

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. 5

VERSLAG
Vastgesteld 17 april 2025

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE	Blz.
I Algemeen	2
1. Inleiding	2
2. Achtergrond	5
2.1 De curriculumherziening: een actueel en concreet curriculum	5
3. Hoofdpijnen van het voorstel	7
3.1. Focus op lezen, schrijven en rekenen	7
3.2 Grondslagbepaling vaststelling kerndoelen	9
3.3 Burgerschap	11
3.4 Digitale geletterdheid	13
4. Verhouding tot hoger recht	13
4.1 Burgerschap, de vrijheid van onderwijs en de verhouding tot artikel 23	13
5. Gevolgen	14
5.1 Nieuwe kerndoelen	14
6. Gevolgen voor uitvoering en handhaving	14
7. Financiële gevolgen	15
8. Advies en consultatie	15
9. Caribisch Nederland	16
10. Inwerkingtreding	16
II Artikelsgewijze toelichting	16
Artikel I. Wijziging van de WPO	16

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 leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden verwelkomen het herzien van de wettelijke grondslagen voor kerndoelen in het funderend onderwijs. Het onderhavige wetsvoorstel legt volgens hen terecht de nadruk op het verbeteren van de basisvaardigheden en zij ondersteunen de ambitie om deze vaardigheden centraal te stellen in het curriculum. Zij hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de NSC-fractie hebben met interesse kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel herziening wettelijke grondslagen kerndoelen. Deze leden zijn dankbaar dat dit slepende dossier eindelijk richting een afronding gaat, zij het met onnodige extra vertraging door het kabinet-Schoof. Zij hebben een aantal vragen over het voorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de Wet herziening wettelijke grondslagen kerndoelstellingen. Zij vinden het positief, dat de regering voornemens is lezen, rekenen en schrijven op een hoger niveau te tillen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn voorstander van een zo zakelijk mogelijke herziening van het curriculum en in samenhang daarmee een heroverweging van de grondslagen voor de kerndoelen. Zij constateren helaas dat het wetsvoorstel afwijkt van de bestendige lijn in de Nederlandse geschiedenis van de regelgeving inzake het onderwijsprogramma door een absolute focus aan te brengen op lezen, schrijven en rekenen. Ook in het licht van de curriculumdiscussie in het afgelopen decennium is de inzet van het wetsvoorstel opmerkelijk. Zij hebben bovendien vragen over de wijze waarop het voorstel is uitgewerkt.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden hebben zorgen bij het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt en hebben daarom een aantal vragen.

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?

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.

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 basisniveau 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 prioriteit moet worden van het funderend onderwijs.² 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.

¹ Pagina 1.

² Kamerstuk 36 471, nr. 37.

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.³ 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?

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. Kan 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?

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 aanbodoelen? Tevens vragen deze leden op welke manier de regering

³ 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>)

kan garanderen dat de uitwerkingen van de kerndoelen en de aanboddoelen niet de vrijheid van inrichting verder gaan beperken.

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 verheugde 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.

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».⁴ 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 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?

⁴ Kamerstuk 31 007, nr. 6.

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 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.⁵ Zij vragen wat de stand van zaken is van deze toezegging.

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. 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»⁶, lezen deze leden in de beslisnota dat de voorgenomen curriculumherziening desalniettemin zal resulteren in om en nabij de 120 kerndoelen.⁷ 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?⁸

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.

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

⁵ TZ202410-122.

⁶ Pagina 2.

⁷ Kamerstuk 36 699, nr. 3.

⁸ Kamerstuk 31 293, nr. 766.

leraren aangepast dienen te worden? Zo ja, hoe wordt dit geregeld? Zo nee, waarom niet?

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. Volgens deze leden 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.

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.⁹ 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? 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? 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? 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.

⁹ Kamerstuk 31 293, nr. 657.

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 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.»*¹⁰ 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?

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?

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?

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 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.

¹⁰ Pagina 5.

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.

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.

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?

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?

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 teruggedringen 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 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 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 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?

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 kunst-

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

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.¹¹ Hiermee werd burgerschap onderdeel van de kerndoelen van het funderend onderwijs in de zin dat leerlingen kennisnemen 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

¹¹ Kamerstuk 29 666, nr. 3.

«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.»*¹² In hoeverre biedt dit scholen de ruimte om de burgerschapsopdracht vooral te integreren in afzonderlijke vakken?

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.¹³ 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 leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben ook behoefte aan begripsverheldering. Hoe verhouden de begrippen «burgerschapsopdracht» en «burgerschapsonderwijs» 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?

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?

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.

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.¹⁴ 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

¹² Pagina 11.

¹³ Onderwijsraad, 5 oktober 2021, Grenzen stellen, ruimte laten (<https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/10/05/grenzen-stellen-ruimte-laten>)

¹⁴ Kamerstuk 35 352, nr. 4.

gepaste terughoudendheid op de vaardighedencomponent toezicht gaat 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?

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?

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

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. 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?

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?

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.¹⁵ Kan de regering ook toelichten in hoeverre artikel 23 van de Grondwet beperkingen oplegt aan de burgerschapsopdracht bij scholen voor bijzonder onderwijs?

¹⁵ Kamerstuk 35 352, nr. 3.

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

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.

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 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.

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.

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.

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?

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 aangenomen die verzocht om voldoende tijd en ondersteuning voor de leraren te hanteren als randvoorwaarde voor invoering van de curriculum-herziening bij het plan voor bij- en nascholing van leraren.¹⁶ 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 zo iets voor ogen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoeveel geld wil de regering dan hiervoor uittrekken?

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 SMART¹⁷ 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?

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.

¹⁶ Kamerstuk 31 293, nr. 768.

¹⁷ Deze afkorting staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

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.

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?

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.

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? 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.

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 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 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?

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?

De voorzitter van de commissie,
Bromet

Adjunct-griffier van de commissie,
Easton