voornoemde voortgang wel in de weg. Deze leden achten het van belang dat het tempo behouden blijft om de kerndoelen snel te kunnen implementeren. Kan de regering aangeven welke stappen worden ondernomen om verdere vertraging te voorkomen en het proces efficiënt te laten verlopen? Hoe houden we snelheid in het proces?

De regering onderschrijft het belang van een spoedige invoering van de kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde. Deze zijn daarom reeds in een amvb uitgewerkt en ter internetconsultatie aangeboden. De beoogde inwerkingtreding van deze amvb is 1 augustus 2026. De kerndoelen voor de overige leergebieden worden op moment van schrijven beproefd en aangescherpt en in het najaar van 2025 in definitief concept opgeleverd. Daarna zullen ook die worden vastgesteld in een amvb. De beoogde inwerkingtreding daarvan is 1 augustus 2027. Deze beide amvb's zijn afhankelijk van de parlementaire behandeling van voorliggend wetsvoorstel. Bij een soepele behandeling kunnen de amvb's zonder vertraging worden vastgesteld. Daarnaast hoeven scholen niet te wachten: zij kunnen nu al aan de slag met de definitieve conceptkerndoelen voor Nederlands en rekenen en wiskunde.

Een solide wetenschappelijke onderbouwing is cruciaal voor de effectiviteit van de kerndoelen, zo vinden de leden van de VVD-fractie. Deze leden vragen hoe de regering borgt dat de herziening van het curriculum is gebaseerd op een solide wetenschappelijke basis. Op welke wijze wordt de wetenschappelijke basis van de kerndoelen versterkt en geborgd in het verdere proces?

De regering deelt de mening dat de curriculumherziening wetenschappelijk geborgd moet zijn. Om die reden, en op verzoek van uw Kamer, is in juli 2020 een tijdelijke, onafhankelijke wetenschappelijke Curriculumcommissie ingesteld (hierna: Curriculumcommissie). De Curriculumcommissie heeft sinds haar start in september 2020, in verschillende fases van de herziening aanbevelingen gedaan. Zo heeft de Curriculumcommissie geadviseerd over de werkopdracht aan SLO en heeft zij gereflecteerd op de conceptkerndoelen en de eerste concepteindtermen en de mate waarin deze voldoen aan de doelstellingen van de curriculumherziening. Ook is gevraagd om bij de afronding van haar advieswerkzaamheden te reflecteren op de eigen werkwijze en samenstelling, met het oog op een in te richten systematiek van periodieke herijking van het curriculum. De Curriculumcommissie heeft in totaal zes adviezen en twee verdiepende studies uitgebracht. Deze zijn aan uw Kamer aangeboden en door het Ministerie van OCW besproken met SLO. SLO heeft de aanbevelingen meegenomen in de aanscherping van de conceptkerndoelen en concept eindtermen. Tot slot is in het ontwikkelproces door SLO gebruik gemaakt van de inbreng van diverse wetenschappers en zijn de ontwikkelteams in hun werkzaamheden gemonitord. In de toelichting op de conceptkerndoelen en -eindtermen hebben de ontwikkelteams van SLO zich hierover verantwoord.

De leden van de VVD-fractie hechten aan rust, voorspelbaarheid en transparantie als het gaat om curriculumvernieuwing. Deze leden hebben tijdens een eerder debat een toezegging gehad over de continue herijking.⁹ Zij vragen wat de stand van zaken is van deze toezegging.

⁹ TZ202410-122.

In de Vijfde voortgangsbrief Masterplan basisvaardigheden¹⁰, die in december 2024 aan uw Kamer is gestuurd, is ingegaan op de ontwikkeling van een systeem van periodiek curriculumonderhoud en daarmee is aan deze toezegging voldaan. De combinatie van een onderhoudskalender met periodieke herijking en een loket voor curriculumsignalen, maakt dat signalen uit het veld in de toekomst systematisch kunnen worden verzameld en gewogen. Daarmee wordt gewerkt aan een voorspelbare, minder schoksgewijze en duurzaam ingerichte curriculumvernieuwing. Na de zomer wordt uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van het periodiek curriculumonderhoud en over de ontwikkelingen rondom de onderhoudskalender en het loket.

De leden van de NSC-fractie erkennen dat dit wetsvoorstel slechts een voorbereidende stap is op het realiseren van het nieuwe curriculum en het terugdringen van de overladenheid. Toch willen deze leden van deze gelegenheid gebruik maken om ook over de voorgenomen curriculumherziening zelf het volgende op te merken.

Ten eerste merken de leden van de NSC-fractie op dat de huidige kerndoelen tezamen in een pdf-document passen van 26 pagina's, terwijl het nieuwe conceptkerndoel Nederlands alleen al bestaat uit 133 pagina's. De leden van de NSC-fractie hebben begrip voor het feit dat een hogere mate van concreetheid kan noodzaken tot een uitgebreidere omschrijving van een kerndoel. Maar het mag niet zo zijn dat als gevolg hiervan overladenheid via een andere ingang toch weer een weg vindt. De aanzienlijke omvang van het concept kerndoel Nederlands stelt deze leden dan ook niet erg gerust. Zij vragen of de regering dit risico ook ziet en zo ja, welke maatregelen er zijn of worden genomen om de omvang van de nieuwe kerndoelen te beperken. Het terugdringen van de overladenheid van leraren mag wat deze leden betreft niet uit het oog worden verloren.

De opgeleverde conceptkerndoelen Nederlands beslaan geen 133 pagina's. De opgeleverde kerndoelen Nederlands bevatten negen kerndoelen voor het primair onderwijs. Daarnaast zijn er negen kerndoelen die betrekking hebben op het voorgezet onderwijs. In totaal gaat het dan om ongeveer 20 pagina's. De kerndoelen zijn inhoudelijk ingeleid, toegelicht en verantwoord door de ontwikkelteams, wat maakt dat het uiteindelijke kerndoelenboekje inclusief deze documenten omvangrijk is geworden. De kerndoelen zelf echter zijn beknopt, handzaam en concreet.

De regering is het desalniettemin eens met de leden dat overladenheid voorkomen moet worden. Hierin zijn twee zaken belangrijk: de ontwerp-ruimte waarbinnen kerndoelen ontwikkeld worden, moet realistisch en haalbaar zijn, en de uitwerking moet duidelijk, helder en richtinggevend zijn, zodat leraren beter weten wat wél moet, en wat dus ook níet hoeft. Hoewel het paradoxaal lijkt dragen gedetailleerdere kerndoelen zo juist bij aan het tegengaan van overladenheid.

Bij de werkopdracht is aan SLO en de ontwikkelteams een kader ontwerp-ruimte meegeven, om te voorkomen dat de ontwikkelteams vakken te groot zouden maken. In dit kader staat aangegeven hoeveel procent van het totale voorgescreven curriculum een vak mag innemen in het primair onderwijs en in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Hiermee wordt de curriculaire omvang van een vak beperkt, om zo het risico op overladenheid te voorkomen. Als extra controle is de haalbaarheid van de conceptkerndoelen beproefd bij schoolleiders en leraren tijdens de fase van beproeven.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 775.

Ten tweede vragen de leden van de NSC-fractie hoe de reeds gepubliceerde nieuwe kerndoelen zich verhouden tot het voornemen in het hoofdlijnenakkoord om het aantal kerndoelen fors terug te dringen. Want ook al wordt in de toelichting bevestigd dat de kerndoelen «in aantal fors zullen verminderen»¹¹, lezen deze leden in de beslisnota dat de voorgenomen curriculumherziening desalniettemin zal resulteren in om en nabij de 120 kerndoelen.¹² Dit terwijl het huidige aantal neerkomt op 52–58. Kortom, er lijkt op het eerste gezicht allesbehalve sprake van een reductie van de kerndoelen. Dat de nieuwe kerndoelen weliswaar concreter zijn, zoals de regering aangeeft, doet daar niets aan af (een kilo veren lijkt misschien lichter dan een kilo lood, maar is het niet). Kan de regering hier een reactie op geven en kan zij daarbij ook inzichtelijk maken hoe hiermee uitvoering wordt gegeven aan de motie van het lid Soepboer over de spoedopdracht aan het SLO?»¹³

De regering is het eens met de leden dat het belangrijk is om niet op een te groot aantal kerndoelen uit te komen en zij heeft SLO najaar 2024 de spoedopdracht gegeven om tot minder kerndoelen te komen, op basis van de motie Soepboer cs.¹⁴

Deze spoedopdracht is inmiddels uitgevoerd door SLO voor de leergebieden Nederlands en rekenen en wiskunde. Het aantal kerndoelen is teruggebracht van respectievelijk 24 en 15 naar 9 per leergebied per sector (po/vo). De concrete inhoud die door het onderwijsveld zo worden gewaardeerd hebben een plek gekregen in meer samenhangende kerndoelen. Deze aangescherpte kerndoelen zijn teruggelegd in het onderwijsveld en dat heeft hierop positief gereageerd. Leraren en experts waarderen de concreetheid en de verbeterde samenhang.

SLO verwerkt op dit moment de spoedopdracht in de andere leergebieden. Op dit moment kan niet het exacte totaal aantal van kerndoelen worden benoemd, omdat de opdracht voor de overige leergebieden nog wordt verwerkt. Op basis van hetgeen in de leergebieden Nederlands en rekenen en wiskunde is opgeleverd is er vertrouwen dat het resultaat zal zijn dat aan de spoedopdracht is voldaan.

Tot slot is het de leden van de NSC-fractie nog niet duidelijk wat de gevolgen van dit wetsvoorstel zijn voor de traditionele vakken door het mogelijke voorsorterende effect van leergebieden. Kan de regering daarover uitleg geven? Voor deze leden is het zaak dat dergelijke voorsorterende effecten moeten worden voorkomen en dat het wetsvoorstel desnoods met het oog daarop wordt gewijzigd.

Het wetsvoorstel beoogt geen leergebieden vast te leggen: in de sectorwetten wordt gesproken over onderwerpen die terug moeten komen in de kerndoelen. Dit was ook de wens die in de consultatie werd geuit, zodat onderwerpen in het onderwijs en de traditionele vakken herkenbaar zouden blijven in de wet. De kerndoelen zelf worden in de amvb's wel gepresenteerd in leergebieden. Dat is met de nu geldende kerndoelen ook zo. Dat heeft geen voorsorterend effect gehad op de inrichting van vakken: de meeste scholen werken immers met de traditionele vakken. Het is aan scholen zelf om te bepalen hoe zij hun onderwijs inrichten en bij welke vakken of lessen ze werken aan welke kerndoelen.

¹¹ Pagina 2.

¹² Kamerstuk 36 699, nr. 3.

¹³ Kamerstuk 31 293, nr. 766.

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 766

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Onderwijsraad in zijn advies de aanbeveling doet om – als overheid – voor het onderwijs duidelijk te maken wat leerlingen aan het eind van de schoolperiode moeten kennen en kunnen op het gebied van taal en rekenen. Leidt deze wet er dan ook toe dat de opleidingseisen, startkwalificatie professionalisering van leraren aangepast dienen te worden? Zo ja, hoe wordt dit geregeld? Zo nee, waarom niet?

De actualisatie van de kerndoelen heeft gevolgen voor wat leerlingen moeten kennen en kunnen, en raakt daarmee ook aan de inhoudelijke voorbereiding van leraren. De herziene kerndoelen worden nu voor de lerarenopleidingen in het hbo verwerkt in de nieuwe opleidingseisen (kennisbases). Bij dit proces zijn een breed scala aan leraren, opleiders en vakexperts betrokken en we volgen dit vanuit de overheid via het Opleidingsberaad Leraren. Binnen het Opleidingsberaad Leraren wordt de samenhang met de hernieuwde kerndoelen en de herijking van de bekwaamheidseisen geborgd. Zo wordt gewaarborgd dat toekomstige leraren goed zijn toegerust om les te geven vanuit het geactualiseerde curriculum.

De leden van de SGP-fractie constateren dat een wezenlijk verschil bestaat tussen het herzien van de kerndoelen en het curriculum enerzijds en anderzijds de wettelijke grondslagen voor de kerndoelen. In de toelichting lopen beide voortdurend door elkaar. Deze leden vragen de regering uitdrukkelijk te reflecteren op de vraag in hoeverre de voorgestelde herziening van de wettelijke grondslagen zou bijdragen aan een beter curriculum, specifiek ook als het gaat om het bestrijden van de overladenheid.

Het is correct dat het wetsvoorstel en de kerndoelen twee verschillende trajecten zijn: het wetsvoorstel legt de juridische basis die nodig is om nieuwe kerndoelen te kunnen vastleggen. Zonder een wetswijziging kunnen er geen concretere kerndoelen worden vastgesteld, terwijl uit verschillende onderzoeken is gebleken dat die wel nodig zijn om het onderwijs te verbeteren en om de overladenheid te kunnen terugdringen. Een wijziging van de sectorwetten is ook noodzakelijk om kerndoelen te kunnen vastleggen voor digitale geletterdheid en burgerschap. Ook dat is nodig om de leerlingprestaties op die onderwerpen te verbeteren. Het wetsvoorstel zorgt dus voor de juridisch noodzakelijke aanpassingen in de sectorwetgeving om nieuwe kerndoelen te kunnen vaststellen waarmee de overladenheid kan worden tegengegaan.

Volgens de leden van de SGP-fractie zou een herziening van de kerndoelen in hoge mate ook zonder wetswijziging doorgevoerd kunnen worden, afgezien van de nieuwe duiding van het begrip kerndoelen. Zij wijzen erop dat de gronden voor de kerndoelen door het wetsvoorstel zeker niet in aantal verminderen, eerder uitbreiden. Hoe is deze situatie te verklaren in het licht van de doelstelling om overladenheid te bestrijden? Zou het niet ook voor de hand hebben gelegen om te streven naar een beperking van de wettelijke gronden? Als concrete voorbeelden vragen deze leden om specifiek te reageren op het toevoegen van gezond gedrag ten opzichte van de huidige wetgeving en de vraag waarom sociale redzaamheid niet al voldoende onder burgerschap aan bod zou komen en waarom het eventueel meerdere een taak van de school zou zijn.

Om de kerndoelen concreter en duidelijker te maken is een wetswijziging nodig. Er is momenteel geen grondslag om uitwerkingen van kerndoelen vast te leggen, noch is er grondslag voor aanbodsdoelen. Om de kerndoelen die SLO heeft ontwikkeld, samen met het veld, in deze vorm te kunnen vastleggen, is dus een wetswijziging noodzakelijk. Het is een juiste

constatering dat er twee onderwerpen worden toegevoegd: burgerschap en digitale geletterdheid. Dit zijn echter geen nieuwe onderwerpen voor het onderwijs. Ook nu, zonder kerndoelen, wordt hier door scholen aan gewerkt, maar zonder heldere opdracht en duidelijke doelen blijft het onderwijs in deze twee belangrijke onderwerpen onvoldoende gestructureerd en doelmatig.

Deze twee onderwerpen zijn van belang voor leerlingen om goed te kunnen functioneren in de maatschappij. Het is daarom dan ook van belang dat voor deze onderwerpen heldere wettelijke voorschriften worden gegeven aan het onderwijs over wat er op dit punt aan leerlingen moet worden aangeboden. Bij het ontwerpen van de kerndoelen zelf is gewaarborgd dat dit niet leidt tot extra overladenheid. De verdeling van de ontwerpruimte is afgestemd op de hoeveelheid beschikbare onderwijstijd.

Het onderwerp gezond gedrag is toegevoegd aan de WPO teneinde dat artikel te harmoniseren met hoe het reeds in de WVO 2020 is opgenomen. Gezond gedrag kan verder strekken dan sociale redzaamheid: het kan bijvoorbeeld ook gaan om financiële keuzes maken en reflecteren, alsmede over de fysieke gezondheid, zoals een gezond voedingspatroon en het tegengaan van verslavende middelen. Sociale redzaamheid kan een onderdeel vormen van burgerschap, maar het gaat hierbij ook om het opdoen van sociaal-emotionele vaardigheden. Het is daarmee iets anders dan burgerschap.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1. Focus op lezen, schrijven en rekenen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat in februari 2023 de toenmalige Minister Wiersma de motie van het lid De Hoop heeft overgenomen, die de regering verzocht om in het Masterplan basisvaardigheden afrekenbare doelen vast te leggen voor verbeterde beheersing van taal en rekenen.¹⁵ Kan de regering specificeren hoe zij nu met dit wetsvoorstel welke afrekenbare doelen, op welke termijnen, gaat realiseren voor de verbeterde beheersing van taal en rekenen?

In 2023 zijn concrete, heldere doelen voor het Masterplan geformuleerd.¹⁶ Aan het eind van schooljaar 2027–2028 moet bij alle leerlingen in het funderend onderwijs de basis op orde zijn. Dit betekent dat leerlingen in groep 8 minimaal de fundamentele referentieniveaus voor taal en rekenen halen. Leerlingen aan het eind van het voortgezet onderwijs dienen minimaal het niveau te halen dat nodig is om voldoende geletterd en gecijferd deel te nemen aan de maatschappij en voor een goede aansluiting op het vervolgonderwijs. Deze doelstellingen blijven ook na schooljaar 2027–2028 van kracht. De verschillende maatregelen in het kader van het Masterplan dragen samen bij aan het behalen van deze doelen. Dit wetsvoorstel is een van de bouwstenen in het geheel, nodig om de vernieuwde kerndoelen door te kunnen voeren en te zorgen voor een duidelijke opdracht aan het onderwijs met meer op focus.

Het wetsvoorstel beoogt om in het funderend onderwijs meer focus op lezen, schrijven en rekenen aan te brengen. Welke probleemanalyse van de achteruitgang in de basisvaardigheden ligt ten grondslag aan deze focus?

¹⁵ Kamerstuk 31 293, nr. 657.

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 670

Deze focus is onder andere aangebracht vanwege de verontrustende resultaten van het meest recente PISA-onderzoek (2022) dat één op de drie 15-jarigen niet het benodigde leesniveau behaalt dat nodig is om goed mee te kunnen komen in de maatschappij en op school.¹⁷ Deze leerlingen maken kans om de school laaggeletterd te verlaten, met alle gevolgen van dien. De resultaten van dit internationale onderzoek worden bevestigd door nationale peilingsonderzoeken naar de lees- en schrijfvaardigheid van onze leerlingen.¹⁸ Hieruit blijkt ook dat een flink deel van de leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs (vo) nog niet over de reken- en wiskundevaardigheden beschikt die nodig zijn voor het succesvol vervolgen van hun vmbo/havo/vwo-opleiding en hun doorontwikkeling om later zelfstandig te kunnen functioneren in de maatschappij.¹⁹ Het PISA-onderzoek uit 2022 laat ook zien dat de prestaties van leerlingen op rekenen en wiskunde drastisch zijn gedaald. Dit verdient onze volledige aandacht en inzet om dit tijt zo snel mogelijk te keren. Goed kunnen lezen, schrijven en rekenen is immers een voorwaarde voor schoolsucces. Met de focus op deze vaardigheden geven we leerlingen een stevige basis mee om nieuwe kennis en vaardigheden op te doen. Deze focus is dus noodzakelijk voor leerlingen om zich in de volle breedte van het curriculum te kunnen ontwikkelen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie maken zich vooral zorgen over de achteruitgang van de afgelopen decennia in het leesplezier bij kinderen en jongeren en zien een verband met de manier waarop begrijpend lezen in de kerndoelen en examenprogramma's voor het leesonderwijs domineert. Dit verleidt scholen tot «teaching to the test», waarbij ze scholieren contextloos trucjes aanleren op een wijze die funest blijkt voor het leesplezier van veel kinderen en jongeren, met alle schade van dien voor hun leesvaardigheid. Wat wil de regering ondernemen om de negatieve tendens te keren en recht te doen aan deze overwegingen? Is de regering bijvoorbeeld ook van plan om schrijfvaardigheid een substantiële plaats te geven binnen de doorstroomtoets?

Voor goed leesbegrip en leesplezier is het volgens onderzoek van belang om leerlingen rijke teksten²⁰ te laten lezen die aansluiten bij hun belevingswereld. Leesonderwijs dient daarnaast betekenisvol en uitdagend te zijn. Dit kan door leesonderwijs te integreren in andere vakken en met andere taaldomeinen zoals schrijven en spreken.²¹

Deze wetenschappelijke inzichten zijn meegenomen in de definitieve conceptkerndoelen en -examenprogramma's Nederlands. Met kerndoel 1 «De school stimuleert de taalcompetentie van leerlingen» gaat het bijvoorbeeld om het stimuleren van leesmotivatie en het «stimuleren van het gebruiken van rijke teksten over inhoudelijke thema's in alle leergebieden». Scholen krijgen hiermee dus een concrete wettelijke opdracht om geïntegreerd aan leesbegrip en leesplezier te werken, conform recente wetenschappelijke inzichten.

¹⁷ Meelissen, M. R. M., Maassen, N. A. M., Gubbels, J., van Langen, A. M. L., Valk, J., Dood, C., Derks, I., In 't Zandt, M., & Wolbers, M. (2023). Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht. Enschede: Universiteit Twente.

¹⁸ Zie o.a.: Peil.Peil.Schrijfvaardigheid einde (speciaal) basisonderwijs 2018–2019, Peil.Leesvaardigheid einde (speciaal) basisonderwijs 2020–2021 en Peil.Leesvaardigheid einde tweede leerjaar voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs 2022–2023, van de Inspectie van het Onderwijs.

¹⁹ Peil.rekenen-wiskunde tweede jaar voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs 2021–2022. Inspectie van het Onderwijs.

²⁰ Rijke Taal, <https://www.rijketaal.org>

²¹ Houtveen, A. A. M., Steensel, R. van & Rie, S. de la (2019). *De vele kanten van leesbegrip: Literatuurstudie naar onderwijs in begrijpend lezen in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek en de Inspectie van het Onderwijs*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Daarnaast is er gewerkt aan een toekomstvisie voor de Bibliotheek op school (dBos) en BoekStart in de kinderopvang. Dit zijn leesbevorderingsprogramma's die een bewezen positief effect hebben op het leesplezier en het leesgedrag van kinderen en jongeren. De investering in dBos en BoekStart loopt tot einde schooljaar 2025–2026. Recent heb ik uw Kamer geïnformeerd over het vervolgbeleid voor dBos en BoekStart.²²

Zoals ook aan uw Kamer gemeld bij brief van 15 april jl.²³, onderzoeken we met het nieuwe curriculum in de hand hoe we de doorstroomtoets inhoudelijk doorontwikkelen. Daarbij dienen we balans te vinden tussen enerzijds zo breed mogelijk de vaardigheden van leerlingen in beeld te brengen, en anderzijds onnodige toetsdruk bij zowel leerlingen als leerkrachten tegengaan. Bovendien vragen sommige vaardigheden om specifieke toetsvormen, die in meer of juist mindere mate te organiseren zijn via landelijk gereguleerde centrale toetsing. We onderzoeken momenteel voor welke vorm van toetsing schrijfvaardigheid zich het beste leent en of dit moet landen in de doorstroomtoets, of in LVS- of schooleigen toetsen. Onderdeel daarvan is een inventarisatie van hoe scholen op dit moment al met een bredere blik kijken naar de ontwikkeling van de leerling, en daarbij ook de sociaal-emotionele en praktijkgerichte vaardigheden van leerlingen volgen. Die inventarisatie loopt op dit moment en de resultaten worden eind 2025 verwacht.

Het doel is om leraren bewust bekwaam te maken om keuzes in het curriculum te kunnen maken voor onder andere de integratie van lezen, schrijven en rekenen in andere leergebieden. Omdat schrijven en rekenen bij vrijwel alle vakken van belang zijn, zal hiervoor in het voortgezet onderwijs de bij- en nascholing van docenten zich niet kunnen beperken tot de vakken Nederlands en wiskunde. Wat staat de regering hierbij voor ogen dat al het onderwijzend personeel moet en kan verwachten aan bij- en nascholing, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

Voor de implementatie van de nieuwe kerndoelen wordt breed ingezet op bij- en nascholing; niet alleen voor leraren Nederlands en wiskunde, maar voor al het onderwijzend personeel. Lezen, schrijven en rekenen zijn basisvaardigheden die in alle leergebieden van belang zijn. Daarom wordt professionalisering ook vakoverstijgend benaderd, met aandacht voor integratie in de dagelijkse onderwijspraktijk. In de cao's voor primair en voortgezet onderwijs zijn afspraken gemaakt over extra tijd voor professionalisering met betrekking tot curriculumimplementatie. Leraren kunnen ook ondersteuning verwachten via onder andere leernetwerken, handreikingen en regionale activiteiten.

De leden van de NSC-fractie steunen het voornemen van harte om lezen, schrijven en rekenen een integraal onderdeel van het gehele curriculum te maken en dit wettelijk te regelen. Deze leden zijn echter nog niet overtuigd dat dit wetsvoorstel de beste manier is om dit vorm te geven. Zoals ook de Afdeling observeert, is het niet duidelijk wat in het wetsvoorstel wordt bedoeld met het vereiste dat de kerndoelen «betrekking hebben op» lezen, schrijven en rekenen. De Afdeling adviseert hieromtrent meer duidelijkheid te scheppen in de toelichting. De leden van de NSC-fractie menen dat de regering dit advies onvoldoende heeft overgenomen. Kan de regering nader uitleggen wat er precies wordt bedoeld met «de kerndoelen hebben betrekking op lezen, schrijven en rekenen»?

Ook lezen de leden van de NSC-fractie in de memorie van toelichting het volgende: «Niet elk afzonderlijk kerndoel zal betrekking hebben op één

²² Kamerstukken II 2024/25, 33 846, nr. 74.

²³ Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 798.

van deze vaardigheden maar in de gezamenlijke set kerndoelen waarmee de inhoudelijke doelstellingen voor het onderwijs worden vastgelegd dienen deze vaardigheden expliciet een plek te krijgen.»²⁴ Deze leden vragen wanneer er precies aan dit vereiste is voldaan. Is het bijvoorbeeld voldoende om aan slechts een deel van de gezamenlijk set kerndoelen lezen, rekenen en schrijven expliciet te verbinden? Het wetsvoorstel lijkt deze mogelijkheid niet uit te sluiten, ook al zou dit niet in lijn zijn met wat dit wetsvoorstel, wat deze leden betreft, zou moeten beogen: borgen dat het ontwikkelen van de lees, schrijf- en rekenvaardigheden waar mogelijk in alle onderdelen van het curriculum wordt geïntegreerd. Deelt de regering de mening dat het wetsvoorstel nog onvoldoende duidelijk is op dit punt en is zij het eens met de interpretatie die deze leden geven aan één van de door dit wetsvoorstel beoogde doelstellingen?

Met de bepaling dat de kerndoelen «betrekking hebben op lezen, schrijven en rekenen» wordt beoogt te waarborgen dat de kerndoelen in ieder geval in voldoende mate aandacht besteden aan de essentiële vaardigheden in lezen, schrijven en rekenen. Het is dan ook in de eerste plaats een voorschrift aan de regering, die dit weer als opdracht meegeeft aan de organisatie verantwoordelijk voor het maken van het curriculum (SLO). Het voorschrift ziet daarbij op de gehele set kerndoelen. Waarbij lezen, schrijven en rekenen, als vaardigheden die terugkomen binnen de kerndoelen, ook binnen de verschillende onderwerpen een plek dienen te krijgen. Het is aan de regering om invulling te geven aan deze bepaling bij de vaststelling van de kerndoelen bij amvb.

Zoals de leden van de fractie van de NSC schrijven betekent deze bepaling inderdaad niet dat in elk afzonderlijk kerndoel of onderwerp deze vaardigheden aan de orde hoeven te komen. Het is immers goed voorstelbaar dat een kerndoel dat ziet op de lichamelijke opvoeding geen aspecten van lezen, schrijven en rekenen bevat. Het is wel de bedoeling dat deze vaardigheden breder aan de orde komen dan enkel bij de onderwerpen Nederlands en rekenen en wiskunde en dus waar passend binnen het curriculum worden opgenomen. In zoverre deelt de regering de interpretatie van het NSC. Naar het oordeel van de regering is de bepaling voldoende helder op dit punt. Een verplichting om – waar mogelijk – lezen, schrijven en rekenen, binnen de kerndoelen te verwerken leent zich naar het oordeel van de regering niet voor opname in de wet. Gekeken moet worden waar het zinvol is en bijdraagt aan de ontwikkeling van de leerlingen om deze vaardigheden binnen het curriculum te verwerken. Die opdracht heeft de regering meegegeven aan SLO bij het ontwerpen van de kerndoelen. Daarmee wordt geborgd dat vanuit onderwijsinhoudelijke en didactische expertise gekeken wordt op welke wijze het beste gewerkt kan worden aan het verbeteren van het lezen, schrijven en rekenen van leerlingen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering erg veel nadruk legt op lezen, schrijven en rekenen. Dit terwijl uit wetenschappelijk onderzoek juist blijkt dat de grootste invloed op bijvoorbeeld leesbegrip het gestructureerd opbouwen van kennis en het vergroten van woordenschat is. Ziet de regering het risico van onderwijsvershraling door de eenzijdige focus op deze basisvaardigheden, in plaats van de opbouw van kennis?

Binnen het curriculum ligt de focus op lezen, schrijven en rekenen. Daarmee reduceren we niet het belang van kennisopbouw in het onderwijs. Het curriculum in den brede staat niet ter discussie. Goede vaardigheden op het gebied van lezen, schrijven en rekenen kunnen juist van meerwaarde zijn bij het aanleren van kennis en vice versa. Dat zie je

²⁴ Pagina 5.

ook terug in de tot nu toe opgeleverde conceptkerndoelen: ook in andere leergebieden wordt gewerkt aan lezen, schrijven en rekenen en binnen de leergebieden Nederlands en rekenen en wiskunde is ruimte voor de bredere kenniscontext. Voor het ontwikkelen van een goede kennisbasis in het funderend onderwijs is het van belang dat jongeren de basisvaardigheden goed beheersen. In de bijstelling van het curriculum is het dus essentieel dat basisvaardigheden goed worden verankerd.

De leden van de D66-fractie lezen bovendien dat het als probleem wordt gezien dat in de sectorwetten niet expliciet staat dat scholen in hun onderwijs moeten waarborgen dat leerlingen in elk geval goed moeten leren lezen, schrijven en rekenen. Welke definitie gebruikt de regering voor «goed lezen, schrijven en rekenen»? Hoe verhoudt zich dat tot de referentieniveaus en is de regering van mening dat iedere leerling ten minste niveau 1F, en bij voorkeur niveau 2F/1S moet halen?

Om leerlingen goed te leren lezen, schrijven en rekenen moet het onderwijs voldoen aan de inhoud die in de kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde beschreven staat. Wat onder goed kunnen lezen, schrijven en rekenen wordt verstaan, volgt uit de bestaande referentieniveaus voor taal en rekenen. Het streven is dat alle leerlingen die het voortgezet onderwijs verlaten ten minste niveau 2F voor taal en niveau 1S voor rekenen beheersen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering stelt dat op dit moment in de sectorwetten niet expliciet zichtbaar is dat scholen in hun onderwijs moeten waarborgen dat leerlingen in elk geval goed moeten leren schrijven, rekenen en lezen. Kan de regering uiteenzetten waarom dit niet het geval is geweest? Is dat toentertijd een bewuste keuze geweest? En waarom vindt de regering, dat dit met onderhavig wetsvoorstel wel het geval is?

De sectorwetgeving heeft tot doel om de eisen ten aanzien van de deugdelijkheid van het onderwijs te verankeren. Het specifieke belang van deze vaardigheden komt ook nu al tot uitdrukking in de huidige kerndoelen Nederlandse taal en rekenen/wiskunde en de referentiekaders voor taal en rekenen. Weliswaar komen de vaardigheden nu al terug in het curriculum, maar de regering vindt het van belang om ook het vakoverstijgend karakter van deze vaardigheden te benadrukken. Om die reden wordt extra nadruk gelegd op lezen, schrijven en rekenen. De regering vindt dat dit het beste tot uitdrukking komt door een bepaling die expliciet aandacht vraagt voor deze vaardigheden binnen de kerndoelen.

De regering acht het daartoe van meerwaarde om de plek van deze vaardigheden binnen het onderwijs expliciet te borgen in de sectorwetgeving, zodat het een opdracht aan de regering (en de makers van het curriculum) is om lezen, schrijven en rekenen voldoende in het curriculum te laten terugkomen.

De leden van de SGP-fractie vragen er aandacht voor dat de wetgeving inzake het funderend onderwijs vanaf de negentiende eeuw nooit een onderscheid heeft willen maken tussen een soort kerncurriculum met bijzondere focus en een rest van overige aandachtsgebieden. De achtergrond hiervan is dat, ondanks het diepe besef van het funderende belang van rekenen, lezen en schrijven, het onderwijs en de school ten diepste toch meer zijn dan een instituut voor lezen, schrijven en rekenen. De wetgever heeft dat besef in de recent geschiedenis nog versterkt uitdrukking gegeven door een extra accent op burgerschap. Dit besef betekende dat in de wetgeving de vaardigheden rekenen, schrijven en lezen zonder prioriteitsstelling naast aandachtsgebieden zoals lichamelijke

oefening, geschiedenis en aardrijkskunde stonden. Deze leden vragen de regering om een diepgaande reflectie waarom het wetsvoorstel meent te moeten afwijken van de bestendige lijn in eeuwen wetgevingsgeschiedenis en welke negatieve effecten dit signaal zou kunnen hebben op de praktijk.

Zoals de leden van de SGP-fractie terecht schrijven is een school meer dan een instituut voor lezen, schrijven en rekenen. Op school leren kinderen de vaardigheden die zij nodig hebben om succesvol mee te kunnen doen in de maatschappij. Kinderen moeten daartoe op verschillende onderwerpen kennis, inzicht, vaardigheden en ervaringen opdoen. Het is van belang dat deze kennis, inzicht, vaardigheden en ervaringen aansluiten op wat de maatschappij nu en in de toekomst van onze jongeren vraagt. De regering kiest er daarom voor om met deze actualisatie de kerndoelen weer bij de tijd te brengen, onder andere door het toevoegen van de onderwerpen burgerschap en digitale geletterdheid. Het goed kunnen lezen, schrijven en rekenen staat aan de basis van het succes van leerlingen op school en in de maatschappij. Deze vaardigheden geven leerlingen de noodzakelijke basis om zichzelf op alle terreinen te ontwikkelen. Juist op deze vaardigheden is echter een daling zichtbaar. De regering is met de leden van de SGP-fractie van mening dat dit niet betekent dat het onderwijs dient te versmallen tot lezen, schrijven en rekenen, maar voor deze vaardigheden moet wel meer aandacht komen. Het onderwijs in andere vakken en leergebieden, zoals geschiedenis, aardrijkskunde en economie, biedt leerlingen waardevolle contexten om te oefenen met deze vaardigheden. Daarom acht de regering het van belang dat de vaardigheden lezen, schrijven en rekenen door het gehele curriculum heen aan de orde komen. Dat is ook wat het wetsvoorstel beoogt: een opdracht aan de regering om bij deze (en toekomstige) herziening(en) bij het opstellen van kerndoelen expliciete aandacht te hebben voor lezen, schrijven en rekenen. Het is dus geenszins een opdracht aan de school om het onderwijs te versmallen tot enkel lezen, schrijven en rekenen.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts of de regering kan aangeven in hoeverre de voorgestelde exclusieve positie voor rekenen, schrijven en lezen noodzakelijk is om de inhoudelijke doelstellingen op dit gebied te bereiken of dat het slechts een optische aangelegenheid betreft. Is de onderwijspraktijk concreet gediend door deze keuze in het wetsvoorstel of blijft het slechts bij, zoals de regering benoemt, het expliciet tot uitdrukking brengen in de wet?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de keuze om rekenen, schrijven en lezen een exclusieve positie te geven in de wet tot overlap en nieuwe afbakeningsvragen leidt. Deze leden vragen in de eerste plaats hoe de keuze voor de genoemde kernvaardigheden zich verhoudt tot het volledige referentiekader Nederlandse taal. Waarom zou het onderdeel spreekvaardigheid bijvoorbeeld van lagere orde zijn dan lezen en schrijven?

In de tweede plaats vragen zij naar de relatie tussen de kerndoelen voor lezen en schrijven op grond van het derde lid en de kerndoelen Nederlandse taal op grond van het vierde lid, waarbij duidelijk is dat een groot deel van de Nederlandse taal reeds beslagen wordt door de kernvaardigheden lezen en schrijven. De keuze voor focus leidt in de uitwerking, volgens deze leden, tot een gekunstelde situatie, waarin niet alleen sprake is van onnodige dubbeling maar ook het op onwenselijke wijze opknippen van het domein Nederlandse taal.

De keuze voor lezen en schrijven als focus voor het onderwijs vloeit voort uit de ambitie van het kabinet om ervoor te zorgen dat alle leerlingen het funderend onderwijs geletterd en gecijferd verlaten. Onder geletterdheid

verstaan we doorgaans «het vermogen om te lezen en schrijven». Deze focus op lezen en schrijven betekent geenszins dat er een hiërarchie is in taalvaardigheden. De verschillende taalvaardigheden zijn gelijkwaardig en dienen evenredig aan bod te komen in het onderwijs. Uit onderzoek blijkt ook dat de verschillende taalvaardigheden elkaar beïnvloeden en versterken.²⁵ Voorwaarde hiervoor is wel dat de verschillende taalvaardigheden in samenhang aangeboden dienen te worden. Een veelgehoorde kritiek op het referentiekader taal en rekenen is dat de taalvaardigheden los van elkaar beschreven staan. Dit werkt «verkaveling» van de taalvaardigheden in het onderwijs in de hand. In de definitieve conceptkerndoelen Nederlands is om die reden geen onderverdeling in de verschillende taalvaardigheden gemaakt. Met deze keuzes wordt de onderlinge verbondenheid van de taalvaardigheden benadrukt.

Met de bepaling dat de kerndoelen betrekking hebben op lezen, schrijven en rekenen wordt gewaarborgd dat in de gehele set kerndoelen de vaardigheden lezen, schrijven en rekenen in voldoende mate aan bod komen. De regering zal dan ook geen aparte leergebieden lezen, schrijven en rekenen inrichten, maar deze vaardigheden juist in de gehele set kerndoelen aan bod laten komen, dus ook buiten het leergebied Nederland. Juist vanwege het feit dat het voor de ontwikkeling van het lezen en schrijven van belang is om in aanraking te komen met rijke teksten binnen de vakken geschiedenis of aardrijkskunde, wordt gekozen om bij wet te benadrukken dat aan deze vaardigheden binnen de gehele set aan kerndoelen moet worden gewerkt.

3.2 Grondslagbepaling vaststelling kerndoelen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel de wettelijke grondslagen van de kerndoelen beoogt te herzien, maar in de memorie van toelichting is tevens sprake van aanboddoelen, die randvoorwaardelijk zijn om leerlingen in staat te stellen om zich de lesstof eigen te maken die wordt beschreven in de kerndoelen. Deze leden denken dan niet alleen aan het gegeven voorbeeld van een rijke taal- en leesomgeving voor alle leerlingen, maar meteen aan ook aan de sociale veiligheid op school en een schoolgebouw met een goed binnenklimaat. Hoeveel middelen stelt de regering hiervoor beschikbaar?

Bij aanboddoelen gaat het om onderwijsinhoudelijke ervaringen, kennis en vaardigheden die randvoorwaardelijk zijn voor leerlingen om te kunnen werken aan de kerndoelen in het leergebied. Een rijke taal- en leesomgeving biedt leerlingen een plek om hun taalvaardigheden te oefenen. Het wetsvoorstel ziet niet op andere – zeker niet minder randvoorwaardelijke – omstandigheden, zoals sociale veiligheid en een goed schoolgebouw. Ook deze zaken zijn van belang om te borgen, maar gaan de scope van dit wetsvoorstel te buiten. In het funderend onderwijs geldt reeds een zorgplicht voor de (sociale) veiligheid op school, waaronder het voeren van veiligheidsbeleid en het monitoren van de veiligheidsbeleving van leerlingen. Stichting School & Veiligheid ontvangt een instellingssubsidie van OCW om scholen te ondersteunen bij het uitvoeren van deze zorgplicht. Met het wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs beoogt de regering het veiligheidsbeleid van scholen verder te versterken. Dat wetsvoorstel wordt naar verwachting nog voor de zomer 2025 aan uw Kamer aangeboden.

Een binnenklimaat van een gebouw bestaat uit verschillende onderdelen, waaronder luchtkwaliteit. Per 1 juli 2025 treedt de wijziging van het Besluit

²⁵ Shanahan, T. (2016). Relationships between reading and writing development. In C. A. MacArthur, S. Graham, & J. Fitzgerald (Eds.), *Handbook of Writing Research*, 2nd ed. (pp. 194–207). Guilford Press.

bouwwerken leefomgeving in werking waarmee CO₂-meters in het gehele funderend verplicht worden in ruimten met een onderwijsfunctie. Daarnaast beoogt de regering met het Wetsvoorstel planmatige aanpak onderwijshuisvesting, dat recent bij uw Kamer is ingediend, de aanpak van de uitdagingen binnen de onderwijshuisvesting beter te laten verlopen door onder andere een planmatige langtermijnaanpak van de onderwijshuisvesting door gemeenten te verplichten via een integraal onderwijshuisvestingplan. Met het Wetsvoorstel planmatige aanpak onderwijshuisvesting beoogt de regering daarnaast de wettelijke kaders voor het borgen van goede onderwijshuisvesting verder aan te scherpen.

De memorie van toelichting vermeldt ook dat het mogelijk wordt gemaakt om specifieke kerndoelen op te stellen voor het derde leerjaar van havo/vwo. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat het bijvoorbeeld gaat om kerndoelen die meer voorkennis vereisen dan verworven kan worden in de eerste twee leerjaren. Kan de regering dit verhelderen met enkele treffende voorbeelden van kerndoelen waarbij dit wenselijk is?

Het ontwerpbesluit vernieuwde kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde²⁶, waarover uw Kamer op 17 april 2025 is geïnformeerd²⁷, kent een aantal kerndoelen met onderdelen die specifiek voor havo en vwo gelden. De voorbeelden laten wel zien dat dit het wenselijk is om deze ruimte te bieden. Hieronder staat ter illustratie een deel van kerndoel 11 opgenomen uit het leergebied rekenen en wiskunde.

Kerndoel 11		
De leerling interpreteert data en kansen.		
Doelzin:		Het gaat hierbij om:
B	De leerling redeneert en rekt met kansen.	a. kansen weergeven als breuk, verhouding, percentage en decimaal getal; b. op basis van kansen inschatten hoe waarschijnlijk het is dat gebeurtenissen plaatsvinden; c. berekenen van verwachtingswaardes.
	Aanvulling havo en vwo: De leerling berekent kansen.	Aanvulling havo en vwo: d. berekenen van kansen met behulp van kansregels en combinatoriek; e. interpreteren van empirische en theoretische kansen.

Binnen dit kerndoel geldt doelzin B voor alle leerlingen. De aanvullende doelzin is een verdieping van doelzin B. De leerlingen in havo en vwo moeten dus niet alleen kunnen redeneren en rekenen met kansen, maar ze moeten ook zelf kansen kunnen berekenen. Dit doen ze conform de *het gaat hierbij om* met behulp van kansregels en combinatoriek. Ook interpreteren ze empirische en theoretische kansen. Deze inhouden zijn belangrijk in aansluiting op de bovenbouw van het havo en vwo, maar ze zijn niet noodzakelijk voor leerlingen binnen de vmbo-stroom.

De aanvullingen voor havo en vwo betreffen lesstof die de inhoudelijke eisen voor het onderbouwprogramma voor havo en vwo verdiepen of verbreden ten opzichte van dat van het onderbouwprogramma voor het

²⁶ https://www.internetconsultatie.nl/kerndoelen_nlrw. Dit ontwerpbesluit stond tot 29 mei 2025 open ter internetconsultatie. Dit besluit zal in verdere procedure worden gebracht op het moment dat dit wetsvoorstel is aangenomen in uw Kamer.

²⁷ Kamerstukken II 2024/25, 31 332, nr. 109

vmbo. Deze aanvullende onderdelen mogen ook al eerder dan in het derde leerjaar aan de orde komen als het bevoegd gezag dat wenselijk acht.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering stelt dat er kerndoelen liggen die zijn opgesteld in co-creatie met alle belangrijke stakeholders in en om het onderwijs. Deze leden merken hierbij op dat, in weerwil van deze co-creatie en tot onvrede van veel van de stakeholders, de regering heeft besloten om de invoering van de nieuwe kerndoelen te vertragen en de opgeleverde kerndoelen opnieuw te redigeren. Zij vinden dat hiermee niet recht wordt gedaan aan alle expertise van de professionals uit het onderwijsveld. Deze leden vragen de regering om nogmaals op de keuze om de kerndoelen opnieuw te redigeren (zonder uitgebreide consultatie van het onderwijsveld) te reflecteren, in de context van wat ze in de memorie schrijft.

De opgeleverde conceptkerndoelen zouden in aantal ver boven het huidige aantal van 58 kerndoelen uitkomen. Daarom heeft SLO een aanvullende opdracht gekregen waarin aan SLO is gevraagd om het aantal kerndoelen fors te verminderen door ze meer in samenhang te presenteren en nog een keer kritisch naar de doelen en uitwerkingen te kijken en daarbij dubbelingen en hiaten te identificeren en op te lossen. De door het onderwijs zo gewaardeerde en sterk afgestemde uitwerking is hierbij zoveel mogelijk behouden. Deze opdracht heeft niet tot vertraging geleid voor de kerndoelen voor Nederlands en rekenen en wiskunde: SLO heeft de spoedopdracht binnen vier maanden uitgevoerd. Daarmee kunnen, bij een spoedige behandeling van onderhavig wetsvoorstel, de kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde per 1 augustus 2026 in werking treden.

De leden van de SGP-fractie vinden het positief dat het onderscheid in de huidige wetgeving tussen de opsomming van aandachtsgebieden en nog enkele kennisgebieden verdwijnt. Vanuit een geïntegreerd perspectief op kennis, inzicht en vaardigheden is het immers niet wenselijk om bepaalde aandachtsgebieden, zoals geschiedenis en geestelijke stromingen, slechts als kennisgebieden aan te duiden. Deze leden vragen wel waarom de regering besloten heeft om in aanvulling op de gebruikelijke drieslag van kennis, inzicht en vaardigheden een nieuw element van «het opdoen van ervaringen» toe te voegen. In de toelichting hebben zij geen onderbouwing aangetroffen of verwijzing naar adviezen uit het onderwijsveld. Waar berust deze keuze op? Worden ervaringen niet reeds voldoende bestreken door inzicht en vaardigheden? Is het passend om dit in algemene zin onderdeel te maken van de definitie van kerndoelen? Waarom kan dit niet beter worden overgelaten aan specifieke bepalingen waaruit dit onontkoombaar volgt, zoals de burgerschapsopdracht, mede in het licht van het aanhoudende risico op overladenheid?

Het onderwijs in Nederland kent drie doeldomeinen: kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Om aan deze doeldomeinen recht te doen is in de werkopdracht aan SLO opgenomen dat deze drie doeldomeinen dienen als kader en richting voor de ontwikkeling voor de kerndoelen. Om naast kwalificatie ook te kunnen werken aan socialisatie en persoonsvorming is er in de typen kerndoelen onderscheid gemaakt tussen aanbods-, beheersings- en ervaringsdoelen. Aanbodsdoelen zijn gericht op leergebiedspecifieke randvoorwaarden waar de school zorg voor moet dragen, zodat de kerndoelen gerealiseerd kunnen worden. Beheersings- en ervaringsdoelen beschrijven wat van de leerlingen verwacht wordt. Omdat bij bepaalde inhouden op het gebied van kennis, vaardigheden of houdingen beter gespecificeerd kan worden wat er van leerlingen wordt verwacht, is er een onderscheid gemaakt tussen

beheersingsdoelen en ervaringsdoelen. Beheersingsdoelen beschrijven wat van leerlingen kan worden verwacht wat betreft kennis en vaardigheden. Bij ervaringsdoelen gaat het om de inspanningen die van leerlingen wordt verwacht met het oog op ervaringen en/of expressieve reacties.

Door dit type kerndoelen op te nemen in het landelijke curriculum wordt ruimte gegeven aan de verdere persoonlijke ontwikkeling op het gebied van interesses, waarden en morele en esthetische inzichten. Het is onvoldoende mogelijk om dit type inhouden in de aanbods- of beheersingsdoelen te verwerken. Op advies van de wetenschappelijke curriculumcommissie is daarom in de werkopdracht aan SLO opgenomen dat bij het actualiseren van de kerndoelen onderscheid te maken tussen aanbod, beheersings- en ervaringsdoelen. In de adviezen van de wetenschappelijke curriculumcommissie wordt daarbij verwezen naar de in de literatuur bekende «expressive educational objectives».²⁸

De leden van de SGP-fractie steunen de inzet om zoveel mogelijk te komen tot harmonisatie van bepalingen in verschillende sectorwetten. Deze leden menen echter dat ten aanzien van de expressie-activiteiten gedeeltelijk geen sprake is van een verbetering en vragen of de regering dit nader wil wegen. Zij constateren dat de begrippen muziek en kunstzinnige of beeldende vorming adequaat zijn om algemene categorieën aan te duiden, maar dat de keuze voor de begrippen dans, theater en film meer specifiek en selectief is en dat op de verschillende terreinen van het culturele leven juist ook uiteenlopende legitieme keuzes gemaakt kunnen worden door scholen en hun omgeving, ook als het gaat om het prioriteren binnen de schaarse tijd. Deze leden vragen waarom de regering niet besloten heeft om te kiezen voor meer algemene aanduidingen zoals culturele of creatieve vorming in plaats van de specifieke begrippen dans, theater en film. Is deze grondslag slechts bedoeld als algemene koepel-aanduiding die niet op voorhand daadwerkelijk tot verplichte uitwerkingen leidt in de kerndoelen of is daadwerkelijk beoogd dat dans, theater en film in ieder geval verplicht zijn binnen de kerndoelen? Indien een verplichting bedoeld is, hoe is die specifieke keuze te rechtvaardigen in de eerste plaats ten opzichte van andere erkende culturele sectoren zoals media, architectuur, monumenten en archeologie, in de tweede plaats tegen de achtergrond van overladenheid en in derde plaats tegen de achtergrond van overwegingen van de wetgever in het verleden dat het verplichten van specifieke cultuurvormen op gespannen voet kan staan met de vrijheid om het onderwijs in te richten en zoveel mogelijk moet worden vermeden?

De regering heeft beoogd een harmonisatie te laten plaatsvinden in de formuleringen tussen het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Zij heeft niet beoogd om het curriculum op dit punt te verzwaren. Mede naar aanleiding van de vragen van de leden van de SGP-fractie heeft de regering gemeend het voorstel aan te moeten passen. Heden heeft de regering middels een nota van wijziging het wetsvoorstel zodanig aangepast dat niet alle vijf de disciplines moeten worden aangeboden door een school. In de nota van wijziging is opgenomen dat tenminste muziek en beeldende vormgeving alsmede een van de drie disciplines: dans, theater of film moet worden aangeboden. Met deze aanpassing wil de regering voorkomen dat sprake is van een verzwaring van het curriculum. Wel meent de regering dat alle disciplines, mede in het licht van de vakken waarin uiteindelijk examen kan worden gedaan, van waarde zijn. Om die reden heeft de regering niet gekozen om een of

²⁸ Eisner, E.W. (1971). Instructional and expressive educational objectives. In: Merrill, M.D. (Ed.). *Instructional design: Readings* (pp. 97–101). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. Inc.

meerdere disciplines in zijn geheel te laten vervallen, maar om scholen een mate van keuzevrijheid te geven in welke disciplines zij aanbieden. Het staat scholen vanzelfsprekend vrij om alle vijf de disciplines aan te bieden, maar op grond van de wet zijn zij verplicht om het onderwijs in drie disciplines aan te bieden. Met de leden van de SGP-fractie deelt de regering de opvatting dat de disciplines muziek en beeldende vormgeving abstracter zijn en daarmee een grote mate van vrijheid geven in wat een school aanbiedt. In elk geval een grotere mate van vrijheid dan bij dans, theater of film, waar een specifieke uitingsvorming is voorgeschreven. De regering vindt deze disciplines echter van elementaire waarde voor de brede ontwikkeling van een leerling, mede in het licht van de vakken waarin uiteindelijk examen kan worden gedaan. De regering houdt vast aan deze disciplines maar verruimt de keuzevrijheid van scholen.

Een school kan, al dan niet ingegeven door richting, kiezen om slechts een van drie disciplines; dans, theater of film aan te bieden. De kerndoelen zullen richting geven aan wat er in het onderwijsprogramma moet worden opgenomen, maar ze zijn zo geformuleerd dat scholen de ruimte behouden om eigen keuzes te maken in hoe zij de kerndoelen aanbieden en dat zij accenten kunnen aanbrengen op basis van populatie, visie of identiteit.

Daarmee meent de regering dat een juiste balans is gevonden tussen de keuzevrijheid van scholen en het bieden van een rijk curriculum waarmee leerlingen in staat worden gesteld kennis te maken met elementaire onderdelen van cultuur.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering met het wetsvoorstel ook beoogt de mogelijkheid te bieden om beheersingsdoelen op te nemen als kerndoelen, dan wel dat het beperkt blijft tot aanbodsdoelen en randvoorwaarden. Zij vragen dit tegen de achtergrond dat een integratie van kerndoelen en referentieniveaus in overweging is. Deze leden constateren dat met het continueren van het woord kerndoelen onvoldoende tot uitdrukking komt dat de aard van de doelen mogelijk kan wijzigen.

De regering beoogt met het wetsvoorstel niet het karakter van de kerndoelen te wijzigen. Kerndoelen geven inhoudelijke voorschriften voor het bevoegd gezag waar het onderwijs op gericht moet zijn, ten aanzien van de kennis, inzicht, vaardigheden en ervaringen die leerlingen moeten verwerven. Het gaat daarbij om opdrachten voor de inrichting van het onderwijs van het bevoegd gezag. De geactualiseerde kerndoelen zijn een stuk concreter uitgewerkt dan de kerndoelen uit 2006. Deze bevatten beheersingsdoelen, maar ze bevatten zelden een beheersingsniveau. Die zijn wel noodzakelijk om bijvoorbeeld goede toetsen en methodes te maken, en om de voortgang van leerlingen objectief te meten. Nu zijn de beheersingsniveaus opgenomen in het referentiekader taal en rekenen. Uit de evaluatie van het referentiekader in 2022 blijkt dat het kader aan herziening toe is.²⁹ SLO heeft daarom opdracht gekregen om advies uit te brengen over de actualisatie van de referentieniveaus. Het doel is om tot een samenhangend geheel van kerndoelen, examenprogramma's, referentieniveaus en leerlijnen te komen, waarbij kerndoelen, examenprogramma's en referentieniveaus op elkaar aansluiten. In het advies zullen ook de knelpunten uit het evaluatierapport worden meegenomen. Het advies zal een aantal scenario's voor actualisatie bevatten. De integratie van de referentieniveaus in de kerndoelen en examenprogramma's is een mogelijk scenario. De Kamer zal in de tweede helft van 2025 worden

²⁹ Van den Broek, A. e.a. (2022) *Analyse en evaluatie referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen*. Nijmegen/Amersfoort: ResearchNed/Expertisecentrum Nederland.

geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de actualisatie van het referentiekader.³⁰ In hoeverre er in de toekomst een apart referentiekader blijft bestaan naast de kerndoelen (of examenprogramma's) is onderwerp van deze scenario's.

Door een aantal fracties is nadere toelichting gevraagd op het schrappen van de nahangbepaling. Deze vragen zijn hieronder samengenomen en beantwoord.

De leden van de NSC-fractie zijn er nog niet van overtuigd dat het schrappen van de nahangbepaling een goed voorstel is. Want hoe zwaar deze leden de adviezen van de Afdeling ook wegen en zich bewust zijn van het principe van primaire terughoudendheid als het gaat om parlementaire inspraak bij gedelegeerde wetgeving, zijn zij van oordeel dat die terughoudendheid juist in dit geval niet gepast lijkt. Zij delen de opvatting dat het curriculum in beginsel van, voor en door het onderwijsveld zelf tot stand moet komen. Leraren zijn immers de experts op hun vakgebied en de didactische vaardigheden die daarbij komen kijken. Maar wat onze kinderen moeten kennen en kunnen, is altijd ook een maatschappelijk vraagstuk waarvan het antwoord zal afhangen van wat we belangrijk vinden, van waardeoordelen. Daarbij is dit wetsvoorstel mede ingegeven door de politieke en maatschappelijke wens in te grijpen in het curriculum ten behoeve van de basisvaardigheden van onze kinderen en de werkdrukverlaging van leraren. Hoe dan ook, het terugdringen van de kerndoelen, zoals valt te lezen in zowel het hoofdlijnenakkoord als het regeerakkoord, is een wezenlijk onderdeel van het beleid van deze regering. Wat deze leden betreft zou de Kamer dus een bepaalde inspraak moeten kunnen hebben bij de wijze waarop de regering hier uitvoering aan geeft. Het schrappen van de nahangbepaling zou die inspraak volledig wegnemen. Kan de regering een reactie geven op de zorgen van deze leden?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aan de regering of de politieke keuze om opnieuw de kerndoelen te redigeren niet noopt tot heroverweging van het schrappen van de nahangbepaling. Deze leden menen dat de keuze van de regering om af te wijken van het eerder afgesproken proces laat zien dat formele betrokkenheid van het parlement bij het vaststellen van de algemene maatregel van bestuur (AMvB) van belang is. Kan de regering hierop reflecteren?

De leden van de ChristenUnie-fractie vrezen tevens dat de uitwerking van de kerndoelen en aanboddoelen kan leiden tot een beperking van de vrijheid van inrichting van scholen. Rechtvaardigt dit risico niet alsnog formele betrokkenheid van het parlement?

Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de regering kan onderbouwen waarom er, in de plaats van een nahangbepaling, dan niet voor een voorhangbepaling is gekozen.

De leden van de SGP-fractie begrijpen de keuze van de regering om de nahangprocedure af te schaffen. Deze leden vragen waarom de regering niet besloten heeft om als alternatief te kiezen voor een meer gepaste voorhangprocedure, mede in het licht van het feit dat in paragraaf 4.1 wordt aangekondigd dat in de toelichting bij de kerndoelen nader op de verhouding tot de vrijheid van onderwijs wordt ingegaan. Het is belangrijk dat het parlement kennis kan nemen van deze toelichting en de uitwerking kan beoordelen. Deze leden wijzen erop dat de grondslagen dermate algemeen zijn dat het voor het parlement juist in die fase lastig is om een goed oordeel te vellen. Het feit dat het zicht op de systematiek van de

³⁰ Toezegging TZ202410-120

kerndoelen pas zichtbaar is in de AMvB rechtvaardigt het opnemen van een voorhang. Zij vragen de regering nader in te gaan op dit vraagstuk.

Wat leerlingen moeten kennen en kunnen is zoals de leden van de NSC-fractie terecht stellen een belangrijk maatschappelijk vraagstuk: wat vinden wij dat de volwassenen van de toekomst voor bagage moeten hebben meegekregen? Daarom acht de regering de betrokkenheid van uw Kamer bij het vaststellen van de kaders rondom de curriculumherziening van groot belang. In het proces rondom de curriculumherziening is deze betrokkenheid dan ook groot geweest. De werkopdrachten voor SLO zijn met uw Kamer gedeeld, net als alle concepten van kerndoelen, definitieve concepten, herziene versies van definitieve concepten en de adviezen van de Curriculumcommissie. Dit is aanleiding geweest in de afgelopen jaren voor meerdere debatten over het curriculum en de opgestelde (concept)-kerndoelen; daarbij zijn er verschillende moties over de inhoud van het curriculum aangenomen die aan SLO zijn meegegeven bij het ontwikkelproces, bijvoorbeeld over het breed en stevig verankeren van mensenrechten en antidiscriminatie in de kerndoelen³¹ of over het onder de aandacht brengen van de koloniale geschiedenis van Nederlands-Indië bij de ontwikkelteams voor de kerndoelen mens en maatschappij³². Ook is SLO op de hoogte van thema's die de aandacht hebben van uw Kamer, zoals het belang van Holocausteducatie in het funderend onderwijs. De herontwikkeling van de kerndoelen – door middel van een spoedopdracht – komt ook voort uit de actieve betrokkenheid van uw Kamer bij de ontwikkeling van de kerndoelen. Naar aanleiding van de motie Soepboer c.s.³³ heeft de regering de opdracht gegeven aan SLO om te komen tot een herziene versie van de kerndoelen vanuit de wens om het aantal kerndoelen terug te dringen om overladenheid binnen het onderwijs tegen te gaan. In ultimo komt de rol van uw Kamer tot uitdrukking in haar betrokkenheid als medewetgever bij het vaststellen van de kaders waarbinnen de curriculumherziening vorm moet krijgen. Bij wet wordt bepaald waar de kerndoelen op zien – het verwerven van kennis, inzicht en vaardigheden en het opdoen van ervaringen – en op welke onderwerpen zij betrekking hebben. De regering is daarbij van mening, en ook uw Kamer heeft dit standpunt meermaals onderschreven³⁴, dat het goed is dat de kerndoelen zelf door experts en leraren worden opgesteld. Zo komt het curriculum, binnen de in gezamenlijkheid met uw Kamer vastgestelde kaders, in beginsel van, voor en door het onderwijsveld zelf tot stand: daar ligt de inhoudelijke en onderwijskundige expertise.

Door SLO is daartoe, in gezamenlijkheid met het onderwijsveld, een gedegen ontwikkelproces doorlopen. Het draagvlak voor dit proces en de opgeleverde kerndoelen is groot. Wanneer na het doorlopen van het zorgvuldige proces op het laatste moment nog aanpassingen worden doorgevoerd in de kerndoelen heeft dit gevolgen voor het draagvlak. Ook is de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van de kerndoelen dan niet te garanderen. Het ingrijpen op onderdelen van de kerndoelen kan ook de overladenheid doen toenemen en de interne samenhang verslechteren. De regering meent in lijn met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dan ook dat, gelet op het voorgaande en in het licht van het algemene uitgangspunt van terughoudendheid met formele parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, het aangewezen is om voor te stellen om geen formele parlementaire betrokkenheid, voorhang noch nahang, te regelen bij de vaststelling van de kerndoelen.

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 30 950, nr. 196.

³² Kamerstukken II 2018/19, 20 454, nr. 142.

³³ Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 766.

³⁴ Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 763, p. 4 t/m 7.

De wetgever is ervoor verantwoordelijk dat de vastgestelde wet- en regelgeving in overeenstemming is met het grondwettelijk en internationaalrechtelijk kader. Bij amvb's ligt deze verantwoordelijkheid bij de regering. De regering stelt de kerndoelen vast bij amvb en heeft daarbij in het bijzonder oog voor de vrijheid van onderwijs. Zoals de leden van de SGP-fractie stellen zal zij daar dan ook in de nota van toelichting bij de amvb expliciet aandacht voor hebben. De kerndoelen zullen vanwege het feit dat ze voorschrijven wat er in het onderwijsprogramma aan bod moet komen een inmenging vormen van de vrijheid van onderwijs van scholen. Daarbij dient afgewogen te worden welke inmenging gerechtvaardigd is in het licht van het te dienen belang, namelijk het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs.

Met dit wetsvoorstel geeft uw Kamer de kaders mee waarbinnen de curriculumherziening plaatsvindt. Uiteraard zal ik uw Kamer steeds tijdig blijven informeren over de voortgang van het proces, zoals de oplevering van (definitieve) conceptkerndoelen door SLO.

3.3 Burgerschap

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie beschouwen de burgerschapsopdracht als een belangrijke component van de voorbereiding op de samenleving die het funderend onderwijs jongeren moet bieden. Deze leden lezen dan ook met instemming in de memorie van toelichting dat het onderwijs zich in elk geval herkenbaar moet richten op het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat zoals verankerd in de Nederlandse Grondwet. Dat deze burgerschapsopdracht in 2006 in de wet werd opgenomen, vloeide voort uit het initiatiefwetsvoorstel van de toenmalige leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt.³⁵ Hiermee werd burgerschap onderdeel van de kerndoelen van het funderend onderwijs in de zin dat leerlingen kennismaken van normen, waarden en gebruiken in Nederland, zonder dat werd voorgeschreven dat scholen dit per se bij één bepaald vak moesten onderbrengen. De memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel meldt over de kerndoelen van het onderwijs dat deze houvast geven voor het «wat» van de onderwijsinhoud: «Het is aan de scholen om dat «wat» verder in te vullen en het «hoe» van het onderwijs te bepalen, passend bij de identiteit en visie van de school en de professionele opvattingen van de leraren.»³⁶ In hoeverre biedt dit scholen de ruimte om de burgerschapsopdracht vooral te integreren in afzonderlijke vakken?

Scholen hebben de vrijheid om de burgerschapsopdracht in te vullen op een manier die past bij hun identiteit en visie. Dit betekent dat scholen ervoor kunnen kiezen – en dat wordt ook aangemoedigd – om burgerschapsonderwijs breder in het onderwijs aandacht te geven, onder meer door dat te integreren in de bestaande vakken. Belangrijk is dat scholen daarbij kunnen laten zien op welke manier zij de wettelijke opdracht uitvoeren en dat het burgerschapsonderwijs doelgericht, samenhangend en herkenbaar wordt aangeboden. In de kerndoelen burgerschap wordt omschreven wat leerlingen moeten kennen, kunnen en hebben ervaren op het gebied van burgerschap in het onderwijs. De burgerschapsopdracht is breder dan alleen het onderwijsinhoudelijke deel dat terugkomt in de kerndoelen: de opdracht ziet ook op een schoolklimaat dat in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit is niet alleen merkbaar in lessen over bijvoorbeeld democratie, maar ook juist in de pauzes, tijdens projectdagen of simpelweg op het schoolplein.

³⁵ Kamerstuk 29 666, nr. 3.

³⁶ Pagina 11.

Ook uit het meest recente onderzoek blijkt dat Nederland achterblijft bij vergelijkingslanden in de aandacht die wordt besteed aan burgerschap en dat Nederlandse leerlingen op school in vergelijking met internationale leeftijdgenoten minder zeggen te leren over burgerschap. Ook de Onderwijsraad stelt in zijn advies «Grenzen stellen, ruimte laten» over artikel 23 van de Grondwet dat het Nederlandse burgerschapsonderwijs doordachter en systematischer moet.³⁷ In hoeverre krijgen polarisatie, maatschappijvisies, individualisering, consumentisme en solidariteit bij een doordachtere en systematischere uitwerking van burgerschap een plaats, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Is ook de vereniging leder(in) betrokken geweest bij het opstellen van de kerndoelen voor burgerschap? Kan de regering ook toelichten in hoeverre het de bedoeling is dat elementen als omgaan met mensen met een beperking en (aandacht voor) validisme een burgerschapscompetentie worden in het toekomstig burgerschapsonderwijs?

De wettelijke burgerschapsopdracht verplicht scholen om de basiswaarden van de democratische rechtstaat; vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit te bevorderen. Deze opdracht geeft scholen tegelijkertijd ruimte om bredere maatschappelijke thema's aan bod te laten komen, zoals polarisatie, maatschappijvisies, individualisering en consumentisme. Zo hangt polarisatie sterk samen met kernwaarden als verdraagzaamheid en het afwijzen van onverdraagzaamheid, en sluit het thema maatschappijvisies aan bij kennis over en omgang met een diverse samenleving. Scholen hebben de vrijheid om zelf te bepalen hoe zij deze thema's een plek geven binnen hun burgerschapsonderwijs. In de conceptkerndoelen wordt aandacht besteed aan de basiswaarden van de democratische rechtstaat, het afwijzen van onverdraagzaamheid en bredere maatschappelijke thema's.³⁸ Deze zijn beproefd op scholen en met experts; ze worden op basis daarvan nog aangepast.

Omgaan met mensen met een beperking en (aandacht voor) validisme valt binnen de bestaande burgerschapsopdracht, waarbij scholen verplicht zijn kennis over en respect voor verschillen bij te brengen, waaronder verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap en seksuele gerichtheid. De vereniging leder(in) is niet betrokken geweest bij het opstellen van de kerndoelen voor burgerschap.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben ook behoefte aan begripsverheldering. Hoe verhouden de begrippen «burgerschapsopdracht» en «burgerschapsoponderwijs» zich juridisch en inhoudelijk tot elkaar? Volgt er na de verduidelijking van de kerndoelen nog een nadere verduidelijking van de burgerschapsopdracht? Klopt het beeld dat de inspectie bij het toezicht feitelijk focust op burgerschapsonderwijs, terwijl de wet slechts spreekt over «burgerschap»? Blijft zonder een heldere afbakening van de begrippen en een zorgvuldige juridische onderbouwing van de kerndoelen, de huidige onduidelijkheid voortbestaan en blijft zó een risico op onterechte herstelopdrachten in stand?

In de verschillende sectorwetten van het funderend onderwijs worden de algemene uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs uiteengezet.³⁹ Onderdeel daarvan is de burgerschapsopdracht. Deze bestaat uit twee onderdelen: burgerschapsonderwijs en schoolcultuur. Ten aanzien van het onderwijs bepaalt de burgerschapsopdracht dat het

³⁷ Onderwijsraad, 5 oktober 2021, Grenzen stellen, ruimte laten (<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/10/05/grenzen-stellen-ruimte-laten>)

³⁸ SLO (2024). Conceptkerndoelen burgerschap en toelichtingsdocument. Amersfoort: SLO.

³⁹ Artikel 8 WPO, artikel 10 WPO BES, artikel 11 WEC, artikelen 1.4 en 2.2 WVO 2020.

onderwijs actief burgerschap en sociale cohesie dient te bevorderen en benoemt daarbij enkele aspecten waar het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar op dient te richten. De kerndoelen zien op het onderwijsinhoudelijke deel van de burgerschapsopdracht. De schoolcultuur zal niet worden uitgewerkt in kerndoelen, omdat de kerndoelen zien op de onderwijsinhoud.

Op dit moment loopt een evaluatie van de wettelijke burgerschapsopdracht. Afhankelijk van de uitkomsten van deze evaluatie wordt gezien of een verdere verduidelijking van de opdracht noodzakelijk is. De uitkomsten van deze evaluatie worden eind 2025 verwacht.

Daarnaast vindt de komende jaren een grootschalig onderzoek plaats naar effectieve werkwijzen en monitoringstrategieën binnen het burgerschaps-onderwijs. De eindresultaten van dit onderzoek worden naar verwachting in 2029 gepubliceerd.

Het toezicht van de inspectie is gebaseerd op de wettelijke eisen. De wettelijke burgerschapsopdracht vraagt dat scholen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat bevorderen, en evenzo de sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen. De inspectie ziet erop toe dat scholen voor onderwijs zorgen waarmee de gevraagde bevordering van basiswaarden en competenties vorm krijgt. Hoe scholen dat doen, kan in hoge mate door de school zelf worden ingevuld. De inspectie ziet erop toe dat deze invulling, conform de wettelijke eisen, doelgericht, samenhangend en herkenbaar is. Het toezicht richt zich dus op de activiteiten van de school die betrekking hebben op bevordering van burgerschaps-competenties van leerlingen, te weten sociale en maatschappelijke competenties en kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarnaast gelden wettelijke eisen voor het schoolklimaat die er kort gezegd op neerkomen dat het klimaat op school basiswaarden moet weerspiegelen en de school leerlingen oefensituaties moet bieden. Ook deze wettelijke eisen vallen onder het toezicht van de inspectie.

De nieuwe kerndoelen burgerschap hebben tot doel om voor scholen te verhelderen wat er op het gebied van burgerschap qua onderwijsinhoud ten minste van hen verwacht wordt. Met dit wetsvoorstel wordt daartoe voorzien in een heldere wettelijke grondslag op grond waarvan de kerndoelen worden vastgesteld. De inspectie houdt toezicht op de onderwijswetgeving en zal dus ook toezicht gaan houden op de nieuwe kerndoelen burgerschap. Indien de inspectie constateert dat een school de onderwijswetgeving – op onderdelen – niet naleeft, kan zij een herstelopdracht geven aan de school. De herstelopdrachten van de inspectie zijn dus gebaseerd op een door de inspectie geconstateerde tekortkoming in de nakoming van een wettelijk voorschrift door het bevoegd gezag. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat dergelijke herstelopdrachten onterecht worden gegeven.

De leden van de CDA-fractie merken op dat, als het gaat om burgerschapsonderwijs, het er in Nederland toe doet op welke school een leerling zit. Dit is anders dan in de vergelijkingslanden Denemarken, Noorwegen en Zweden. Deze leden vragen of de regering kan toelichten hoe dit precies komt. Wat is de achtergrond hiervan? En denkt de regering dat dit onderhavige wetsvoorstel dit probleem gaat oplossen?

Er zijn diverse mogelijke oorzaken aan te wijzen waarom er verschillen zijn in burgerschapsonderwijs tussen leerlingen en tussen scholen. Eén daarvan kan ook zijn dat scholen niet voldoende scherp hebben wat van hen wordt verwacht qua onderwijsinhoud. Het onderhavige wetsvoorstel introduceert een grondslag voor kerndoelen burgerschap. Daarmee wordt vastgelegd welke aspecten binnen het leergebied burgerschap aan de orde moeten komen.

Burgerschapsonderwijs is nauw verbonden met de levensbeschouwelijke en pedagogische grondslag van een school. Het raakt daarmee direct aan de vrijheid van onderwijs zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Deze vrijheid geeft scholen de ruimte om onderwijs vorm te geven op basis van hun eigen visie en overtuigingen. Daardoor kan burgerschapsonderwijs er op iedere school anders uit zien, afgestemd op de identiteit en context van de school. Met onderhavig wetsvoorstel wordt een grondslag geboden om kerndoelen burgerschap vast te stellen. Daarmee wordt voor scholen verhelderd wat er op het gebied van burgerschapsonderwijs in ieder geval dient te worden aangeboden. Scholen behouden daarbij de vrijheid om op basis van denominatie of een eigen pedagogisch-didactische visie verder invulling te geven aan het burgerschapsonderwijs. De inspectie ziet erop toe dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan en grijpt in bij tekortkomingen.

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de kerndoelen voor burgerschap in de onderwijspraktijk, en niet juridisch, mede als uitwerking kunnen gelden van de burgerschapsopdracht. Deze leden vragen waarom de regering niet in het voorstel heeft verwoord dat de kerndoelen voor wat betreft de doelstellingen voor de leerling mede als uitwerking gelden van de burgerschapsopdracht. Daarmee kan onduidelijkheid over de relatie tussen beide expliciet worden vermeden.

In de onderwijswetgeving wordt de inhoud van het onderwijs rechtstreeks gereguleerd door de kerndoelen. Met onderhavig wetsvoorstel is aangesloten bij suggesties van zowel de Onderwijsraad als de Afdeling advisering van de Raad van State om de eisen aan het burgerschapsonderwijs verder te verduidelijken door kerndoelen burgerschap vast te stellen. Met de kerndoelen wordt bepaald wat de doelstellingen voor het onderwijs zijn ten aanzien van de kennis, inzicht en vaardigheden die de leerlingen moeten verwerven, dan wel welke ervaringen ze moeten opdoen. De burgerschapsopdracht is daarentegen een algemene opdracht aan de school ten aanzien van de inhoud en inrichting van het onderwijs. Daarmee zijn het geen gelijksoortige instrumenten, desondanks kunnen deze uiteraard niet los van elkaar worden gezien. Het is voor scholen van belang dat de burgerschapsopdracht en de kerndoelen burgerschap in lijn met elkaar worden opgesteld, zodat de kerndoelen – zoals beoogd – daadwerkelijk een verduidelijking en concretisering vormen van de burgerschapsopdracht. Daartoe is in de wetstekst opgenomen dat de kerndoelen burgerschap «met inachtneming van» de wettelijke burgerschapsopdracht worden vastgelegd. Dit is zowel een ondergrens als een bovengrens. De kerndoelen – en in het bijzonder de kerndoelen burgerschap – dienen voor wat de onderwijsinhoud betreft tenminste een uitwerking te vormen van de zaken die onderwerp zijn van de burgerschapsopdracht en dus doelstellingen te bevatten die actief burgerschap en sociale cohesie bevorderen. De kerndoelen kunnen tegelijkertijd niet verder gaan dan de burgerschapsopdracht. Zij kunnen dus niet meer omvatten dan dat de burgerschapsopdracht behelst.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in het advies van de Afdeling van de Wet Verduidelijking van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs, de Afdeling stelt dat de inspectie met gepaste terughoudendheid toezicht dient te verrichten op de vaardighedencomponent van het burgerschapsonderwijs, aangezien de wijze van invulling ervan sterk zal samenhangen met het profiel van de school.⁴⁰ Deze leden vragen op welke manier de regering zich hier in onderhavig wetsvoorstel rekenschap van geeft. Hoe borgt de regering dat de inspectie enkel met gepaste terughoudendheid op de vaardighedencomponent toezicht gaat

⁴⁰ Kamerstuk 35 352, nr. 4.

houden, nu het er op lijkt dat in onderhavig wetsvoorstel de kerndoelen de gehele burgerschapsopdracht bepalen? Is hier verduidelijking van de wet niet op zijn plaats, zo vragen deze leden. Zo nee, waarom niet?

Bij de vormgeving van de kerndoelen is het uitgangspunt dat de kerndoelen ruimte dienen te bieden aan het bevoegd gezag om, binnen de wettelijke grenzen, de inhoudelijke doelstellingen in overeenstemming met de eigen richting van de school en volgens de eigen pedagogisch-didactische visie te vertalen naar de onderwijspraktijk. Dit is met name van belang bij de kerndoelen die zien op of raken aan het terrein van de burgerschapsopdracht en het burgerschapsonderwijs, omdat daar spanning kan ontstaan met specifieke opvattingen die voortvloeien uit de richting van de school. Daartoe is in het wetsvoorstel opgenomen dat de kerndoelen dienen te worden vastgesteld met inachtneming van de burgerschapsopdracht. Hiermee wordt gewaarborgd dat de kerndoelen – ook waar het vaardigheden betreft – niet meer kunnen omvatten dan dat de burgerschapsopdracht behelst. In de toelichting van de amvb waarmee de kerndoelen burgerschap worden vastgesteld zal nader worden ingegaan op de verhouding tussen de kerndoelen en de vrijheid van onderwijs, aan de hand van de inhoud van de nieuwe kerndoelen. De inspectie baseert zich bij haar toezicht op burgerschapsopdracht op de wettelijke vereisten die aan de school gesteld zijn. Daarnaast houdt de inspectie toezicht op kerndoelen, waaronder de kerndoelen burgerschap. De kerndoelen burgerschap zullen – naast dat zij een nadere concretisering en verduidelijking bieden van de opdracht voor de school – dus verhelderen waarop het toezicht en de handhaving van het inspectie ten aanzien van het burgerschapsonderwijs. Daarnaast gelden de eisen uit de wet waarop de inspectie, voor zover deze niet samenvallen met de kerndoelen, bijvoorbeeld ten aanzien van de schoolcultuur, eveneens toeziet. Evenzo gelden de in kerndoelen vervatte eisen voor zover die niet samenvallen met de burgerschapsopdracht. De inspectie verricht haar toezicht op grond van artikel 4 van de Wet op het onderwijstoezicht met inachtneming van de vrijheid van onderwijs. Naar het oordeel van de regering is het niet nodig om daartoe nadere wettelijke waarborgen op te nemen.

3.4 Digitale geletterdheid

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zien digitale geletterdheid als een vaardigheid die een benadering vereist vanuit uiteenlopende disciplines: deze vaardigheid raakt immers ethiek, economie, technologie en intellectueel eigendomsrecht. Daarbij is moeilijk te voorspellen hoe informatie- en communicatietechnologie zich de komende decennia zal ontwikkelen. Hoe doet de regering recht aan deze constatering? Wat staat de regering bij de digitale geletterdheid voor ogen in relatie met burgerschap, weerbaarheid en autonomie?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering om een beeld te schetsen van de digitale basisvaardigheden waarover een leerling uiteindelijk dient te beschikken.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel beoogt een wettelijke grondslag te creëren om de kerndoelen ook voor digitale geletterdheid bij AMvB te kunnen vastleggen. Deze leden willen opmerken dat digitale geletterdheid een begrip is dat aan verandering onderhevig is. Jeugdcultuur en digitale mogelijkheden veranderen snel. Hoe verhouden deze maatschappelijke veranderingen zich tot dit wetsvoorstel? En hoe kijkt de regering hiernaar? Wil de regering kinderen en jongeren bij digitale geletterdheid vaardigheden leren hoe om te gaan met nieuwe en veranderende technologie of laat de regering dit de scholen zelf invullen?

Wil de regering ook samen met organisaties als de Informatiepunten Digitale Overheid en lokale Formulierenbrigades de nodige scherpte aanbrengen in het curriculum op dit punt?

Het Ministerie van OCW heeft SLO de opdracht gegeven om samen met het onderwijsveld nieuwe kerndoelen te ontwikkelen voor verschillende leergebieden, waaronder digitale geletterdheid. De startnotitie en de voorgestelde conceptkerndoelen bieden een eerste inzicht in de vaardigheden die leerlingen naar het oordeel van de regering op het gebied van digitale geletterdheid binnen het onderwijs dienen op te doen. Leerlingen zijn digitaal geletterd als ze bewust, verantwoordelijk, kritisch en creatief overweg kunnen met ICT, digitale media en andere technologieën die nodig zijn om toegang te krijgen tot informatie en om actief te kunnen deelnemen aan de hedendaagse én toekomstige informatie- en netwerk-samenleving.⁴¹ Op basis van deze omschrijving van het leergebied zijn conceptkerndoelen opgesteld. Deze conceptkerndoelen digitale geletterdheid worden momenteel aangepast en aangescherpt en zullen daarna door de regering worden vastgesteld bij amvb.

De ontwikkelingen rondom digitalisering en digitale geletterdheid gaan snel en zijn belangrijk om bij te houden. Juist vanwege dit belang verankeren we deze in de kerndoelen, zodat het onderwijs hiermee aan de slag kan. De regering ondersteunt het onderwijs hierin, bijvoorbeeld via het Expertisepunt digitale geletterdheid en door scholen te ondersteunen rondom de implementatie. Vanwege het hoge tempo van de ontwikkelingen, is het van belang om via periodiek curriculumonderhoud in het bijzonder ook dit leergebied bij de tijd te houden. In de onderhoudskalender voor het curriculum zullen deze kerndoelen dus eerder tegen het licht gehouden worden dan andere leergebieden, zodat er sneller aanpassingen kunnen worden gedaan als dat nodig blijkt te zijn.

Het is zo dat digitale geletterdheid raakvlakken heeft met veel andere disciplines. Andere vakken bieden mooie betekenisvolle contexten om met digitale geletterdheid aan de slag te gaan. Zo kun je bij taal of Nederlands digitale teksten leren analyseren, kritisch lezen of beoordelen. Bij rekenen, wiskunde of economie zal het nuttig zijn om digitaal met formules te kunnen werken. Om die reden is het van belang dat in de implementatie aandacht is voor het integreren van digitale geletterdheid in andere leergebieden. De thema's burgerschap, weerbaarheid en autonomie zijn wezenlijke onderdelen in het leergebied digitale geletterdheid. Hoe ga je om met andere mensen online? Hoe verhoud ik me tot digitale systemen? Hoe kan ik de betrouwbaarheid beoordelen van informatie die in online vind? Deze thema's zullen dan ook terug te vinden zijn in de kerndoelen digitale geletterdheid. De concept-kerndoelen van dit leergebied zijn opgeleverd en beproefd en worden momenteel aangepast en aangescherpt. Daarna worden ze verwerkt in een amvb met beoogde de inwerkingtredingsdatum van 1 augustus 2027.

Nu bestaan er grote verschillen tussen scholen in de wijze waarop deze aandacht besteden aan digitale geletterdheid. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vinden dat onderwijsinstellingen scherp moeten zijn op de digitale kloof. Deze leden willen scherpe richtlijnen over de toegestane soft- en hardware en ze willen coöperatieve of publieke alternatieven stimuleren voor digitaal onderwijs die gebaseerd zijn op publieke waarden. Mediawijsheid en kennis van digitalisering zijn belangrijke democratische burgerschapsvaardigheden die een essentieel onderdeel vormen van het kerncurriculum van het onderwijs. Daar zou

⁴¹ Klein Tank, M., Spronk, J. (2022). *Startnotitie kerndoelen digitale geletterdheid*. Amersfoort: SLO, p.5

dan ook permanent aandacht voor nodig zijn in bijscholing van leraren. Wat wil de regering daarvoor ondernemen?

Het realiseren van alternatieven in het onderwijs is een complexe opgave. Het gaat namelijk om producten met een groot gebruiksgemak van wereldwijd opererende bedrijven die enorme bedragen kunnen besteden aan de ontwikkeling hiervan. Daarom is met de pilot van Open Source Program Office (OSPO) van start gegaan. Het OSPO moet open source initiatieven voor het onderwijs inzichtelijk maken, bereikbaar maken voor scholen en signaleren waar extra ontwikkeling noodzakelijk is. Daarnaast experimenteert SURF in het hoger onderwijs met Nextcloud, een kansrijk alternatief voor bijvoorbeeld Google Workspace, waar we mogelijk ook in het funderend onderwijs ons voordeel kunnen doen.

De regering zal leraren en scholen ondersteunen om zich verder te professionaliseren in digitale geletterdheid en het onderwijs hierin. Er wordt in het implementatieplan specifiek nagedacht over extra ondersteuning die scholen nodig hebben op het gebied van digitale geletterdheid, omdat dit een relatief nieuw leergebied is voor scholen.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1 Burgerschap, de vrijheid van onderwijs en de verhouding tot artikel 23

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de vrijheid van onderwijs, zoals omschreven in artikel 23 van de Grondwet, waarborgt dat de regering bij het stellen van eisen aan het onderwijs de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs respecteert en de pedagogische autonomie van het openbaar onderwijs in acht neemt. Deze leden signaleren dat de wet Verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs uit 2021 meer duidelijkheid verschafte over kerndoelen inzake burgerschap.⁴² Kan de regering ook toelichten in hoeverre artikel 23 van de Grondwet beperkingen oplegt aan de burgerschapsopdracht bij scholen voor bijzonder onderwijs?

Artikel 23 Grondwet beschermt het recht van scholen om in het onderwijs uitdrukking te geven aan «een fundamentele oriëntatie ontleend aan een welbepaalde godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing».⁴³ Dit is uiteraard geen absoluut recht, de wetgever kan dit recht beperken voor zover dit noodzakelijk is om de deugdelijkheid van het onderwijs te borgen. De burgerschapsopdracht is hier een voorbeeld van. Alle scholen dienen bij de vormgeving van hun onderwijs te voldoen aan de burgerschapsopdracht. Binnen de wettelijke vereisten heeft het bijzonder onderwijs daarnaast echter ook de ruimte om een eigen religieuze overtuiging of levensbeschouwelijke visie aan haar leerlingen over te dragen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het voorstel de mogelijkheid introduceert om kerndoelen bij AMvB vast te stellen. Deze leden benadrukken het belang van duidelijke kerndoelen die richting geven aan het onderwijs, maar waarschuwen voor overmatige detaillering die de pedagogische autonomie van scholen en leraren kan beperken. Deze leden pleiten voor een balans tussen sturing en vrijheid, zodat scholen hun onderwijs kunnen afstemmen op hun specifieke context en leerlingen. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat de uitwerking van

⁴² Kamerstuk 35 352, nr. 3.

⁴³ Hof Arnhem 3 juni 2008, ECLI:NL:GHARN:2008:BD3002; HR 6 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL6719.

kerndoelen in AMvB's te gedetailleerd wordt en daarmee de onderwijsvrijheid beperkt.

De kerndoelen worden van oudsher bij amvb vastgesteld. Met dit voorstel wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om de uitwerkingen ook bij amvb vast te stellen. Hiermee wordt geborgd dat er voldoende concrete en specifieke voorschriften worden gegeven aan het onderwijs om duidelijkheid te scheppen over wat er binnen het onderwijs van scholen in ieder geval verwacht wordt. Daarmee wordt de overladenheid – als gevolg van vage en onduidelijke kerndoelen – tegengegaan. Dit is een uitdrukkelijke wens van het onderwijsveld zelf. Zowel de uitwerking als het kerndoel zelf dienen binnen de reikwijdte van de bepaling te blijven. Dit houdt in dat het gaat om een inhoudelijke doelstelling aan het bevoegd gezag die gericht is op het verwerven van kennis inzicht of vaardigheden of het opdoen van ervaringen door leerlingen. De kerndoelen kunnen dan ook geen voorschriften bevatten ten aanzien van de wijze waarop de school haar onderwijs vormgeeft. Daarmee wordt gewaarborgd dat er ruimte blijft voor het bevoegd gezag om de kerndoelen in overeenstemming met de eigen pedagogisch-didactische visie te vertalen naar de onderwijspraktijk.

De leden van de SGP-fractie vinden de beschouwing van de regering over de relatie tussen het kerndoel burgerschap en de burgerschapsopdracht ongelukkig in het licht van de jurisprudentie over dit specifieke vraagstuk. Deze leden menen dat onvoldoende rekenschap wordt gegeven van de heersende opvatting in de jurisprudentie, de literatuur en de advisering van de Afdeling. De stelling dat de kerndoelen burgerschap de burgerschapsopdracht uitwerken is naar hun mening niet juist, aangezien de burgerschapsopdracht geen delegatiegrondslag bevat voor deze uitwerking. De inspectie is op dit punt eerder de mist ingegaan en is teruggefloten door de rechter. Deze leden zijn ook van mening dat de stelling onjuist is dat de kerndoelen burgerschap nooit verder mogen gaan dan de burgerschapsopdracht. De burgerschapsopdracht en de kerndoelen hebben immers beide een onderscheiden bereik, dat in beide gevallen beperkt wordt door de vrijheid van onderwijs. Indien het specifieke bereik van de burgerschapsopdracht leidend zou zijn, betekent het eigenlijk dat voor de kerndoelen burgerschap weinig ruimte overblijft om, behoudens de sociale competenties en de kernwaarden, nog iets te regelen over kennis van burgerschap, samenleving en rechtsstaat. Deze leden doen een beroep op de regering om dit onderdeel nogmaals grondig te bezien en te komen tot een samenhangende regeling die geen nieuwe bron van verwarring vormt.

Met de voorgestelde bepaling stelt de regering voor om vast te leggen dat de kerndoelen «met inachtneming van» de burgerschapsopdracht worden vastgelegd. De burgerschapsopdracht biedt dan ook het kader waarbinnen de kerndoelen qua normatieve opvattingen moeten worden vastgesteld. De kerndoelen burgerschap kunnen op dat punt niet verder gaan dan hetgeen de wetgever – al eerder – heeft bepaald. De kerndoelen kunnen daarbij wel een nadere concretisering vormen van hetgeen reeds in de burgerschapsopdracht is opgenomen. Zo is voorstelbaar dat de kerndoelen specifiekere voorschriften bevatten over wat kinderen moeten leren op het gebied van «kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat» of ten aanzien van kennis over «verschillen in godsdiensten».

Met de keuze voor deze vormgeving sluit de regering aan bij de gebruikelijke systematiek om de inhoud van het onderwijs te reguleren; de kerndoelen. Daarmee wordt voor scholen verhelderd wat zij hun leerlingen op alle terreinen – inclusief burgerschap – moeten bijbrengen

aan kennis, inzicht en vaardigheden en welke ervaringen hun leerlingen moeten opdoen.

5. Gevolgen

5.1 Nieuwe kerndoelen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat als beide Kamers het wetsvoorstel aanvaarden, de regering dan eerst de kerndoelen voor burgerschap en digitale geletterdheid zal vaststellen en daarnaast ook voor de overige onderwerpen de kerndoelen actualiseert. Deze leden vragen wanneer in 2025 de regering de opgeleverde definitieve kerndoelen zal vastleggen in een AMvB. Gebeurt dit dan meteen voor burgerschap, digitale geletterdheid, taal en rekenen?

De kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde worden met prioriteit vastgesteld. De beoogde inwerkingtreding van dat besluit is 1 augustus 2026. De aangescherpte kerndoelen voor de overige leergebieden worden in 2025 opgeleverd. Aan het einde van dit jaar wordt gestart met het opstellen van de amvb voor de overige leergebieden. Die kan dan per 1 augustus 2027 worden vastgesteld, waarna er voor het volledige funderend onderwijs een nieuw curriculum is vastgesteld. In die laatste amvb zullen ook burgerschap en digitale geletterdheid worden opgenomen.

De leden van de VVD-fractie waarderen zeer de toevoeging van burgerschap en digitale geletterdheid aan het curriculum. Deze leden hechten groot belang aan het bevorderen van democratische waarden en digitale vaardigheden bij leerlingen. Zij vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat deze leergebieden geïntegreerd worden met bestaande vakken, zoals bijvoorbeeld met taal gedaan wordt.

Het is aan scholen om hun onderwijs vorm te geven, dus het is aan hen hoe zij de kerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid willen behandelen. Het is wel aan te raden om dit geïntegreerd te doen, omdat juist uit diverse onderzoeken blijkt dat dit de kwaliteit van het onderwijs in deze onderwerpen ten goede komt. Het expertisepunt Burgerschap en het expertisepunt Digitale geletterdheid kunnen scholen hierbij ondersteunen. Ook ontwikkelt SLO leerlijnen en handreikingen, waarin geïntegreerd aanbod van burgerschap en digitale geletterdheid ook een plek zal krijgen. Daarnaast wordt er in het implementatieplan specifiek nagedacht over extra ondersteuning die scholen nodig hebben op het gebied van burgerschap en digitale geletterdheid, omdat dit relatief nieuwe leergebieden zijn in scholen.

6. Gevolgen voor uitvoering en handhaving

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de regering erkent dat op termijn de kerndoelen digitale geletterdheid en burgerschap, alsmede voor de overige onderwerpen wel uitvoeringsgevolgen zullen hebben. De memorie van toelicht benoemt dat zeker bij nieuwe lesstof voor digitale geletterdheid leraren voldoende gekwalificeerd moeten zijn. Deze leden vragen de regering wat zij dan op termijn gaat ondernemen om te waarborgen dat voor scholen daartoe gekwalificeerde docenten beschikbaar zijn.

Voor het leergebied digitale geletterdheid is voldoende deskundigheid van leraren essentieel. Daarom wordt binnen het implementatietraject ingezet op gerichte professionalisering en ondersteuning van scholen, zodat het onderwijspersoneel zich hierin kan bekwamen. Daarnaast wordt digitale

geletterdheid geïntroduceerd als nieuw leergebied voor de lerarenopleidingen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het denkbaar is dat bij de nieuwe kerndoelen voor digitale geletterdheid hier nieuwe verplichtingen uit voortvloeien, zoals nieuwe lesstof. Deze leden lezen dat hiervoor gekwalificeerde leraren voor beschikbaar moeten zijn. Deze leden vragen of hier op de pabo's al rekening mee wordt gehouden in het opleiden van nieuwe leraren en zij vragen of de huidige leraren cursussen of iets dergelijk krijgen om hun kennisniveau op orde te brengen.

Er wordt momenteel gewerkt aan het verbeteren van de digitale geletterdheid op lerarenopleidingen. Zo is momenteel digitale geletterdheid één van de thema's in het generieke deel van de kennisbases. Een relevante ontwikkeling is dat digitale geletterdheid een eigen leergebied wordt bij de pabo's, zodat de startbekwame leraar specifieke kennis en vaardigheden meekrijgt die nodig zijn om het onderwijs hierin te kunnen verzorgen.

Voor zittende leraren moet binnen het implementatietraject ingezet worden op professionalisering op het gebied van digitale geletterdheid. In het implementatieplan wordt nader uitgewerkt hoe scholen en leraren hierbij ondersteund kunnen worden.

De leden van de D66-fractie vragen welke plannen de regering heeft om ervoor te zorgen dat het nieuwe curriculum op iedere school goed uitgewerkt en geïmplementeerd wordt, in het bijzonder gezien het nieuwe leergebied digitale geletterdheid. Hoe gaat de regering leraren ondersteunen bij de overgang naar het nieuwe curriculum en op welke wijze borgt de regering dat nieuwe lesmethoden dekkend (en niet méér dan dekkend, gezien de klachten over overvolle lesmethoden) zijn?

Scholen en leraren worden op verschillende manieren ondersteund bij de overgang naar het nieuwe curriculum. Hierbij is te denken aan professionaliseringsactiviteiten zoals bijeenkomsten, leernetwerken en handreikingen. De inzet is erop gericht om leraren en alle andere onderwijsprofessionals toe te rusten om met vertrouwen en vakmanschap met de nieuwe kerndoelen te werken. Verdere uitwerking volgt in het implementatieplan.

Om te waarborgen dat nieuwe lesmethoden aansluiten bij de geactualiseerde kerndoelen zonder tot overladenheid te leiden, wordt gewerkt aan een landelijk kwaliteitskader voor leermiddelen. Dit kader biedt scholen en uitgevers heldere richtlijnen voor de ontwikkeling en selectie van lesmateriaal dat volledig dekkend is, maar niet meer dan dat. Daarnaast wordt een brede kwaliteitsalliantie ingericht waarin docenten, schoolleiders en leermiddelenontwikkelaars samenwerken aan de ontwikkeling en het onderhoud van dit kwaliteitskader. Deze aanpak is toegelicht in de Kamerbrief Digitalisering en leermiddelen in het funderend onderwijs van 22 november 2024.⁴⁴

7. Financiële gevolgen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel als zodanig geen financiële gevolgen zijn verbonden. Deze leden menen echter dat het succes van deze herziening staat of valt bij de nascholing van de leraren. Ook de Kamer deelt deze mening; zij heeft in november 2024 de motie van het lid Pijpelink

⁴⁴ Kamerstukken II 2024/25, 32 034, nr. 54

aangenomen die verzocht om voldoende tijd en ondersteuning voor de leraren te hanteren als randvoorwaarde voor invoering van de curriculumherziening bij het plan voor bij- en nascholing van leraren.⁴⁵ Toen in 1968 de Mammoetwet werd ingevoerd, kreeg het onderwijspersoneel zogenoemde «schoorsteenuren»: drie uren per week die eerstegraadsleraren in het voortgezet onderwijs met een volledige betrekking kregen doorbetaald, zonder dat zij daarvoor les hoefden geven. Staat de regering ook zoiets voor ogen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoeveel geld wil de regering dan hiervoor uittrekken?

Het belang van ondersteuning en professionalisering van leraren in het kader van de curriculumherziening wordt breed onderkend. De motie-Pijpelink, waarin wordt gevraagd om tijd en ondersteuning als randvoorwaarde, is daarbij een belangrijk uitgangspunt. Er is geen voornemen om een regeling in te voeren zoals de «schoorsteenuren» bij de invoering van de Mammoetwet. De uitgangspunt is om de ruimte voor professionalisering te benutten binnen bestaande afspraken. In de cao voor het voortgezet onderwijs is afgesproken dat iedere leraar jaarlijks recht heeft op 16 uur professionalisering gericht op curriculum en basisvaardigheden. In het primair onderwijs is een teambudget beschikbaar, waarover in teamverband afspraken worden gemaakt binnen het werkverdelingsplan. Daarnaast kunnen scholen gebruik maken van reguliere professionaliseringsmogelijkheden en studiedagen. Scholen en leraren worden opgeroepen om de komende jaren deze momenten te benutten om gerichte inzet te plegen op curriculumontwikkeling. Daarbij staat de professionele autonomie van leraren centraal: binnen hun schoolcontext maken teams samen keuzes over de invulling hiervan.

8. Advies en consultatie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat in de internetconsultatie erop werd gewezen dat de leerdoelen die betrekking hebben op burgerschap en digitale geletterdheid kunnen worden ondergebracht bij verschillende schoolvakken. De regering noemt het echter wenselijk om alle kerndoelen die direct betrekking hebben op het burgerschapsonderwijs en digitale geletterdheid in samenhang te presenteren en brengt daarom kerndoelen bijvoorbeeld niet onder op het gebied van mens en maatschappij. Deze leden menen dat dit vooral ervan afhangt hoe SMART⁴⁶ men deze doelen wil en kan formuleren. Kan de regering nader reflecteren op in hoeverre dit bij deze vaardigheden mogelijk en wenselijk is? Moet het in dit geval misschien juist iets minder specifiek?

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het onderwijs in burgerschap in Nederland baat heeft bij duidelijke doelen, omdat het op dit moment voor scholen niet voldoende helder is wat zij binnen dit leergebied precies moeten doen. Daarom is ervoor gekozen om de kerndoelen burgerschap (en digitale geletterdheid) in aparte leergebieden in te delen. Zo is het glashelder aan welke doelen gewerkt moet worden. Kerndoelen worden geformuleerd in de ABC-vorm: audience (publiek: *de leerling of de school*), behaviour (gedrag, bijvoorbeeld *voert gesprekken, schrijft*), en content (leerinhoud, bijvoorbeeld *taalvariatie, bronnen*).

De leden van de CDA-fractie merken op dat er in de internetconsultatie voor gepleit is om in de sectorwetten een eenduidige definitie van «burgerschap» en «digitale geletterdheid» op te nemen. De regering stelt dit niet nodig en wenselijk is. Kan de regering toelichten waarom zij dit niet nodig vinden, zo vragen deze leden.

⁴⁵ Kamerstuk 31 293, nr. 768.

⁴⁶ Deze afkorting staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

De bij wet genoemde onderwerpen vormen de grondslag voor de regering om bij amvb kerndoelen vast te stellen. De termen burgerschap en digitale geletterdheid bieden daarbij voldoende houvast voor de regering om kerndoelen vast te stellen. De inhoud van deze leergebieden kan daarbij door de tijd heen veranderen: digitale geletterdheid als leergebied in het onderwijs nu, heeft een andere betekenis dan digitale geletterdheid tien jaar geleden. Zowel qua kennis, inzicht als vaardigheden die leerlingen moeten opdoen. Bij amvb geeft de regering invulling aan wat zij binnen deze onderwerpen van het onderwijs verwacht. Via het periodieke onderhoud wordt gewaarborgd dat de kerndoelen bij de tijd blijven.

In aanvulling op hetgeen de leden van de SGP-fractie reeds in paragraaf 3.2 aan de orde hebben gesteld, wijzen deze leden erop dat het niet voor de hand ligt het advies van de werkgroep kunstvakken te volgen om de begrippen dans, theater en film als geharmoniseerde aanduiding te gebruiken in de sectorwetten. Het advies van de werkgroep heeft namelijk specifiek betrekking op de bovenbouw van het voortgezet onderwijs en is alleen al vanwege het ontbreken van de vakkenstructuur in het basisonderwijs minder bruikbaar. Zij vragen de regering dit nogmaals te willen wegen. Overigens is, zo merken zij tot slot op, in deze grondslag het afzonderlijke woord «beeldend» zonder nadere duiding hoe dan ook moeilijk te begrijpen en verdient aanvulling of heroverweging.

Zoals reeds opgemerkt in reactie op de vragen in paragraaf 3.2 heeft de regering ervoor gekomen om tot een aanpassing van het voorstel te komen, waarbij de drie disciplines wel behouden blijven maar dat meer keuzevrijheid wordt gelaten aan scholen. Ten aanzien van de discipline «beeldend» is ook een aanpassing doorgevoerd: die discipline wordt in het wetsvoorstel nu aangeduid als «beeldende vormgeving».

9. Caribisch Nederland

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de grondslagen voor de kerndoelen voor Caribisch Nederland grotendeels vergelijkbaar zijn met die voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs in Europees Nederland, zodat dit wetsvoorstel wordt toegepast rekening houdend met het unieke karakter van de eilanden en de onderlinge verschillen met betrekking tot de taal waarin onderwijs wordt gegeven. Deze leden wijzen erop dat vrijwel alle scholen op de BES-eilanden van de inspectie het oordeel «zeer zwak» of «onvoldoende» krijgen. Betekent dit dat de regering zich nu geplaatst ziet voor een extra inspanningsverplichting om de basisvaardigheden van kinderen en jongeren op de BES-eilanden op orde te brengen? Welke stappen gaat zij daartoe zetten, onder andere bij de samenwerking met Bonaire, Saba en Sint-Eustatius bij de uitvoering van de derde onderwijsagenda per eiland?

De kwaliteit van onderwijs in Caribisch Nederland heeft voortdurende aandacht van de regering. Met de partners op Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn per eiland afspraken vastgelegd in de Onderwijsagenda's om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Eén van de prioriteiten in de Onderwijsagenda's is de verbetering van de ondersteuning aan scholen. In 2024 en 2025 hebben de scholen budget ontvangen om externe coaching in te huren. In de aankomende periode zal een duurzame ondersteuningsstructuur voor de scholen worden ontwikkeld. Daarnaast zijn voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius in de onderwijsagenda afspraken met de schoolbesturen gemaakt om meertaligheid in het onderwijs te verankeren en beleid te ontwikkelen waarmee binnen het onderwijs de resultaten in verschillende talen kunnen toenemen.

10. Inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie lezen dat dit wetsvoorstel in augustus 2026 inwerking treedt. Deze leden vragen hoe snel de nieuwe kerndoelen dan kunnen worden verwerkt in de nieuwe lesmaterialen en wanneer deze dan op school in gebruik kunnen worden genomen.

Voor de leergebieden Nederlands en rekenen en wiskunde zijn leer middelen vanaf schooljaar 2026–2027 beschikbaar. Ontwikkelaars kunnen al aan de slag met de definitieve conceptkerndoelen, waardoor zij op tijd nieuwe of aangepaste methoden kunnen ontwikkelen. Ook voor de andere leergebieden wordt al gewerkt aan nieuwe leermiddelen. De oplevering van de leermiddelen verloopt gefaseerd. Afhankelijk van school of ontwikkelaar kunnen er beperkte variaties voorkomen in de fasering. Over het algemeen zullen materialen eerst voor de lagere groepen (groep 3, 4 en 5) van het primair onderwijs en leerjaar 1 van het voortgezet onderwijs, vervolgens voor de hogere groepen (6, 7 en 8) en leerjaar 2, en tot slot voor leerjaar 3 ontwikkeld worden. Deze gefaseerde aanpak biedt scholen ruimte om de invoering te plannen op een manier die past bij hun eigen context.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I. Wijziging van de WPO

Om te komen tot een vakoverstijgende aanpak van lezen, schrijven en rekenen, dienen de scholen (bevoegd gezag) zorg te dragen voor doelgericht en samenhangend vormgegeven onderwijs, zo begrijpen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie uit de toelichting op het eerste en derde lid van subonderdeel 3. Betekent dit voor de regering ook dat schoolboeken niet langer meer plaatjesboeken moeten zijn met korte tekstjes, maar echte boeken met rijke teksten? Vraagt dit dan om een kwaliteitskeurmerk voor leermiddelen? Zo ja, wat voor instanties zouden dan de experts kunnen leveren om een keurmerkcommissie te bemensen?

Leermiddelen zijn belangrijke instrumenten van leraren. Het is belangrijk dat het voor leraren helder is wat leraren moeten kennen en kunnen en dat leermiddelen hen effectief ondersteunen in het overbrengen van deze kennis. Een methode die overvol is of onvoldoende onderbouwd, draagt hier niet aan bij. Daarom is het essentieel dat de nieuwe, heldere kerndoelen inzicht bieden in het onderscheid tussen wat verplicht aangeboden moet worden en wat optioneel is om aan te bieden. Tegelijkertijd is de keuze der middelen een vrije keuze van de school. Om scholen en docenten te ondersteunen bij het maken van deze keuze wordt een landelijk kwaliteitskader voor leermiddelen ontwikkeld. Dit geeft zowel docenten als leermiddelenontwikkelaars een duidelijk beeld van goed onderbouwde kwaliteitscriteria en de aansluiting hiervan op de kerndoelen.

Om de effectieve inzet van leermiddelen te bevorderen, wordt er momenteel bekeken hoe een brede kwaliteitsalliantie voor leermiddelen ingericht kan worden, waarin leraren, bestuurders en leermiddelenmakers samenwerken. Met deze aanpak kunnen leraren doordachte en gerichte keuzes maken bij het evidence-informed gebruik van leermiddelen, terwijl leermiddelenontwikkelaars duidelijkheid krijgen over wat leerlingen moeten kennen en kunnen en hoe dit effectief in hun methoden verwerkt kan worden.

Hoewel de nieuwe kerndoelen veel concreter zijn, komen er ook uitwerkingen van de kerndoelen. De aanpassing van de delegatiegrondslag maakt het mogelijk om bij AMvB via de kerndoelen inclusief de uitwerkingen, de inhoudelijke doelstelling van het onderwijs in het inrichtingsbesluit vast te leggen. De referentieniveaus voor rekenen en Nederlandse taal, die in 2010 wettelijk werden vastgelegd, zouden daarmee overbodig worden. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of dat ook de bedoeling is van de regering.

Dat is (nog) niet het geval. De nieuwe kerndoelen bevatten beheersingsdoelen (deze inhoud moet een leerling beheersen), maar lang niet altijd een beheersingsniveau (deze inhoud moet op dit niveau worden beheerst). Daarom is het wenselijk dat er ten eerste ook beheersingsniveaus worden vastgesteld en ten tweede dat de huidige beheersingsniveaus (referentieniveaus) daarop worden aangepast. Het vraagstuk of er dan uiteindelijk een apart referentiekader nodig is, is onderdeel van een advies van SLO over de actualisatie van de referentieniveaus.

De (concept-)kerndoelen zijn bij Nederlands en rekenen/wiskunde aanboddoelen die zich richten op de school. Dit doet zich voor bij twee aanboddoelen (doelzinnen) van Nederlands en bij één aanboddoel (doelzin) bij rekenen/wiskunde. De nieuwe kerndoelen omvatten echter ook beheersings- en ervaringsdoelen, die staan onder het kopje «Het gaat hierbij om», die zich richten op de leerling. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie signaleren dat over deze doelen niets wordt gezegd in de toelichting en in de wetstekst. Kan de regering toelichten of hiervoor geen aanpassing van de delegatiegrondslag nodig is? Worden deze beheersings- en ervaringsdoelen dan straks via een AmvB vastgelegd in het Inrichtingsbesluit?

De leden van de SGP-fractie lezen dat het door het vaststellen van een uitwerking mogelijk wordt de kerndoelen concreter te formuleren. Deze leden vragen of de regering hiermee bedoelt te zeggen dat door de uitwerking concreter zicht gekregen kan worden wat een kerndoel kan inhouden. Zij menen dat namelijk in strikte en formele zin de uitwerking niet kan gelden als onderdeel van de kerndoelen, alleen al omdat de uitwerking niet verplicht is. Daarmee kan niet gesteld worden dat de kerndoelen zelf concreter worden door een indicatieve uitwerking. Deze leden vragen bovendien om nadere toelichting op de stelling dat ook de uitwerking een inhoudelijke doelstelling dient te bevatten. Zij vragen er aandacht voor dat de conceptkerndoelen op veel plaatsen slechts voorbeelden bevatten en geen nieuwe inhoudelijke doelen. Is dat kennelijk ontoereikend? Leidt de genoemde verplichting er overigens niet tot het risico dat de kerndoelen vooral nog uitgebreider in plaats van duidelijker worden?

De regering is voornemens om de door SLO ontwikkelde kerndoelen te gaan vastleggen bij amvb. De nieuwe kerndoelen zijn door SLO ontwikkeld binnen een vaste structuur, namelijk:

1. Een kerndoel: een korte kernzin met een globale verwoording van de inhoud uit het doel. De kernzin geldt als een overkoepelend doel voor de doelzinnen die onder het kerndoel zijn opgenomen.
2. Doelzinnen: aanbod-, beheersings- of ervaringsdoelen met meer concrete doelstellingen.
3. Uitwerking: «het gaat hierbij om». Hierin wordt in maximaal vijf bullets verduidelijkt wat er binnen de doelzin door leerlingen geleerd, beheerst of ervaren moet zijn. Deze uitwerking moet worden gezien als een gelijkwaardige en complete set: alle bullets zijn nodig om aan de doelzin te voldoen. Alle doelzinnen zijn nodig om aan het kerndoel te

voldoen. De uitwerking ziet niet op het *hoe* en de uitwerking bevat geen voorbeelden.

Met het vastleggen van deze uitwerking is beoogd meer duidelijkheid te geven aan leraren over wat leerlingen moeten kennen en kunnen. Hoewel het kan lijken op een uitbreiding is de verwachting dat dit in de praktijk juist focus en houvast biedt voor leraren: als je goed weet wat je verplicht moet doen, is het ook helder welke zaken dus niet binnen het curriculum hoeven te worden uitgewerkt. Daarom is met dit wetsvoorstel beoogd ook een uitwerking van kerndoelen te kunnen vastleggen. Alle kerndoelen, en de uitwerking daarvan, zijn zo geformuleerd dat scholen de ruimte behouden om eigen keuzes te maken in hoe zij de kerndoelen aanbieden en dat zij accenten kunnen aanbrengen op basis van populatie, visie of identiteit.

In een eerdere versie van de conceptkerndoelen werden ook voorbeelden meegegeven van dit *hoe*, onder de categorie *te denken valt aan*. Deze voorbeeldmatige les- en opdrachtideeën zijn door de ontwikkelteams bedacht en deze waren niet verplicht, maar golden ter illustratie en inspiratie. Om de helderheid voor leraren te optimaliseren worden in de nieuwe en definitieve kerndoelenboekjes en -besluiten alleen nog de wettelijk verplichte kerndoelen opgenomen en komt deze categorie te vervallen.

De leden van de SGP-fractie vinden de rechtvaardiging voor het opnemen van rekenen, lezen en schrijven in een afzonderlijk lid niet heel duidelijk en overtuigend. De regering verwijst naar het onderscheid tussen het eigenstandige karakter als de rol binnen andere vakgebieden. Deze leden constateren dat beide ook voldoende bediend zouden worden indien de kernvaardigheden gewoon in de opsomming van het vierde lid zouden staan. De verplichting voor het bevoegd gezag om de kernvaardigheden in andere vakgebieden aan bod te laten komen, volgt immers uit het eerste en twaalfde lid. Zij vragen de gemaakte keuze nader toe te lichten. Bovendien vragen zij waarom het wetsvoorstel gelet op de doelstelling niet specifiek bepaalt dat de integrale doorwerking specifiek betrekking heeft op de kernvaardigheden. Leidt het voorstel er in de huidige vorm niet toe dat eigenlijk van alle kerndoelen geldt dat zij integraal, met doorwerking in alle vakgebieden, aan bod moeten komen?

De regering acht het van belang om de vaardigheden lezen, schrijven en rekenen expliciet tot uitdrukking te brengen in de wet. Deze vaardigheden zijn essentieel voor het schoolsucces van leerlingen en uiteindelijk de mogelijkheid voor leerlingen om succesvol te kunnen participeren in de maatschappij. Met deze bepaling wordt in de eerste plaats een voorschrift gegeven aan de regering om deze vaardigheden in voldoende mate in de gehele set kerndoelen tot uitdrukking te laten komen. Daarmee wordt gewaarborgd dat binnen de kerndoelen deze vaardigheden een integrale plek krijgen. Dit werkt uiteindelijk door in het onderwijs op school en in de klas.

De opdracht aan het bevoegd gezag om het onderwijs doelgericht en samenhangend vorm te geven omvat de verplichting voor het bevoegd gezag om een onderwijsprogramma in te richten dat op planmatige wijze toewerkt naar de realisering van de kerndoelen. Waarbij het bevoegd gezag een visie ontwikkelt op het onderwijs die in het onderwijsprogramma zodanig tot uitdrukking komt dat de leerlingen een over de leerjaren heen met elkaar samenhangend programma krijgen aangeboden.

Binnen dat onderwijsprogramma maakt het bevoegd gezag op basis van haar eigen pedagogisch-didactische visie keuzes over de wijze waarop zij de kerndoelen in haar onderwijs aanbiedt. Dit kan in vakken, maar

bijvoorbeeld ook projectmatig. Niet alle onderwerpen hoeven dus integraal te worden aangeboden.

De vaardigheden lezen, schrijven en rekenen zullen echter op verschillende plekken in de kerndoelen een plaats krijgen. En worden daarmee ook onderdeel van het onderwijs in de andere leergebieden. Voor deze vaardigheden is het integrale karakter daarmee deels een gegeven.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de uiteenlopende formuleringen in het tweede en twaalfde lid als het gaat om het karakter van de kerndoelen. Geredeneerd vanuit het karakter van de kerndoelen lijkt een onderscheid tussen het nastreven van de vast te stellen doelen en het behalen van deze doelen door het bevoegd gezag in de praktijk niet voor de hand te liggen en zou in beide gevallen het behalen centraal kunnen staan. En waarom bevat het twaalfde lid een tijdsbepaling dat de doelen aan het einde van de basisschool behaald moeten zijn, terwijl die in het tweede lid ontbreekt?

Met het tweede lid wordt, naast de delegatiegrondslag, een nader voorschrift geboden ten aanzien van het onderwijsprogramma van het bevoegd gezag. Voor dat onderwijsprogramma vormen de kerndoelen de inhoudelijke doelstellingen die dienen te worden nagestreefd. Het onderwijsprogramma moet daar dus op worden ingericht. Het onderwijsprogramma omvat, logischerwijs, het onderwijs van de eerste tot de laatste groep.

Met het twaalfde lid wordt een opdracht gegeven met betrekking tot de onderwijsactiviteiten die het bevoegd gezag ontplooit. Die dienen gericht te zijn op het behalen van de kerndoelen. Indien het bevoegd gezag uitwerking geeft in haar onderwijs aan een onderwijsprogramma dat conform het tweede lid is opgesteld, dan zal hiervan automatisch sprake zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom zij, mede in het licht van het woord kerndoelen, gekozen heeft voor het woord doelstelling in plaats van doel. Ligt het taalkundig voor de hand om, anders dan bij het bepalen van doelstellingen, ook het behalen van doelstellingen als formulering te kiezen?

In algemene zin geldt dat een doelstelling een meer specifiek een meetbaardere formulering is van wat men wilt behalen. Terwijl een doel een algemenere inslag heeft. Omdat de kerndoelen specifiek geformuleerde doelstellingen voor het onderwijs omvatten acht de regering het gebruik van de term «doelstelling» in deze situatie passend.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul