



## **Besluit van ..... houdende wijziging van het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO en het Besluit kerndoelen onderbouw VO in verband met invoering van de canon in de kerndoelen**

### **Ontwerpbesluit**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sharon A.M. Dijkema en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Marja van Bijsterveldt-Vliegthart, gedaan mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van 13 oktober 2008, nr. WJZ/62981 (2659), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 9, vijfde lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 11b, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs;

De Raad van State gehoord (advies van ....., nr. ....);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sharon A.M. Dijkema en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Marja van Bijsterveldt-Vliegthart, uitgebracht mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van ....., nr. ...., directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### **ARTIKEL I**

Het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO wordt als volgt gewijzigd:

A

In de bijlage wordt kerndoel 53 vervangen door:

53. De leerlingen leren over de belangrijke historische personen en gebeurtenissen uit de Nederlandse geschiedenis waaronder in elk geval die van de canon van Nederland, bestaande uit 50 vensters, en kunnen die met voorbeelden verbinden aan de wereldgeschiedenis.

B

Artikel 2 komt te luiden:

#### **Artikel 2**

Kerndoel 53, zoals dat luidde op 31 juli 2009, kan door het bevoegd gezag van een basisschool of een speciale school voor basisonderwijs uiterlijk tot 1 augustus 2011 worden gehanteerd voor onderwijs aan leerlingen die op 31 juli 2009 reeds onderwijs volgden.

### **ARTIKEL II**

Het Besluit kerndoelen onderbouw VO wordt als volgt gewijzigd:

A

In de bijlage wordt in kerndoel 37 de eerste volzin vervangen door: De leerling leert een kader van tien tijdvakken te gebruiken om gebeurtenissen, ontwikkelingen en personen, waaronder in elk geval die van de canon van Nederland, bestaande uit 50 vensters, in hun tijd te plaatsen.

B

Na artikel 3 wordt een artikel ingevoegd, luidende:



---

### **Artikel 3a. Overgangsrecht canon**

Kerndoel 37, zoals dat luidde op 31 juli 2009, kan door het bevoegd gezag van een school uiterlijk tot 1 augustus 2010 worden gehanteerd voor onderwijs aan leerlingen in het tweede leerjaar.

### **ARTIKEL III**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
S.A.M. Dijkma.*

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart.*

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,*



---

## NOTA VAN TOELICHTING

### Algemeen

Deze nota van toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

### 1. Inhoud van het besluit

Door onderhavig besluit wordt de zgn. canon van Nederland, zoals voorgesteld door de Commissie ontwikkeling Nederlandse canon (voorzitter: prof.dr. F.P. van Oostrom) opgenomen in de kerndoelen voor het basisonderwijs en die voor het voortgezet onderwijs. De kerndoelen voor het voortgezet onderwijs zijn van toepassing in het eerste leerjaar en in het tweede leerjaar. Door het opnemen van de canon in de kerndoelen wordt gegarandeerd dat alle leerlingen in aanraking komen met de 50 'vensters' die de canon vormen. Deze vensters vormen het minimum dat aan feitelijke historisch-culturele kennis van elke Nederlander verwacht mag worden. Deze vensters zijn terug te vinden op de website [www.entoen.nu](http://www.entoen.nu) en worden periodiek vastgesteld door een onafhankelijke commissie.

Daarnaast gelden andere eisen. De bestaande en te handhaven kerndoelen omvatten historische vaardigheden en ook de 'tien perioden' voorgesteld door de Commissie historische en maatschappelijke vorming onder leiding van prof.dr. P. de Rooij. Het spreekt vanzelf, dat de 50 vensters zoveel mogelijk aan de orde komen in samenhang met die andere kerndoelen. Er is maar in zeer beperkte zin sprake van 'nieuwe leerstof'.

Er wordt in dit verband nog eens op gewezen, dat de ordening van de kerndoelen niet een verplichting aan de scholen oplegt om die ordening ook toe te passen in het onderwijs. Voor de meeste van de 50 vensters van de canon van Nederland ligt het in de rede dat zij worden onderwezen binnen een vak geschiedenis of in een breder leergebied dat mede historische kennis omvat: de school maakt daarin een eigen keuze. Het is ook een keuze van de school om sommige vensters aan de orde te stellen in andere vakken en/of leergebieden.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van het besluit is 1 augustus 2009 (zie tevens de toelichting op artikel III). Voor de meeste scholen zal echter gelden, dat veel van de vensters ook nu al aan de orde komen en dat zij ernaar zullen streven om voor de vensters waarvoor dat nog niet het geval is, dat alsnog zo spoedig mogelijk te bereiken. Op dit punt kunnen er echter praktische beperkingen zijn. Daarom is er een overgangstermijn voor het basisonderwijs en voor het voortgezet onderwijs geregeld. De eis dat alle leerlingen in het onderwijs kennis maken met alle vensters geldt voor het basisonderwijs met ingang van 1 augustus 2011 en voor het voortgezet onderwijs met ingang van 1 augustus 2010. Voor het voortgezet onderwijs geldt een overgangstermijn van een jaar voor onderwijs aan leerlingen in het tweede leerjaar. Dat betekent dat de eis dat leerlingen kennis maken met alle 50 vensters van de canon van Nederland geldt voor de leerlingen die met ingang van 1 augustus 2009 instromen in het voortgezet onderwijs en voor 1 augustus 2010 nog niet voor leerlingen die onderwijs volgen in het tweede leerjaar. De leerlingen die met ingang van 1 augustus 2009 instromen in het voortgezet onderwijs beginnen per 1 augustus 2010 met het tweede leerjaar. Voor het voortgezet onderwijs geldt een overgangstermijn van een jaar in tegenstelling tot twee jaar voor het basisonderwijs, omdat de canon van Nederland alleen een verplichting is voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Deze periode bestrijkt minder jaren dan het basisonderwijs, wat een kortere overgangperiode rechtvaardigt.

### 2. Uitvoeringsgevolgen

CFI heeft voor dit besluit een uitvoeringstoets verricht. CFI voorziet geen uitvoeringsgevolgen voor CFI of de Auditdienst (AD).

### 3. Administratieve lasten

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van scholen.

### 4. Financiële gevolgen

Aan dit besluit zijn geen gevolgen voor de Rijksbegroting verbonden.



---

## Artikelsgewijs

### Artikelen I en II

De canon van Nederland wordt voor het basisonderwijs opgenomen in kerndoel 53. Het bestaande kerndoel 53 is daartoe vervangen. Voor het voortgezet onderwijs wordt de canon van Nederland opgenomen in kerndoel 37. Voor het basisonderwijs geldt een overgangstermijn van twee jaar. Dat betekent dat het bevoegd gezag van een basisschool of een speciale school voor basisonderwijs uiterlijk 1 augustus 2011 verplicht is het nieuwe kerndoel 53 te hanteren voor onderwijs aan leerlingen, die op 31 juli 2009 reeds onderwijs volgden. Tot die tijd kan het bevoegd gezag kerndoel 53, zoals dat luidde voor 1 augustus 2009, hanteren voor onderwijs aan deze leerlingen. De verplichting om het nieuwe kerndoel 53 met daarin de canon van Nederland opgenomen toe te passen in het basisonderwijs geldt dus wel voor nieuwkomers in het basisonderwijs. Voor het voortgezet onderwijs geldt een overgangstermijn van een jaar. Het bevoegd gezag van een school is verplicht om kerndoel 37, waarin de canon van Nederland voor het voortgezet onderwijs is opgenomen, met ingang van 1 augustus 2010 te hanteren voor onderwijs aan leerlingen in het tweede leerjaar. Tot 1 augustus 2010 is kerndoel 37, zoals dat luidt met ingang van 1 augustus 2009, dus alleen een verplichting voor het bevoegd gezag voor onderwijs aan leerlingen in het eerste leerjaar.

### Artikel III

De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 augustus 2009; het overgangsrecht is daarop gebaseerd. De datum van 1 augustus 2009 is echter niet opgenomen in de inwerkingtredingsbepaling, in verband met de voorhangprocedure (artikel 9, vijfde lid, Wet op het primair onderwijs en artikel 11b, eerste lid, Wet op het voortgezet onderwijs). Het vastgestelde besluit wordt overgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal en treedt niet in werking dan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken en gedurende die termijn niet door of namens een van beide Kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het in het besluit geregelde onderwerp bij wet wordt geregeld. Bij deze procedure past het niet om de inwerkingtredingsdatum reeds in dit besluit vast te stellen. Daarom is bepaald dat de inwerkingtreding geschiedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
S.A.M. Dijkema.*

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart.*



## Advies Raad van State

No. W05.08.0440/I  
's-Gravenhage, 16 december 2008

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 16 oktober 2008, no. 08.002991, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw S.A.M. Dijkema, en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliegthart, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO en het Besluit kerndoelen onderbouw VO in verband met de invoering van de canon in de kerndoelen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit neemt de 'Canon van Nederland' op in de kerndoelen voor het primair onderwijs en in de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Daarnaast is bij de Raad een ontwerpbesluit ter advisering ingediend met betrekking tot de kerndoelen in het speciaal onderwijs, waarvan deze canon ook deel uitmaakt.<sup>1</sup>

De Raad van State schetst eerst beknopt de wording en inhoud van de canon. Vervolgens beziet hij het ontwerpbesluit vanuit het perspectief van het huidige stelsel van kerndoelen, van de vrijheid van onderwijs en van de door de regering gegeven motivering. De Raad komt in het licht daarvan tot de conclusie dat het ontwerpbesluit nader dient te worden overwogen.

### 1. Totstandkoming en inhoud van de canon

In 2005 heeft de Onderwijsraad geadviseerd een canon op te stellen met de belangrijkste onderwerpen uit de (cultuur)geschiedenis van Nederland. Deze canon zou de waardevolle onderdelen van onze cultuur en geschiedenis moeten bevatten die nieuwe generaties via het onderwijs worden meegegeven. Een deel van de canon zou in de kerndoelen en examenprogramma's moeten worden opgenomen. De overige delen zouden een leidraad kunnen bieden voor het onderwijs buiten het kerncurriculum en voor culturele instellingen buiten het onderwijs.<sup>2</sup>

Bij brief van 26 mei 2005 heeft de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) de Commissie ontwikkeling Nederlandse canon, onder voorzitterschap van prof. dr. F.P. van Oostrom (hierna: Commissie Van Oostrom) opdracht gegeven een canon voor het primair en voortgezet onderwijs te ontwikkelen volgens de uitgangspunten die de Onderwijsraad heeft geschetst. De canon is in oktober 2006 gepubliceerd.<sup>3</sup>

De canon bevat vijftig chronologisch geordende onderwerpen uit de Nederlandse geschiedenis, vensters genaamd. Een venster kan betrekking hebben op een specifieke historische persoon (bijvoorbeeld Willem van Oranje of Spinoza), maar kan ook betrekking hebben op een abstracter thema (bijvoorbeeld de slavernij of de verzorgingsstaat), een bepaalde periode (de Tweede Wereldoorlog) of een concrete gebeurtenis (Srebrenica). Het overgrote deel van de vensters bestaat uit 'zuiver' historische onderwerpen, maar er zijn ook vensters die meer raakvlakken hebben met bijvoorbeeld kunstgeschiedenis, aardrijkskunde of Nederlands (Rembrandt, de haven van Rotterdam of Annie M.G. Schmidt).

Op 6 februari 2008 heeft een algemeen overleg plaats gevonden tussen de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de bewindslieden van OCW.<sup>4</sup> De bewindslieden hebben daarbij medegedeeld dat de canon zal worden opgenomen in de kerndoelen voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs.

Het ontwerpbesluit beoogt de volledige canon in de kerndoelen op te nemen.<sup>5</sup> Daarnaast blijven de huidige kerndoelen voor geschiedenis gehandhaafd. Deze zien op de vereiste 'historische vaardigheden', alsmede op inzicht in de indeling van de geschiedenis in tien perioden zoals deze in 2001 is opgesteld door de Commissie historische en maatschappelijke vorming, onder voorzitterschap van prof. dr. P. de Rooij (hierna: Commissie De Rooij).<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Ontwerpbesluit kerndoelen WEC, W05.08.0382 (nog geen advies uitgebracht).

<sup>2</sup> Onderwijsraad, 'De stand van educatief Nederland', januari 2005, blz. 13 en 21-23.

<sup>3</sup> 'Entoen.nu. De canon van Nederland' (deel A en deel B).

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 158.

<sup>5</sup> Respectievelijk in kerndoel 53 van het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO en in kerndoel 37 van het Besluit kerndoelen onderbouw voortgezet onderwijs.

<sup>6</sup> Kerndoel 52 van het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO en kerndoel 37 van het Besluit kerndoelen onderbouw voortgezet onderwijs.



## 2. Verhouding tot de opzet van de huidige kerndoelen

De kerndoelen voor het primair en voortgezet onderwijs zijn in 1993 voor het eerst vastgesteld. Die kerndoelen waren zeer omvangrijk en gedetailleerd uitgeschreven.<sup>7</sup>

In 1997 en 1998 zijn de kerndoelen voor de eerste keer bijgesteld.<sup>8</sup> De bedoeling was de kerndoelen globaler te maken en daarmee meer ruimte te creëren voor scholen. Op deze kerndoelen kwam niettemin de kritiek dat ze nog immer overladen en onwerkbaar waren, en eerder demotiverend zouden werken.<sup>9</sup> Zelfs in de nota van toelichting werd al gerept van de vrees dat het curriculum nog steeds 'overladen' zou kunnen zijn.<sup>10</sup>

Naderhand zijn de kerndoelen opnieuw aangepast en sterker uitgedund, aan de hand van voorstellen van een commissie onder voorzitterschap van prof. dr. W.H.F.W. Wijnen. Dit heeft in 2005 geleid tot het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO, waarin aanzienlijk minder en veel globaler geformuleerde kerndoelen werden vastgelegd.<sup>11</sup> Het besluit bevat drie kerndoelen voor geschiedenis, namelijk basale historische vaardigheden (kerndoel 51), de tien tijdvakken van de Commissie De Rooij (kerndoel 52) en de eis dat leerlingen over de belangrijkste historische personen en feiten uit de Nederlandse geschiedenis leren (kerndoel 53).

De kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn in 2006 opgeschoond, waarbij de voorstellen van de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming als uitgangspunt hebben gediend. Het karakter van de kerndoelen is hierbij gewijzigd in globale, algemeen geformuleerde doelen die 'een kader [bieden] waarbinnen scholen echte aanbodkeuzes kunnen maken'.<sup>12</sup> Daarbij is doelbewust beoogd aan de scholen veel ruimte te geven, onder andere door de formulering in het nieuwe artikel 11b, eerste lid, van de WVO, dat aandacht moet worden besteed aan 'aspecten van' onder meer geschiedenis. De huidige vier kerndoelen, opgenomen in het Besluit kerndoelen onderbouw VO, zien op historische vaardigheden (kerndoelen 38 tot en met 40) en de tien tijdvakken van de Commissie De Rooij (kerndoel 37).<sup>13</sup>

De opname van de vijftig vensters van de canon in de kerndoelen staat haaks op deze ontwikkeling naar meer autonomie voor scholen en minder gedetailleerde onderwijsinhoudelijke voorschriften. Invoering van de canon leidt er toe dat de doelen voor met name het vak geschiedenis tot op het niveau van te kennen concrete feiten en personen wordt voorgeschreven. Daarmee wordt geschiedenis het enige vak waarvoor zulke specifieke en uitgebreide normen gelden.<sup>14</sup> Zelfs in verhouding tot de eerdere generaties kerndoelen is de canon gedetailleerder, omdat hierin ook de verplichte kennisneming van concrete feiten en personen is opgenomen.<sup>15</sup>

Deze mate van detaillering valt niet goed te verenigen met de rol die de kerndoelen moeten spelen in de vernieuwde opzet van de onderbouw van het voortgezet onderwijs, zoals deze bij de wijziging van de WVO in 2006 is geformuleerd: 'de omvang en de formulering van de kerndoelen moet dusdanig zijn dat alle scholen in staat worden gesteld om maatwerk te leveren voor leerlingen van verschillende schoolsoorten. De richtinggevende kerndoelen moeten vertaald kunnen worden in concrete onderwijsprogramma's op verschillende niveaus en op scholen van alle signaturen.'<sup>16</sup>

Naar het oordeel van de Raad passen de vensters van de canon door hun gedetailleerdheid, specificiteit en aantal niet in deze vernieuwde opzet. De canon kan uiteraard wel een inspiratiebron vormen bij de concrete invulling van het onderwijsprogramma door de scholen. Zo werd hij ook gezien in het kader van vorengenoemde wijziging van de WVO welke aan de nieuwe kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs ten grondslag ligt: 'de kerndoelen bieden de wettelijke basis, die onder meer met behulp van de canon, uitgewerkt en verdiept kunnen worden in concrete onderwijsprogramma's. De canon heeft met andere woorden – anders dan de kerndoelen – geen wettelijke status.'<sup>17</sup>

Met de voorgenomen incorporatie van de canon in de kerndoelen wordt ingegaan tegen de geschetste ontwikkeling naar meer autonomie voor scholen en de daarmee samenhangende, meer algemene en globale omschrijving van de kerndoelen. Een dergelijke mate van detaillering spoort niet met genoemde wetwijziging.

## 3. Verhouding tot de vrijheid van onderwijs

Door opname van de canon in de kerndoelen worden alle scholen in het primair en voortgezet

<sup>7</sup> Stb. 1993, 208.

<sup>8</sup> Stb. 1997, 484, en Stb. 1998, 354.

<sup>9</sup> Advies van 24 april 1998, Bijvoegstel Stcrt. 14 juli 1998, nr. 130 (W05.98.0017).

<sup>10</sup> Stb. 1998, 354, blz. 7.

<sup>11</sup> Stb. 2005, 551.

<sup>12</sup> Stb. 2006, 316, p. 9.

<sup>13</sup> Stb. 2006, 316.

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld de kerndoelen 40 en 41 (Natuur en techniek) en 47 en 49 (Ruimte) in het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO.

<sup>15</sup> Zie de kerndoelen 1993 in Stb. 1993, 208, blz. 31–34 en de kerndoelen 1998 in Stb. 1997, 484, blz. 31 en Stb. 1998, 354, blz. 7.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 323, nr. 3, blz. 4.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 323, nr. 3, blz. 11.



onderwijs verplicht dezelfde vijftig historische onderwerpen te behandelen. Dit roept de vraag op hoe een zo gedetailleerd omschreven, verplicht curriculum ten aanzien van historische kennis en inzicht zich verhoudt tot de in artikel 23 van de Grondwet vastgelegde vrijheid van onderwijs (de vrijheid van richting en inrichting).

Ingevolge artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet, worden de eisen van deugdelijkheid aan het geheel of ten dele uit de openbare kas bekostigde onderwijs te stellen, bij de wet geregeld, met inachtneming voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting. Ingevolge het zesde lid van dit artikel worden de eisen van deugdelijkheid voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel of gedeeltelijk uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs even afdoende gewaarborgd wordt. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.

De vrijheid van inrichting kan omschreven worden als het recht om de bijzondere school en het daarin gegeven onderwijs naar eigen inzicht in te richten, onder meer voor wat betreft de inhoud en de methode van het onderwijs. Voor zover de inrichting samenhangt met de richting van de school kunnen aan deze vrijheid door de wetgever maar zeer beperkt grenzen worden gesteld. Voor zover de inrichting niet met de richting samenhangt kan zij aan verdergaande beperkingen worden onderworpen. Niettemin heeft de vrijheid van inrichting ook los van richtingsaspecten zelfstandige betekenis, en dient bij het stellen van beperkingen de maat van het noodzakelijke te gelden. Daarenboven komt ook het openbaar onderwijs pedagogisch-organisatorische autonomie toe om het onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven. Uit deze vrijheid en autonomie vloeit voort, dat terughoudendheid moet worden betracht bij het opleggen van onderwijsinhoudelijke deugdelijkheidseisen. Voor het daardoor beperken van deze eigen ruimte van scholen dienen zwaarwegende gronden te zijn, en moet voldaan worden aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Naarmate onderwijsinhoudelijke deugdelijkheidseisen in meer gedetailleerde voorschriften vervat zijn zullen de beperkingen op de vrijheid van inrichting ingrijpender zijn en wordt ook, voor zover het om identiteitsgevoelige onderwerpen gaat, de kans op aantasting van de vrijheid van richting groter. Bij invoering van nieuwe, meer specifieke kerndoelen dient derhalve te worden afgewogen of het belang van meer precieze richtsnoeren wel opweegt tegen de daaruit voortvloeiende verdere beperking van de vrijheid van inrichting: in elk geval zouden die beperkingen niet zover mogen gaan dat scholen vrijwel geen keuze meer hebben met betrekking tot de inhoud van hun onderwijs. Gelet op de vergaande detaillering die het voorschrijven van de canon voor met name het geschiedenisonderwijs zal hebben en gezien de identiteitsgevoelige aard van dit vak had de toelichting bovendien een toetsing in het licht van de vrijheid van richting moeten bevatten. Een dergelijke toetsing ontbreekt echter geheel.

De wetgever heeft met de vrijheid van richting rekening gehouden door in de WPO de mogelijkheid op te nemen om eigen, qua niveau gelijkwaardige kerndoelen vast te stellen voor scholen die dringende bedenkingen tegen de bestaande kerndoelen hebben, de zogenaamde substitutiemogelijkheid.<sup>18</sup> Ten aanzien van de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs is deze substitutiemogelijkheid in 2006 evenwel vervallen, omdat de nieuwe sindsdien geldende kerndoelen dusdanig globaal zijn geformuleerd dat aangenomen mag worden dat elke signatuur (richting) voldoende vrijheid heeft om daaraan de gewenste eigen invulling te geven.<sup>19</sup>

De canon beoogt meer te zijn dan de vaststelling van een minimum aan historisch-culturele feitenkennis. Bij de samenstelling ervan is ook rekening gehouden met de betekenis van deze feiten voor burgerschapsvorming en integratie. De leerlingen moeten de inhoud van de canon kunnen gebruiken om hun eigen standpunt in en ten opzichte van de maatschappij te bepalen. De Onderwijsraad noemt in dit verband geschiedenis en levensbeschouwing in één adem.<sup>20</sup> Burgerschapsvorming en integratie zijn sinds enige jaren opgenomen als uitgangspunten van het onderwijs. De Raad van State heeft er bij de opname van deze doelen als uitgangspunten van het onderwijs echter op gewezen dat het voorschrijven van de inhoud van burgerschapsvorming begrensd wordt door de kaders die artikel 23 van de Grondwet stelt. Dat betekent dat in het openbaar onderwijs burgerschapsvorming moet plaatsvinden met inachtneming van eenieders godsdienst en levensovertuiging, en dat ten aanzien van het bijzonder onderwijs de vrijheid van richting moet worden geëerbiedigd.<sup>21</sup>

Vermoedelijk zal het overgrote deel van de scholen ten aanzien van de canon geen richtingsbezwaren koesteren. De Raad acht het niettemin een reële mogelijkheid dat sommige richtingen zich toch onvoldoende in het geheel aan vensters of specifieke onderdelen van de canon zullen herkennen.<sup>22</sup> Niet uit te sluiten valt dat deze richtingen op goede gronden bij invoering van de canon gebruik zullen

<sup>18</sup> WPO, artikel 9, vijfde en zevende lid.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 323, nr. 3, blz. 4 en 12; Staatsblad 2006, 316, blz. 9.

<sup>20</sup> 'De stand van educatief Nederland', 2005, blz. 18.

<sup>21</sup> Advies van 3 augustus 2004, Kamerstukken II 2004/05, 29 666 nr. 4.

<sup>22</sup> Zie de 'Canon van het Christelijk Onderwijs', gepubliceerd in het Nederlands Dagblad van 15 februari 2007.



willen maken van een mogelijkheid tot substitutie van kerndoelen. Die mogelijkheid bestaat weliswaar voor het primair onderwijs, maar is, zoals de Raad hiervoor reeds memoreerde, in het voortgezet onderwijs enkele jaren geleden afgeschaft. Die afschaffing kan niet los worden gezien van de veel globaler formulering van de kerndoelen voor de onderbouw voortgezet onderwijs sinds 2006, waardoor aan substitutie geen behoefte meer zou bestaan.<sup>23</sup> Een terugkeer naar gedetailleerde kerndoelen zoals met de invoering van de canon zal geschieden zal de behoefte in het voortgezet onderwijs aan substitutie van kerndoelen weer doen toenemen. De toelichting zou aandacht moeten besteden aan de verhouding van de canon tot de vrijheid van richting en in het bijzonder aan de behoefte in het voortgezet onderwijs aan een substitutiemogelijkheid ter zake.

De canon bevat vijftig onderwerpen, vensters, die in het onderwijs – vooral in het vak geschiedenis – in elk geval aan de orde moeten komen. Scholen zijn op zichzelf weliswaar vrij in de nadere uitwerking van deze onderwerpen. De onderwijstijd voor geschiedenis is echter beperkt, en de canon is omvangrijk en specifiek. Invoering van de canon zal met zich brengen dat er vele verplichte aspecten zijn die bij de vormgeving van met name in het vak geschiedenis in acht genomen moeten worden. Hiermee is de onderwijstijd en -stof al voor een groot deel tot in detail ingevuld, en blijft er nog maar beperkte tijd en ruimte over voor eigen accenten die scholen in het geschiedenisonderwijs willen leggen. Bij die eigen invulling kan gedacht worden aan – plausibele – alternatieve accenten, zoals onderwerpen die van belang zijn voor de richting van de school, aan regionale of juist meer Europees of internationaal georiënteerde thema's, of aan de historische aspecten van belangrijke actuele onderwerpen.

Het gevaar bestaat dan ook dat de in de canon gedetailleerd voorgeschreven aspecten scholen te weinig ruimte gunnen om een eigen invulling aan het geschiedeniscurriculum te geven. Dat valt niet zonder meer te verenigen met het uitgangspunt van het Nederlandse onderwijsbestel dat het bijzonder en het openbaar onderwijs een grote vrijheid hebben om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten.

Naar het oordeel van de Raad vormt de verplichtstelling van de vijftig vensters uit de canon een vergaande beperking van de vrijheid van inrichting. De Raad ziet vooralsnog geen zwaarwegende redenen die een dergelijke beperking kunnen dragen.

#### 4. Motivering

De argumentatie bij het ontwerpbesluit waarom de canon in de kerndoelen opgenomen moet worden is uiterst summier. Niet duidelijk is welk probleem met de verplichtstelling van de canon moet worden opgelost en of een verplichtstelling een effectief middel is om dat probleem op te lossen. De toelichting volstaat met te stellen dat deze canon het minimum aan feitelijke historisch-culturele kennis bevat dat van elke Nederlander verwacht mag worden, en dat opname in de canon garandeert dat elke leerling hiermee in aanraking komt. Deze stellingen worden in de toelichting verder niet onderbouwd. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat het ontbreken van historische feitenkennis het op te lossen probleem is. In kerndoel 53 van het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO is echter voor het primair onderwijs al de eis opgenomen dat de leerlingen de belangrijkste historische personen en gebeurtenissen uit de Nederlandse geschiedenis leren. En in kerndoel 37 van het Besluit kerndoelen onderbouw VO is voorgeschreven dat de leerlingen over de kenmerkende aspecten van de tien daar genoemde tijdvakken leren.

Volgens de Commissie Van Oostrom is de canon met groot enthousiasme in het onderwijs en in de samenleving ontvangen. De canon is in enkele jaren een bekend fenomeen geworden en heeft inmiddels navolging gevonden door het opstellen van een groot aantal regionale, lokale en thematische canons. Het rapport van de Commissie Van Oostrom spreekt in dit verband zelfs van een 'canonexplosie'.<sup>24</sup> Gelet op dit enthousiasme valt te verwachten dat scholen en uitgeverijen een belangrijk deel van de canon ook zonder de voorgenomen verplichtstelling tot onderdeel van hun onderwijs en hun lesmethoden zullen nemen. De toelichting bij het ontwerp-besluit merkt op dat voor de meeste scholen geldt dat veel van de vensters ook nu al aan de orde komen. Nu de meeste scholen uit eigen beweging al veelvuldig gebruik zullen maken van de canon lijkt opname in de kerndoelen niet noodzakelijk.

Uit de eerder genoemde geschriften over de invoering van de canon blijkt dat deze niet alleen beoogt de historisch-culturele basiskennis te verbeteren, maar ook burgerschapsvorming ten doel heeft. De Onderwijsraad verwees in zijn advies naar het opgelaaide debat over de nationale identiteit. Daarbij gaat het ten eerste om de relatie tussen en de vermenging van de traditionele Nederlandse cultuur en culturen van nieuwkomers. Het onderwijs zal een balans moeten zoeken tussen klassieke waarden en individualisme en waarden als gemeenschapszin en burgerschap. Onderwijs in onder meer geschie-

<sup>23</sup> Zie onder andere het advies van de Onderwijsraad, 8 juli 2005, blz. 7.

<sup>24</sup> 'En toen.nu. De canon van Nederland. Rapport van de Commissie ontwikkeling Nederlandse canon', deel C, blz. 11–16.





denis en levensbeschouwing moet leerlingen de mogelijkheid bieden om ter zake een eigen visie te ontwikkelen.<sup>25</sup>

De toenmalige minister sprak in haar opdracht dan ook de overtuiging uit dat als jongeren in Nederland de kennis van tenminste de kern van de canon delen, dit burgerschapsvorming en integratie ten goede zal komen.<sup>26</sup> Ook de huidige minister heeft in het algemeen overleg opgemerkt dat gedeelde kennis van de hoogte- en dieptepunten in het geschiedenisverhaal van Nederland stellig gewenst is, en bijdraagt tot verantwoord burgerschap.<sup>27</sup>

De Raad komt tot de conclusie dat bij de samenstelling van en de discussie over de canon de bruikbaarheid ervan voor burgerschapsvorming en integratie steeds een belangrijke rol heeft gespeeld. Omdat de toelichting zich niet over dit andere doel uitlaat, wordt ook onvoldoende duidelijk wat de relatie is tussen de canon als kerndoel en de uitgangspunten inzake burgerschapsvorming en integratie in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs.<sup>28</sup>

In het overleg met de vaste commissie voor OCW onderschreef de minister van OCW het standpunt van de Commissie Van Oostrom dat er niets tegen een canon is die een beschaafde vorm van Nederlanderschap en zelfbewustzijn schraagt, mits dat gevoel gelijke tred houdt met een doorleefd beeld van de betrekkelijkheid daarvan plus kennis van de zwarte bladzijden in het geschiedenisverhaal van Nederland.<sup>29</sup>

De Raad wijst er echter op dat de Nederlandse overheid met de invoering van de canon voor gaat schrijven welke (vijftig) onderwerpen uit de vaderlandse geschiedenis in het funderend onderwijs in elk geval moeten worden behandeld. Door de mate van gedetailleerdheid van de canon kan de verplichtstelling ervan hetzelfde effect hebben als de vaststelling van een nationale geschiedenis. De genuanceerdheid, veelzijdigheid en rijkdom van de canon doen aan dit gegeven niet af. Naar het oordeel van de Raad past een dergelijke gedetailleerde, van overheidswege opgelegde geschiedschrijving niet goed in het van oudsher pluralistische karakter van de Nederlandse samenleving en het Nederlandse onderwijsbestel.

De Raad adviseert het verplicht stellen van de aldus vormgegeven canon in de kerndoelen om de hiervoor uiteengezette redenen te heroverwegen. Hij geeft in overweging om – in lijn met de eerder aangehaalde toelichting bij het wetsvoorstel dat leidde tot de nieuwe grondslag voor de kerndoelen in het voortgezet onderwijs<sup>30</sup> – er mee te volstaan in de inleidende passages die aan de opsomming van de kerndoelen geschiedenis vooraf gaan de canon uitdrukkelijk te noemen als een inspiratiebron en uitgangspunt.<sup>31</sup>

De Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,  
H.D. Tjeenk Willink.*

<sup>25</sup> Onderwijsraad 'De stand van educatief Nederland', januari 2005, blz. 13 en 21–23.

<sup>26</sup> 'Entoen.nu', deel A, blz. 95–98.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 158, blz. 6.

<sup>28</sup> Artikel 8, derde lid, aanhef en onder b, van de WPO, en artikel 17, derde lid, aanhef en onder a, van de WVO.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 158, blz. 6.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 323, nr. 3, blz. 11: 'de kerndoelen bieden de wettelijke basis, die onder meer met behulp van de canon, uitgewerkt en verdiept kunnen worden in concrete onderwijsprogramma's.'

<sup>31</sup> Bijvoorbeeld in de paragraaf karakteristiek in 'Oriëntatie op jezelf en de wereld' in de bijlage bij het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO en in 'Onderdeel E: Mens en maatschappij' van het Besluit kerndoelen onderbouw PO.



## Nader Rapport

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Den Haag, 24 maart 2009

No. WJZ/114603 (2659)

(Hoofd) Afdeling Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koningin

### **Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO en het Besluit kerndoelen onderbouw VO in verband met de canon van Nederland**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 oktober 2008, no. 08.002991, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan de Staatssecretaris te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 december 2008, no. W05.08.0440/l, bieden wij U hierbij aan.

In dit nader rapport wordt de indeling van het advies van de Raad gevolgd, met dien verstande dat vanwege de inhoudelijke samenhang tussen onderdelen 2 en 3 van het advies, deze onderdelen tezamen worden behandeld.

1

Dit onderdeel van het advies heeft een beschrijvend karakter en geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

2 en 3

De canon van Nederland bevat 50 'vensters': personen, gebeurtenissen of ontwikkelingen die een bijzondere rol in de geschiedenis en cultuur van Nederland hebben gespeeld. De Raad is van oordeel dat de vensters van de canon door hun gedetailleerdheid, specificiteit en aantal niet in de vernieuwde opzet van de kerndoelen passen. De regering merkt hier het volgende over op. De huidige kerndoelen voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs schrijven de tien tijdvakken voor die zijn ontwikkeld door de Commissie historische en maatschappelijke vorming, onder leiding van prof. dr. P. de Rooij. Hierbij is bepaald dat leerlingen leren over kenmerkende aspecten (karakteristieken) van deze tijdvakken. Bij ieder tijdvak kunnen verschillende kenmerkende aspecten onderscheiden worden. De regering is dan ook van oordeel dat, als het gaat om de gedetailleerdheid van voorschriften, de 50 onderwerpen van de canon op zichzelf beschouwd niet principieel afwijken van de al bestaande voorschriften voor het geschiedenisonderwijs. Relevant hierbij is dat het ontwerpbesluit zich beperkte tot het voorschrijven van de onderwerpen als zodanig. Het ontwerpbesluit regelde niet welke en hoeveel informatie over de vensters zou moeten worden aangeboden, noch hoeveel onderwijstijd daarvoor zou moeten worden uitgetrokken. Het liet het aan de scholen om dit te bepalen.

De regering neemt desalniettemin in aanmerking dat het voorschrijven van de 50 canononderwerpen onder handhaving van de bestaande voorschriften over de tijdvakken er – door cumulatie van voorschriften – toe zou leiden dat de kerndoelen voor geschiedenis een relatief gedetailleerd karakter zouden krijgen, in vergelijking tot de kerndoelen voor andere leergebieden. Met de mate van detaillering van kerndoelen hangt samen de verhouding tot de vrijheid van inrichting en inrichting, waar de Raad in zijn advies uitvoerig aandacht aan besteedt. De Raad geeft in overweging om de canon in de kerndoelenbesluiten te benoemen als een inspiratiebron. De regering heeft in deze suggestie van de Raad aanleiding gezien om een andere invulling te geven aan de opname van de canon in de kerndoelen. Aan de kerndoelen wordt toegevoegd dat de vensters van de canon dienen als inspiratiebron voor de behandeling van de tien tijdvakken. De canononderwerpen kunnen in het onderwijs gebruikt worden om de tien tijdvakken en de kenmerkende aspecten daarvan, uit te werken en te illustreren. Met de benoeming van de canon in de kerndoelen als inspiratiebron wordt onderstreept dat de canon, die tot stand is gebracht door een onafhankelijke en deskundige commissie, een waardevol instrument is, waar scholen bij de inrichting van het onderwijsprogramma niet aan voorbij zouden mogen gaan. De bepaling brengt tot uitdrukking dat de canon van Nederland, als weergave van de kernmomenten van de ontwikkeling van Nederland, van bijzondere betekenis is voor het onderwijs.

Ten aanzien van de vrijheid van inrichting en richting merkt de regering op dat, zoals hiervoor al aan de orde kwam, het ontwerpbesluit de wijze van invulling van de vensters aan de scholen liet. Scholen zouden bij de invulling van de vensters ook de eigen richting (identiteit) tot uitdrukking kunnen brengen. De thans gekozen oplossing, waarbij de vensters van de canon worden benoemd als inspiratiebron, sluit hoe dan ook iedere twijfel over de verenigbaarheid met de vrijheid van inrichting



en richting uit. Daarmee is ook de noodzaak ontvallen aan het opnemen van een beschouwing over deze vrijheden in de nota van toelichting.

4

De regering kent grote waarde toe aan de canon, op grond van de volgende overwegingen:

- In 2005 heeft de Onderwijsraad in haar rapport *De Stand van educatief Nederland* geconstateerd dat er een tekort is aan aandacht voor 'die waardevolle onderdelen van onze cultuur en geschiedenis die we via het onderwijs aan nieuwe generaties willen meegeven.' De canon is een blijvende stimulans om aan deze onderdelen aandacht te besteden in het onderwijs.
- In de analyse van de commissie Van Oostrom wordt gewezen op diverse ontwikkelingen in het onderwijs die ertoe hebben geleid dat algemene ontwikkeling en historische kennis minder prominent in het curriculum staan. De canon is een belangrijk instrument om historische kennis weer een prominentere plaats te geven in het curriculum.
- De regering wil sociale cohesie en burgerschapsvorming stimuleren. Een gezamenlijk verhaal van de geschiedenis van ons land is hier een wezenlijk onderdeel van.

Vanwege deze positieve effecten acht de regering het passend en nodig om de canon een plaats te geven in de kerndoelenbesluiten. In navolging van de Raad heeft de regering de canon in de kerndoelenbesluiten niet als een verplichting opgenomen, maar als inspiratiebron. Daarbij heeft de regering ervoor gekozen om de verwijzing naar de canon niet in de inleidende teksten die voorafgaan aan de kerndoelen op te nemen, zoals de Raad heeft voorgesteld, maar in de kerndoelen zelf. Bepaald wordt dat de vensters van de canon dienen als inspiratiebron voor de behandeling van de tien tijdvakken. Met deze formulering wordt enerzijds recht gedaan aan het pleidooi van de Raad om het verplicht stellen van de canon te heroverwegen, maar wordt anderzijds beoogd te stimuleren dat de canon een nadrukkelijke rol zal spelen bij de invulling van het (geschiedenis)onderwijs.

In verband met de verplichtstelling was in het oorspronkelijke ontwerpbesluit overgangsrecht opgenomen. Dit is komen te vervallen.

Wij mogen U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
R.H.A. Plasterk.*

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
S.A.M. Dijkema.*

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart.*