Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

36 699

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

De kwaliteit van het funderend onderwijs staat onder druk. De leerprestaties van steeds meer leerlingen voldoen niet aan het basisniveau, vooral door onvoldoende beheersing van lezen, schrijven en rekenen. Terwijl juist deze vaardigheden cruciaal zijn om goed te kunnen meedraaien op school, in een vervolgopleiding en later in de maatschappij. Zonder goed te kunnen lezen, wordt het volgen van andere schoolvakken een grote uitdaging. Om een baan te krijgen, zul je een goede sollicitatiebrief moeten kunnen schrijven. Om je financiën op orde te houden, zul je moeten kunnen rekenen. Lezen, schrijven en rekenen zijn dus essentieel: niet alleen voor de individuele leerling, maar ook voor een sterk Nederland. Toch staan juist deze vaardigheden de laatste jaren onder druk. In het Hoofdlijnenakkoord is daarom een Herstelplan Kwaliteit Onderwijs aangekondigd.[1]

Om het niveau dat leerlingen bereiken op het gebied van lezen, schrijven en rekenen te verbeteren is het allereerst nodig dat lezen, schrijven en rekenen absolute focus krijgen. Daartoe is het van belang dat – zeker in het primair onderwijs – het merendeel van de onderwijstijd primair besteed wordt aan de ontwikkeling van deze vaardigheden. Daarbij moeten deze vaardigheden ook over de gehele breedte van het funderend onderwijs een solide plek krijgen. 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] Hoop, Lef en Trots. Hoofdlijnenakkoord 2024–2028 van PVV, VVD, NSC en BBB.

kst-36699-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

Daarnaast moet het landelijke curriculum voldoende focus en houvast geven voor wat leerlingen moeten leren. Herziening van het curriculum is dan ook één van de sleutels om het onderwijs te kunnen verbeteren. Het huidige landelijk voorgeschreven curriculum biedt scholen en leraren door het globale karakter van de inhoudelijke voorschriften voor het onderwijs «last noch gemak».[2] Deze inhoudelijke voorschriften – de kerndoelen – zijn zo globaal geformuleerd dat het onvoldoende duidelijk is wat een leerling precies moet kennen en kunnen. Mede daardoor bieden de kerndoelen slechts in beperkte mate richting en focus in het aangeboden onderwijs. Dit resulteert erin dat veel leraren een gevoel van overladenheid ervaren. Als je namelijk niet precies weet wat er van je verwacht wordt, en dus ook niet weet wat níet, kan de neiging bestaan om dan maar zoveel mogelijk aan te bieden, met een overladen programma tot gevolg.

Tot slot is het van belang om datgene wat leerlingen leren bij de tijd te houden en dient daartoe in algemene zin het curriculum te worden geactualiseerd. De huidige kerndoelen voor het primair onderwijs, de onderbouw van het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs stammen uit respectievelijk 2004, 2006 en 2009. Toen bijvoorbeeld sociale media, deepfakes en AI nog geen onderdeel waren van onze samenleving. Daarbij vragen maatschappelijke ontwikkelingen en toenemende polarisatie van de samenleving ook het één en ander van het onderwijs.

De curriculumherziening richt zich dan ook op drie punten. Allereerst een grotere focus op lezen, schrijven en rekenen. Ten tweede het concreter vormgeven van de kerndoelen om overladenheid tegen te gaan en focus aan te brengen en ten derde waarborgen dat digitale geletterdheid en burgerschap op adequate en heldere wijze aan bod komen in het curriculum. Met dit wetsvoorstel wordt de eerste stap gezet om dit geheel mogelijk te maken. Het bevat daartoe verschillende maatregelen. Allereerst wordt het belang van het onderwijs in lezen, schrijven en rekenen in de wetstekst zelf tot uiting gebracht. Ten tweede voorziet dit wetsvoorstel in een aanpassing van de grondslagbepaling voor het vaststellen van de nieuwe kerndoelen, die in aantal fors zullen verminderen. Ten slotte wordt voorgesteld om een wettelijke grondslag op te nemen om kerndoelen voor burgerschap en digitale geletterdheid te kunnen vaststellen. Daarbij wordt ook voorgesteld om voor specifieke onderwijssoorten binnen het speciaal onderwijs het mogelijk te maken om kerndoelen vast te stellen voor Nederlandse gebarentaal.

2. Achtergrond

Het landelijke curriculum omvat de kennis, inzicht en vaardigheden die scholen kinderen moeten aanleren. In het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs is het beoogde curriculum voor een belangrijk deel uitgewerkt in de kerndoelen en in het referentiekader taal en rekenen. De wettelijke grondslagen voor de vaststelling van de kerndoelen zijn terug te vinden in de sectorwetten voor het funderend onderwijs: de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), de Wet primair onderwijs BES (hierna: WPO BES), de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC) en de Wet voortgezet onderwijs 2020 (hierna: WVO 2020).[3] Deze wetten bieden de regering een bevoegdheid om bij algemene maatregel

---

[2] Kuiper, W. (2017), *Ruimte, richting en ruggensteun*. In: Folmer, E., Koopmans-van Noorel, A. & Kuiper, W. (red.), *Curriculumspiegel 2017* (p. 15, p. 138). Enschede: SLO (nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling).

[3] Artikel 9 WPO, artikelen 11 en 12 WPO BES, artikelen 13, 14a, 14c en 14f WEC en artikel 2.13 WVO 2020.

van bestuur (hierna: amvb) kerndoelen vast te stellen. Via de kerndoelen worden de inhoudelijke doelstellingen van het onderwijs vastgelegd.

De huidige kerndoelen voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs gelden sinds respectievelijk schooljaar 2004/2005 en schooljaar 2006/2007 en zijn sindsdien op een enkel onderdeel na ongewijzigd.[4] Deze kerndoelen zijn dus al zo'n twintig jaar geleden op- en vastgesteld. Het curriculum is dan ook toe aan groot onderhoud. Immers: de maatschappij, de wetenschap en het onderwijs hebben in de afgelopen twintig jaar de nodige ontwikkelingen doorgemaakt. Het is dan ook wenselijk om de wettelijk voorgeschreven onderwijsinhoud tegen het licht te houden en waar nodig te actualiseren en in lijn te brengen met deze maatschappelijke ontwikkelingen. Zoals de digitalisering van de maatschappij, maar ook de steeds verregaandere polarisatie. Daarnaast is er ook noodzaak tot het aanbrengen van focus op de vaardigheden lezen, schrijven en rekenen. Zoals ook recent weer is onderstreept in de Staat van het Onderwijs verlaten te veel leerlingen het onderwijs met onvoldoende beheersing van taal en rekenen. Dit heeft negatieve invloed op hun kansen in het latere leven en op hun participatie in de samenleving.

Met dit wetsvoorstel wordt daarom uitvoering gegeven aan de opdracht in het hoofdlijnenakkoord om de curriculumherziening door te zetten met een absolute prioriteit voor lezen, schrijven en rekenen.

2.1 De curriculumherziening: een actueel en concreet curriculum

De Onderwijsraad adviseerde in 2022 in *Taal en rekenen in het vizier* over de kwaliteit van het onderwijs in de basisvaardigheden taal en rekenen. De Onderwijsraad doet in haar advies de aanbeveling 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. De overheid moet daartoe duidelijke, gefocuste en richtinggevende doelen stellen om kwalitatief goed onderwijs te kunnen waarborgen.[5] Ook stelt de Onderwijsraad in deze context dat het van groot belang is dat doelen uniform worden vastgelegd en geformuleerd: met een eenduidige terminologie en opbouw. Helder geformuleerde, maar met name concrete, uniforme en samenhangende kerndoelen zijn dus cruciaal voor het versterken van de vaardigheden van leerlingen op het gebied van lezen, schrijven en rekenen.

Op dit moment zijn de kerndoelen voor zowel het primair onderwijs als voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs juist globaal geformuleerd. Dit was destijds een bewuste keuze. De overweging was dat scholen dankzij globale kerndoelen optimaal ruimte zouden krijgen om hun leerlingen onderwijs op maat te bieden. Scholen kunnen immers binnen een globale set kerndoelen het onderwijs op eigen wijze vormgeven. Kerndoelen werden gezien als «een kader waarbinnen de school echte aanbodkeuzes kan maken».[6] In eerste instantie werd deze ruimte gewaardeerd, vooral in vergelijking met de behoorlijk dichtgetim-

[4] Dit betreft het toevoegen van de canon van Nederland als «uitgangspunt ter illustratie van de tijdvakken» en van respectvolle omgang met seksuele diversiteit.

[5] Onderwijsraad (2022) *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 42.

[6] Besluit van 7 juni 2006, houdende vaststelling van de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs alsmede aanpassing van het Inrichtingsbesluit W.V.O. (Besluit kerndoelen onderbouw VO); Staatsblad 2006, 316 (Nota van Toelichting, paragraaf 5, 6 en 7).

merde kerndoelen zoals die in de periode daarvoor golden.[7] Toch bleek op den duur juist behoefte te bestaan aan meer inhoudelijke houvast. De globale kerndoelen bleken «last nog gemak» te bieden bij het maken van de vertaalslag naar de onderwijspraktijk, zo kwam onder meer naar voren in de Curriculumspiegel 2017.[8] Sterker nog, de globale kerndoelen kunnen juist een gevoel van overladenheid tot gevolg hebben: door de globale formulering kan het onduidelijk zijn welke onderwijsinhoud verplicht gesteld is en wat niet. Daardoor kan de neiging bestaan om zoveel mogelijk aan te bieden, opdat zeker is dat de verplichte onderwijsinhoud in ieder geval behandeld wordt. Dit heeft overladenheid tot gevolg.

Om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en te waarborgen dat er voldoende aandacht is voor het onderwijs in lezen, schrijven en rekenen dient de overheid helder te zijn in wat zij van het onderwijs verwacht. Concrete, uniforme en samenhangende kerndoelen kunnen een eerste stap zijn om de ervaren overladenheid in het onderwijs te verminderen en zo de onderwijskwaliteit te verhogen door meer focus en houvast. De herziening en actualisatie van de kerndoelen zal dus ook gepaard gaan met een herijking van de aard, formulering en presentatie van de kerndoelen. Het streven is daarmee niet alleen om kerndoelen vast te stellen die inhoudelijk beter aansluiten bij de tijd, maar ook om tot kerndoelen te komen die in de wijze waarop zij geformuleerd zijn houvast geven voor curriculum- en onderwijsontwikkeling op school en daarmee ook voor de versterking van de basisvaardigheden.

3. Hoofdlijnen van het voorstel

Het wetsvoorstel voorziet in verschillende voorgestelde wijzigingen om de beoogde curriculumherziening mogelijk te maken. In het navolgende worden deze één voor één nader toegelicht.

3.1 Focus op lezen, schrijven en rekenen

3.1.1 Probleemomschrijving

Het onderwijs in de vaardigheden lezen, schrijven en rekenen heeft belang bij duidelijke doelen en een sterke focus. Dit sluit aan op het advies van de Onderwijsraad: de doelen voor het onderwijs in taal en rekenen moeten duidelijk, gefocust en richtinggevend zijn om kwalitatief goed onderwijs te kunnen waarborgen.[9] Op dit moment is echter niet expliciet zichtbaar in de sectorwetten dat scholen in hun onderwijs moeten waarborgen dat leerlingen in elk geval goed moeten leren lezen, schrijven en rekenen. Terwijl beheersing van die vaardigheden randvoorwaardelijk is voor een succesvolle schoolperiode en voor hun (latere) persoonlijke, maatschappelijke en beroepsmatige functioneren.

3.1.2 Doel van het voorstel

Het wetsvoorstel benadrukt het belang van het onderwijs in lezen, schrijven en rekenen als basis voor het onderwijs. Dit gebeurt door in de wetstekst tot uitdrukking te brengen dat het onderwijs in de basis gericht moet zijn op het leren van lezen, schrijven en rekenen. Hiermee wordt de

---

[7] Ter vergelijking: voordat de kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs werden vastgesteld waren er zo'n 300 zeer gedetailleerde kerndoelen voor de zogeheten periode van basisvorming, verdeeld over circa vijftien verschillende vakken (Besluit van 15 oktober 1997, houdende vaststelling van de kerndoelen en adviesurentabel basisvorming voor de periode tot 1 augustus 2003 (Besluit kerndoelen en adviesurentabel basisvorming 1998–2003); Staatsblad 1997, 484).

[8] Kuiper, W. (2017), *op. Cit.*

[9] Onderwijsraad (2022) *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 42.

centrale rol van lezen, schrijven en rekenen binnen het funderend onderwijs benadrukt en wordt geëxpliciteerd dat het onderwijs in deze vaardigheden een integrale aanpak vereist. Met de bepaling dat de kerndoelen «betrekking hebben op» waarborgt de wetgever dat de kerndoelen in ieder geval in voldoende mate aandacht besteden aan deze essentiële vaardigheden. Het is dan ook in de eerste plaats een voorschrift aan de regering. 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. De bepaling moet verder in samenhang gelezen worden met de in het eerste lid opgenomen verplichting aan het bevoegd gezag tot het doelgericht en samenhangend vormgeven van het onderwijs. Hiermee wordt gewaarborgd dat de vaardigheden lezen, schrijven en rekenen door het gehele onderwijs heen geïntegreerd onderwezen worden. Denk aan het interpreteren van historische bronnen bij het vak geschiedenis of het berekenen van rentepercentages bij lessen economie. Lezen, schrijven en rekenen zijn immers cruciaal voor het aanleren van andere kennis en vaardigheden.

Dit is in lijn met het advies van de Onderwijsraad om het oefenen met lezen, schrijven en rekenen betekenisvol in te bedden in de verschillende vakgebieden.[10] Dat geldt niet alleen voor het primair onderwijs, maar ook voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Zo zal het oefenen van de vaardigheden in lezen, schrijven en rekenen bijvoorbeeld aan bod komen in de zaakvakken door het schrijven van een werkstuk voor het vak geschiedenis, het lezen en begrijpen van een instructie bij een opdracht voor het vak biologie of het berekenen van een percentage bij het vak economie om uit te rekenen hoe hoog de btw is op een bepaald product. Door deze vakoverstijgende benadering wordt het onderwijs in lezen, schrijven en rekenen mede vormgegeven binnen de verschillende zaakvakken, waarmee gewaarborgd wordt dat het merendeel van de onderwijstijd – mede – in het licht staat van het ontwikkelen van deze vaardigheden. Om ervoor te zorgen dat het onderwijs in deze vaardigheden ook daadwerkelijk landt in de klas is het in de eerste plaats van belang om leraren goed toe te rusten. Om die reden richt de professionalisering van leraren in het kader van het Herstelplan kwaliteit onderwijs zich op het «curriculumbewustzijn» van leraren.[11] 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 die passen bij de visie en de leerlingpopulatie van de school. Daarnaast dienen ook leermiddelen te ondersteunen dat lezen, schrijven en rekenen een vanzelfsprekende plek krijgen in andere leergebieden. Hiervoor wordt onder andere een kwaliteitskader voor leermiddelen ontwikkeld dat leermiddelenmakers desgewenst als richtlijn kunnen gebruiken en leraren kan ondersteunen bij een effectieve inzet van leermiddelen.

Om de prestaties van leerlingen voor lezen, schrijven en rekenen te verhogen is echter meer nodig dan enkel een betekenisvolle inbedding van lezen, schrijven en rekenen in het curriculum. Dat constateert ook de Onderwijsraad in haar rapport. De actualisatie van het curriculum moet dan ook gezien worden binnen de integrale aanpak van de regering om de leerlingprestaties voor lezen, schrijven en rekenen te verhogen. Het totaal aan samenhangende maatregelen om de onderwijsprestaties te verbeteren komt samen in het Herstelplan kwaliteit onderwijs.[12] Daarin staan

[10] Onderwijsraad (2022) *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag: Onderwijsraad, p. 48.
[11] Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 762.
[12] Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 762.

drie thema's centraal, waarvan het eerste prioritair is en zich richt op de verbetering van de prestaties voor lezen, schrijven en rekenen. Naast de herziening van het curriculum wordt hierop ingezet met het Masterplan basisvaardigheden, waarbij scholen in het funderend onderwijs financieel en inhoudelijk worden ondersteund om de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. Ook maatregelen ten aanzien van betere toetsing, effectieve leermiddelen, professionalisering van leraren en de implementatie van de nieuwe kerndoelen in de lerarenopleidingen zijn onderdeel van het Herstelplan.

3.2 Grondslagbepaling vaststelling kerndoelen

3.2.1 Aanpassing delegatiegrondslag

In de sectorwetten is omschreven waar het onderwijs aandacht aan dient te besteden. In daaronder liggende besluiten wordt dit nader uitgewerkt in kerndoelen. Om de ervaren overladenheid in het onderwijs tegen te gaan is het van belang dat de nieuwe kerndoelen helder en concreet geformuleerd zijn en scholen en leraren voldoende houvast bieden om hun onderwijs vorm te geven. Voor de huidige kerndoelen geldt dat zij op basis van de sectorwetgeving een beschrijving dienen te geven van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden.[13] Om leraren meer houvast te bieden acht de regering het wenselijk om twee wijzigingen aan te brengen in de grondslagbepaling. Allereerst wordt het mogelijk gemaakt om ook uitwerkingen van kerndoelen vast te kunnen stellen. Zowel de uitwerking als het kerndoel zelf dienen binnen de reikwijdte van de bepaling te blijven. Namelijk dat het gaat om een inhoudelijke doelstelling aan het onderwijs die gericht is op het verwerven van kennis, inzicht of vaardigheden of het opdoen van ervaringen door leerlingen, waarbij het bevoegd gezag de kerndoelen als aan het eind van het basisonderwijs dan wel aan het eind van het tweede/derde leerjaar te bereiken doelstellingen hanteert. Het gaat hierbij dan ook niet om een uitbreiding van de bevoegdheid tot het geven van inhoudelijke voorschriften aan scholen. Met deze bepaling wordt slechts beoogd het mogelijk te maken om als uitwerking van een kerndoel nadere inhoudelijke doelstellingen te formuleren die een concrete en specifieke invulling geven aan het bovenliggende kerndoel. Dit maakt het mogelijk om concretere uitwerkingen van het curriculum op te stellen. Bij de vormgeving van de kerndoelen, alsmede de uitwerking daarvan, blijft het uitgangspunt dat deze ruimte bieden aan de school om de inhoudelijke doelstellingen in overeenstemming met de eigen richting van de school en volgens de eigen pedagogisch-didactische visie te vertalen naar de onderwijspraktijk.

Daarnaast wordt voorgesteld om het mogelijk te maken om kerndoelen vast te stellen die gericht zijn op de school. Met name waar het gaat om wat randvoorwaardelijk is om leerlingen in staat te stellen zich de in de kerndoelen beschreven lesstof eigen te maken. Daarbij wordt verhelderd wat er van de school wordt verwacht. Dergelijke doelen, die ook wel «aanboddoelen» genoemd kunnen worden, beschrijven niet wat de leerling moet leren en vervolgens kennen of kunnen (bijvoorbeeld: «De leerling spreekt en schrijft afgestemd op doel, publiek en context»), maar beschrijven een aanbodsverplichting voor de school (bijvoorbeeld: «De school zorgt voor een rijke taal- en leesomgeving voor alle leerlingen»).[14] In zulke doelen wordt dus niet voorgeschreven hoe een school iets moet

[13] Zie bijvoorbeeld WPO artikel 9, negende lid, tweede volzin.

[14] Beide voorbeelden zijn ontleend aan de conceptkerndoelen Nederlands die in september 2023 zijn opgeleverd: SLO (september 2023), *Conceptkerndoelen Nederlands.* Cursivering toegevoegd.

aanbieden, maar wel wat een school moet aanbieden om de kerndoelen goed in het onderwijsprogramma te laten terugkomen. Daarnaast worden de nu soms verschillend geformuleerde bepalingen over en definities van het wettelijke begrip «kerndoel» in de sectorwetten geharmoniseerd.

Met de voorgestelde wettelijke grondslag kunnen nieuwe (concreter en specifieker geformuleerde) kerndoelen worden vastgesteld, waardoor voor scholen en leerkrachten helderder is wat de vereisten zijn die aan de inhoud van het onderwijs worden gesteld. Dit dringt de overladenheid terug en helpt scholen om focus aan te brengen waar nodig.

3.2.2. Uitbreiding reikwijdte kerndoelen onderbouw voortgezet onderwijs (derde leerjaar havo/vwo)

Er zijn onderwijsinhouden waarmee alle havo- en vwo-leerlingen in aanraking moeten komen voordat ze aan de bovenbouw beginnen en waarvoor het wenselijk is om die inhouden pas in het derde leerjaar aan de orde te stellen. Dan gaat het bijvoorbeeld om kerndoelen die meer voorkennis vereisen, dan in de eerste twee leerjaren verworven kan worden. In de huidige wettelijke situatie moeten in alle leerwegen en schoolsoorten alle kerndoelen in de eerste twee leerjaren aan bod zijn geweest en is het dus niet mogelijk om dit pas in het derde leerjaar aan te bieden. Voorgesteld wordt allereerst om het mogelijk te maken om specifieke kerndoelen op te stellen voor het derde leerjaar van het havo/vwo en daarnaast om scholen de ruimte te bieden om in de onderbouw van het havo en vwo het onderwijs voor bepaalde kerndoelen over drie jaar uit te spreiden in plaats van over twee jaar. Het bovenbouwprogramma begint in havo en vwo namelijk pas in het vierde leerjaar, dus die ruimte is er in de praktijk. Het voorstel laat ruimte om dergelijke kerndoelen al eerder aan de orde te stellen en af te ronden in het onderwijs, maar ze kunnen ook pas in het derde leerjaar worden aangeboden.

3.2.3 Harmonisatie

Doordat de sectorwetten op verschillende tijden en soms onafhankelijk van elkaar zijn ontstaan, zijn er verschillen ontstaan in de gebruikte terminologie en vormgeving. De modernisering van de WVO in de WVO 2020, terwijl de WPO en de WEC niet zijn gemoderniseerd, heeft ertoe geleid dat de sectorwetten nu nog meer van elkaar verschillen. Een voorbeeld waarbij hetzelfde onderwerp wordt bedoeld: in de WPO en WEC wordt op dit moment gesproken van «expressie-activiteiten», in de WVO 2020 van «beeldende vorming, muziek, drama en dans». Ook de definities van het wettelijke begrip «kerndoel» verschillen van elkaar.

Dit wetsvoorstel stelt daarom een actualisatie en meer consistent gebruik van termen in de verschillende onderwijswetten voor. Deze elementen van dit wetsvoorstel zijn technisch en redactioneel van aard, zonder inhoudelijke gevolgen voor het onderwijs. Er komen hiermee dus geen verplichte nieuwe onderwijsinhouden (anders dan burgerschap en digitale geletterdheid), vakken of leergebieden bij en er gaan er ook geen af. Met dit wetsvoorstel worden de bepalingen over de inhoud van het onderwijs zo veel mogelijk geharmoniseerd. Alleen wanneer het noodzakelijk is voor het karakter van de specifieke onderwijssector om af te wijken, wordt een uitzondering gemaakt. Dit wordt in de artikelsgewijze toelichting nader toegelicht. Door het hanteren van dezelfde termen in de wetten wordt benadrukt dat alle onderwijssoorten op elkaar aan dienen te sluiten voor een ononderbroken ontwikkeling van de leerling. Dit biedt iedereen die met het onderwijs te maken heeft meer duidelijkheid over de overeen-

komsten en verschillen tussen de onderwijssectoren. De sectorwetten worden hiermee consistenter, bruikbaarder en toegankelijker.

Het voornemen is om in de toekomst ook in de amvb's waarin de kerndoelen worden vastgesteld een meer consistente terminologie en opbouw te gebruiken dan nu het geval is, onder meer voor wat betreft de ordening van de kerndoelen. Inhoudelijk verwante kerndoelen zullen voor zover mogelijk en wenselijk voor de verschillende sectoren op een vergelijkbare manier worden gepresenteerd, bijvoorbeeld door kerndoelen te clusteren per leergebied. Scholen behouden de vrijheid om in hun onderwijsprogramma de kerndoelen op verschillende manieren aan te bieden (in vakken, leergebieden, projecten, geïsoleerd of vakoverstijgend, enzovoorts).

3.2.4 Schrappen nahangbepaling

Bij de herziening van het curriculum heeft de regering voorzien in een zorgvuldig uitgedacht, onderbouwd en uitgevoerd proces. Uitgangspunt hierbij is geweest dat de kerndoelen van, voor en door het onderwijsveld zijn. Hiertoe is er gewerkt met een startnotitie per leergebied waarin recente wetenschappelijk kennis, eerdere curriculumprojecten, maatschappelijke opgaven, ervaringen van leraren en de leerlingprestaties op dat leergebied werden gecombineerd tot een gezamenlijk punt van vertrek voor de nieuw te ontwikkelen kerndoelen. Ontwikkelteams, samengesteld uit leraren, vakexperts en curriculumontwikkelaars werkten samen om de kerndoelen daarna op te stellen. Advieskringen van maatschappelijke en educatieve organisaties hebben meegewerkt en hun achterban om feedback gevraagd. De conceptkerndoelen zijn daarna beproefd op 200 scholen, met leraren en met schoolleiders en de wetenschappelijke Curriculumcommissie heeft gereflecteerd op de kerndoelen, de architectuur, de samenhang en het proces. Kortom – er liggen kerndoelen die van, voor en door het onderwijs zijn opgesteld in co-creatie met alle belangrijke stakeholders in en om het onderwijs. Met het voorliggende wetsvoorstel worden – in overeenstemming met het primaat van de wetgever – de hoofdelementen van de regeling, namelijk waar gaat het onderwijs over, bij wet geregeld. Met het vaststellen van de kerndoelen geeft de regering hier een nadere invulling aan met concrete, inhoudelijke doelstellingen voor het onderwijs. In lijn met het beleid van de regering om geen formele betrokkenheid te regelen van het parlement bij gedelegeerde regelgeving – tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan – is daarom ervoor gekozen om niet te voorzien in een nahangbepaling.[15]

3.3 Burgerschap

3.3.1 Burgerschapsopdracht

De sectorwetten voor het funderend onderwijs bevatten een algemene burgerschapsopdracht aan scholen.[16] Deze is in 2006 geïntroduceerd en in 2021 verduidelijkt en nader ingevuld.[17] De wettelijke bepalingen ten aanzien van burgerschap in de sectorwetten kennen twee onderdelen: (burgerschaps-)onderwijs en schoolcultuur. Het eerste onderdeel is erop gericht dat het onderwijs actief burgerschap en sociale cohesie bevordert

[15] Aanwijzing 2.35, Aanwijzingen voor de regelgeving.
[16] Artikel 8, derde lid WPO, artikel 10, derde lid WPO BES, artikel 11, vierde lid WEC, artikel 2.2 WVO 2020.
[17] Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, Stb. 2021, 320. Deze trad in werking op 1 augustus 2021.

op doelgerichte en samenhangende wijze. Er wordt een aantal aspecten genoemd waarop het onderwijs zich in elk geval herkenbaar moet richten. Dit gaat om: het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Nederlandse Grondwet. Het gaat daarbij om Nederlandse normen en waarden als gelijkwaardigheid, vrijheid en solidariteit. Daarnaast dient het onderwijs zich herkenbaar te richten op het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan een pluriforme, democratische Nederlandse samenleving en het bijbrengen van kennis over en respect voor verschillen in godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, afkomst, geslacht, handicap of seksuele gerichtheid alsmede de waarde dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Het tweede onderdeel betreft de opdracht aan het bevoegd gezag om zorg te dragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, een omgeving te creëren waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met en het handelen naar deze waarde en waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten.

Burgerschapsonderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van jongeren tot betrokken burgers. Burgers die in staat zijn om op een volwaardige en verantwoordelijke manier deel te nemen aan en een eigen positie in te nemen in de samenleving en die over de competenties beschikken om te functioneren in een democratische samenleving. Burgerschapsonderwijs draagt onder andere bij aan het leren omgaan met verschillen in opvattingen en levensovertuigingen. Daarnaast draagt burgerschapsonderwijs bij aan het functioneren binnen de democratische rechtsstaat. Je hebt als burger een basis van kennis, vaardigheden, ervaringen en inzichten nodig om goed te kunnen deelnemen aan onze samenleving. Om deze reden is de burgerschapsopdracht ook aangemerkt als een uitgangspunt of een doelstelling van het onderwijs. Daarmee heeft de wetgever tot uitdrukking willen brengen dat de burgerschapsopdracht het gehele onderwijs raakt.

Naast wettelijke bepalingen over de uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs, waarin dus ook de burgerschapsopdracht is opgenomen, wordt in de onderwijswetgeving de inhoud van het onderwijs rechtstreeks gereguleerd door de kerndoelen. Op dit moment is er geen wettelijke grondslag om kerndoelen vast te stellen die specifiek zijn voor burgerschap. Het burgerschapsonderwijs wordt momenteel dus voor een belangrijk deel bepaald door de wettelijke burgerschapsopdracht die als doelstelling en uitgangspunt van het onderwijs fungeert. Daarnaast krijgt de algemene wettelijke burgerschapsopdracht verder kleur door enkele kerndoelen die de burgerschapsopdracht op dit moment reeds flankeren en dus niet rechtstreeks een uitwerking zijn van de burgerschapsopdracht, maar zijn ondergebracht onder leergebieden die raken aan het thema burgerschap, zoals het leergebied mens en maatschappij.

3.3.1 Probleemomschrijving

Er is evenwel aanleiding om te komen tot een meer specifieke en samenhangende uitwerking van de bestaande burgerschapsopdracht. Ten eerste zijn er in 2012[18], 2017[19] en 2023[20] rapporten verschenen over internationaal onderzoek naar burgerschapscompetenties en burgerschapsonderwijs. Uit het meest recente onderzoek blijkt – evenals in eerdere jaren – dat Nederland achterblijft bij scholen in vergelijkingslanden als het gaat om de aandacht die aan burgerschap wordt besteed op school. Nederland scoort hierin onder het internationaal gemiddelde.[21] Nederlandse leerlingen zeggen in vergelijking met internationale leeftijdsgenoten minder over burgerschap te hebben geleerd op school. Thema's die hoog scoren – en dus vaker aan bod lijken te komen in het onderwijs – zijn het milieu, het beoordelen van online informatie en leren hoe de economie werkt. Thema's als bescherming van burgerrechten, de invoering en wijziging van wetten, kandidaat stellen voor lokale verkiezingen en bijdragen aan de oplossing van problemen in de lokale gemeenschap komen minder aan de orde.[22]

Ook zijn de verschillen tussen scholen erg groot wat betreft de gemiddelde burgerschapscompetenties en burgerschapskennis.[23] In Nederland doet het er, als het gaat om burgerschapsonderwijs, meer toe op welke school een leerling zit, dan in bijvoorbeeld de vergelijkingslanden Denemarken, Noorwegen en Zweden. Een van de oorzaken hiervan is dat de burgerschapsopdracht en de bestaande kerndoelen voor het funderend voortgezet onderwijs te globaal richting geven over waar het in het burgerschapsonderwijs over zou moeten gaan.[24] Scholen blijken in de praktijk vaak behoefte te hebben aan meer houvast voor het invullen van burgerschapsonderwijs dan de burgerschapsopdracht en de huidige kerndoelen bieden. De huidige kerndoelen besteden immers slechts impliciet aandacht aan burgerschap en zijn daarbij ook nog eens ondergebracht bij verschillende andere leergebieden. De Onderwijsraad stelt in haar advies over artikel 23 van de Grondwet in dit kader dat het Nederlandse onderwijs in democratisch burgerschap beter, doordachter en systematischer kan en moet.[25] In het advies *Grenzen stellen, ruimte laten* beveelt zij aan om preciezer aan te geven waaraan scholen aandacht dienen te besteden binnen het burgerschapsonderwijs. Via kerndoelen kan gewaarborgd worden dat burgerschapsonderwijs een plek heeft binnen het curriculum van iedere school.[26]

---

[18] Maslowski, R., Werf, M. P. C. V. D., Oonk, G. H., Naayer, H. M., & Isac, M. M. (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs: Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland.* GION, Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling, Rijksuniversiteit Groningen.

[19] Manniksma, A., Dijkstra, A.B., van der Veen, I., Ledoux, G., van de Werfhorst, H. en ten Dam, G. (2017). *Burgerschap het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief.* Amsterdam University Press.

[20] Daas, R., ten Dam, G., Dijkstra, A.B., Karkdijk, E.M., Naayer, H.M., Nieuwelink, H., & van der Veen, I. (2023). *Burgerschap in Beeld. Burgerschapscompetenties en burgerschapsonderwijs in vergelijkend perspectief.* Amsterdam University Press.

[21] Idem, p. 15, p. 150.

[22] Idem, p. 103.

[23] Idem, p. 136.

[24] Kamerbrief van 12 mei 2022 over het Masterplan Basisvaardigheden, Kamerstukken II 2021/22, 31 293, nr. 620, p. 3 en 4.

[25] Onderwijsraad (2021) *Grenzen stellen, ruimte laten. Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat.* Den Haag, p. 6 en 31.

[26] Idem, p. 34.

In haar advies over de Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, adviseerde de Afdeling advisering van de Raad van State om de burgerschapsopdracht uit te werken in kerndoelen en eindtermen. Dit om te voorkomen dat de inspectie in de positie komt dat zij de wettelijke normen in het kader van haar toezichtstaak zelf verder moet invullen.[27]

3.3.3 Doel van het voorstel

De regering heeft de suggesties van de Onderwijsraad en de Afdeling advisering van de Raad van State onderschreven met de aankondiging om de verduidelijking van de wettelijke burgerschapsopdracht middels de vaststelling van kerndoelen ter hand te nemen als onderdeel van de actualisering van het curriculum voor funderend onderwijs.[28] Met dit wetsvoorstel wordt de wettelijke grondslag gecreëerd om kerndoelen voor het burgerschapsonderwijs te kunnen opstellen. Daarmee wordt beoogd scholen de noodzakelijke helderheid te bieden over wat er van hen verwacht wordt wat betreft het onderwijs in burgerschap. Deze kerndoelen voor burgerschap zullen alleen zien op het burgerschapsonderwijs (het eerste onderdeel van de burgerschapsopdracht) en niet op de schoolcultuur (het tweede onderdeel daarvan). Kerndoelen burgerschap zijn een gedeeltelijke uitwerking dan wel concretisering van de burgerschapsopdracht. Waar de burgerschapsopdracht enkel een opdracht voor het bevoegd gezag is, wordt in de kerndoelen ook gespecificeerd wat leerlingen voor wat betreft burgerschap, moeten hebben verworven aan kennis, inzicht, ervaringen en vaardigheden. Kerndoelen bieden scholen concrete handvatten voor de onderwijspraktijk. Kerndoelen geven houvast voor het «wat» van de onderwijsinhoud. Het is aan de scholen om dat «wat» verder in te vullen en het «hoe» van het onderwijs te bepalen, passend bij de identiteit en visie van de school en de professionele opvattingen van de leraren.

3.4 Digitale geletterdheid

3.4.1 Probleemomschrijving

In de huidige samenleving nemen digitale technologie en media een belangrijke plaats in. Dat geldt zowel voor de periode waarin leerlingen onderwijs volgen als in hun leven daarna. Digitale geletterdheid is een vereiste om goed te kunnen functioneren in de huidige samenleving. Het is daarom gewenst dat leerlingen kennis krijgen van digitale technologie en dat ze vaardigheden ontwikkelen om hiermee om te gaan. Digitaal geletterd zijn betekent dat je actief, verantwoordelijk, kritisch en zelfstandig gebruik kunt maken van digitale technologie. Daarnaast ben je je bewust van de snelle ontwikkelingen op dit gebied en de invloed hiervan op mens en samenleving.[29] Digitale geletterdheid bestaat onder andere uit de vaardigheden die leerlingen nodig hebben om basis-ICT-

---

[27] Kamerstukken II, 2019/2020, 35 352, nr. 4, p. 6.

[28] In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2019/20, 35 352, nr. 3, paragraaf 2, in het nader rapport (35 352, nr. 4) en in de Nota naar aanleiding van het verslag (35 352, nr. 6). Zie bijvoorbeeld in Kamerstukken II 2019/20, 35 352, nr. 3, paragraaf 2: «De verwachting is dat met de hierboven genoemde herziening van het curriculum en de aanscherping van de wettelijke eisen die worden gesteld aan het burgerschapsonderwijs, ook burgerschap als kennisgebied zal worden toegevoegd aan de bepalingen over de inhoud van het onderwijs. Daarmee zal dan ook de specifieke en nadere inhoud van het burgerschapsonderwijs worden uitgewerkt in kerndoelen.».

[29] https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/publicaties/2024/03/15/reflectiewijzer-digitale-geletterdheid-einde-basisonderwijs/77694_lvhO+-+Reflectiewijzer_TG-PDFA.pdf.

systemen te hanteren; bewust, kritisch en actief om te gaan met media (mediawijsheid) en kunstmatige intelligentie; digitaal informatie te kunnen zoeken, verwerken en presenteren; en door inzet van digitale media problemen op te lossen, systemen te ontwerpen en menselijk gedrag te begrijpen *(computational thinking)*.[30]

Uit onderzoek van Kennisnet is gebleken dat te veel leerlingen onvoldoende digitaal vaardig zouden zijn, met name waar het (kritische) informatievaardigheden, mediawijsheid en het gebruiken van programmeertalen betreft.[31]Daarnaast zijn er grote verschillen tussen scholen in de wijze waarop aandacht wordt besteed aan digitale geletterdheid. Dit heeft tot gevolg dat er ook grote verschillen zijn in het niveau van digitale vaardigheid dat leerlingen op verschillende scholen bereiken.[32]

Uit het begin 2024 gepubliceerde *Peilingsonderzoek digitale geletterdheid einde basisonderwijs*[33] blijkt dat scholen zich zeer bewust zijn van het belang van digitale geletterdheid in het onderwijs en hierin een taak voor zichzelf te zien. Er gebeurt daarom ook al veel op scholen op het gebied van digitale geletterdheid, maar lang niet altijd op basis van een visie en een gestructureerde aanpak. Volgens de focusgroep van experts in het peilingsonderzoek zou dit kunnen komen doordat er nog geen kerndoelen voor digitale geletterdheid zijn vastgelegd. Scholen zouden daardoor niet goed weten welk onderwijs van hen verwacht wordt.[34]

3.4.2 Doel van het voorstel

Om scholen de noodzakelijke helderheid te bieden over wat er van hen verwacht wordt met betrekking tot het onderwijs in digitale geletterdheid, is het wenselijk dat hiervoor kerndoelen kunnen worden vastgesteld. Het onderwijs heeft hier een belangrijke taak te vervullen.[35] Het wetsvoorstel beoogt dan ook een wettelijke grondslag te creëren om deze kerndoelen ook voor digitale geletterdheid bij amvb te kunnen vastleggen. Daarmee wordt gewaarborgd dat op elke school afdoende aandacht wordt besteed aan digitale geletterdheid.

3.5 Gespecialiseerd onderwijs

3.5.1 Nederlandse Gebarentaal

In het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt Nederlandse Gebarentaal (NGT) aangeboden op cluster-2-scholen. Hiervoor zijn ook kerndoelen opgesteld door SLO in samenwerking met docenten en experts. Op dit moment is er in de Wet op expertisecentra geen wettelijke grondslag om

---

[30] Thijs, A., Fisser, P., & Van der Hoeven, M. (2014). *21e-eeuwse vaardigheden in het curriculum van het funderend onderwijs*. SLO.

[31] Uit de Leerlingmonitor Digitale Geletterdheid van 2020 van Kennisnet in samenwerking met de Universiteit van Twente bleek dat het onderwijs een relevante bijdrage kan leveren aan het niveau van digitale geletterdheid van leerlingen. https://www.kennisnet.nl/app/uploads/kennisnet/publicatie/Kennisnet-Leerlingmonitor-Digitale-Geletterdheid.pdf Zie ook: https://ecp.nl/publicatie/monitors-digitale-geletterdheid-primair-en-voortgezet-onderwijs-2021/.

[32] Kamerbrief van 12 mei 2022 over het Masterplan Basisvaardigheden, Kamerstukken II 2021/22, 31 293, nr. 620, p. 4; Kamerbrief van 21 november 2022 Voortgang Masterplan Basisvaardigheden in het funderend onderwijs, Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 655.

[33] Inspectie van het Onderwijs. (2024). *Peil.Digitale Geletterdheid einde basisonderwijs 2021/2022*. Inspectie van het Onderwijs.

[34] Idem, p. 11.

[35] Leermonitor Digitale Geletterdheid (kennisnet.nl): «Aangezien digitale kennis en vaardigheden niet vanzelf komen, zullen die onderwezen moeten worden. Digitale geletterdheid is een nieuw leergebied dat onderdeel is van de voorstellen voor de herziening van het curriculum.» Zie ook: Kennisnet Monitor jeugd en media 2017, https://www.kennisnet.nl/app/uploads/kennisnet/publicatie/jeugd_media/Kennisnet_Monitor_Jeugd_en_Media_2017.pdf.

kerndoelen vast te kunnen stellen voor NGT. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om een grondslag op te nemen voor het vaststellen van kerndoelen NGT en daarbij specifieke onderwijssoorten binnen het speciaal onderwijs aan te wijzen die dit onderwijs dienen aan te bieden. Leerlingen die onderwijs volgen binnen de aangewezen onderwijssoorten moeten les krijgen in Nederlandse Gebarentaal gebaseerd op deze kerndoelen. In het reguliere primair en voortgezet onderwijs en in de niet aangewezen onderwijssoorten van het (voortgezet) speciaal onderwijs is er geen verplichting om NGT aan te bieden. Wel kunnen de kerndoelen desgewenst gebruikt worden in voorkomende gevallen waarin leerlingen binnen deze sectoren of onderwijssoorten wel onderwijs in NGT volgen.

3.5.2 Onderwijs aan zeer moeilijk lerende/ernstig meervoudig beperkte leerlingen

Voor zeer moeilijk lerende en/of ernstig meervoudig beperkte leerlingen zijn aangepaste kerndoelen nodig. Voor deze doelgroep worden leervoorwaardelijke kerndoelen opgesteld. Dit zijn kerndoelen die gaan over brede ontwikkelingsaspecten, zoals zintuiglijke, motorische, sociale en emotionele ontwikkeling. Ze kunnen ook gaan over leren leren en werken met hulpmiddelen. Dit zijn leergebiedoverstijgende vaardigheden die niet slechts in één vak aan bod komen, maar die een leerling nodig heeft om te kunnen leren binnen een schoolsituatie. Ze heten daarom ook wel leervoorwaardelijke kerndoelen. Op dit moment is er geen aparte grondslag om dergelijke kerndoelen te kunnen vaststellen in het speciaal onderwijs. In het voortgezet speciaal onderwijs (vso) is die grondslag er wel. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om ook in het speciaal onderwijs te voorzien in een meer deugdelijke wettelijke basis door een grondslag voor deze kerndoelen toe te voegen. Het is de bedoeling dat er een doorgaande leerlijn is van het speciaal onderwijs naar het voortgezet speciaal onderwijs aan zeer moeilijk lerende en/of ernstig meervoudig beperkte leerlingen. Naast de leervoorwaardelijke kerndoelen kunnen er voor deze doelgroep kerndoelen worden opgesteld die aansluiten bij het vso. De grondslag van deze kerndoelen sluit daarom aan bij de leergebieden voor het vso die genoemd worden in artikel 14c, derde lid, van de WEC.

4. Verhouding tot hoger recht

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

Dit wetsvoorstel raakt aan artikel 23 van de Grondwet inzake de vrijheid van onderwijs. 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. Daarnaast moet ook de pedagogische autonomie van het openbaar onderwijs in acht worden genomen. Tegelijkertijd heeft de overheid ook de grondwettelijke plicht om ervoor te zorgen dat het onderwijs van goede kwaliteit is. Deze beide aspecten van artikel 23 vormen het uitgangspunt bij het creëren van een wettelijke grondslag om kerndoelen vast te kunnen stellen.

Op grond van de sectorwetgeving rust op de regering de verplichting om bij amvb voor verschillende onderwijssectoren en onderwijssoorten kerndoelen vast te stellen. Deze delegatiegrondslag raakt de kern van het onderwijs en de onderwijsinhoud. In het licht van artikel 23 van de Grondwet rust daarmee op de wetgever de verplichting om de delegatiegrondslag in te kaderen. Dat heeft de wetgever op drie verschillende wijzen gedaan. Ten eerste wordt wat een kerndoel is ingekaderd.

Kerndoelen dienen een inhoudelijke doelstelling voor het onderwijs te bevatten die gericht is op het verwerven van kennis, inzicht of vaardigheden of het opdoen van ervaringen door leerlingen. Ten tweede is in de sectorwetten een globale aanduiding gegeven van de onderwerpen waarover kerndoelen kunnen worden gesteld. Daarmee is de inhoud van het onderwijs in ieder geval op hoofdlijnen op het niveau van de wet gedefinieerd. De regering kan dus geen kerndoelen vaststellen voor onderwerpen die niet door de wetgever zijn aangeduid. Met dit wetsvoorstel worden deze globale aanduidingen van de onderwijsinhoud verder geharmoniseerd.[36] Ten derde bevat de sectorwetgeving, naast een algemene aanduiding van de onderwijsinhoud, ook een nadere definitie van de uitgangspunten en de doelstellingen van het onderwijs. Deze doelstellingen en uitgangspunten bepalen onder andere dat het onderwijs gericht moet zijn op een ononderbroken ontwikkelingsproces, de hoeveelheid onderwijstijd en de burgerschapsopdracht. Bij het vaststellen van kerndoelen moeten deze doelstellingen en uitgangspunten uiteraard ook worden gerespecteerd. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld dit uitgangpunt ook op wetsniveau te verankeren.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een grondslag te creëren voor de vaststelling van kerndoelen burgerschap. Dat is nodig, omdat er – zoals hierboven aangegeven – geen kerndoelen kunnen worden vastgesteld voor onderwerpen die niet door de wetgever zijn aangeduid, en «burgerschap» wordt momenteel in de sectorwetten niet expliciet genoemd als zo'n onderwerp. Zoals hierboven in paragraaf 3.3.1 is toegelicht, ziet deze delegatiegrondslag, voor wat betreft kerndoelen burgerschap, alleen op het onderdeel van de burgerschapsopdracht dat gaat over het (burgerschaps)onderwijs, zoals is vastgelegd in de sectorwetten. Daarmee wordt aangesloten bij het advies van de Onderwijsraad en de Afdeling advisering van de Raad van State om de wettelijke burgerschapsopdracht (voor wat betreft het burgerschapsonderwijs) nader uit te werken in lagere regelgeving[37] en bij de huidige wetgevingspraktijk.[38] Door kerndoelen burgerschap vast te stellen zal de burgerschapsopdracht nadere kleuring krijgen en zal voor scholen verder worden verduidelijkt wat de burgerschapsopdracht inhoudt. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel kunnen kerndoelen burgerschap nooit verder gaan dan de wettelijke burgerschapsopdracht. Het wetsvoorstel bepaalt immers in algemene zin dat bij de vaststelling van de kerndoelen onder andere de wettelijke burgerschapsopdracht in acht moet worden genomen. De kerndoelen burgerschap kunnen dus niet tot een verdergaande beperking van de onderwijsvrijheid leiden. Bij de totstandkoming van de Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs is er tevens vanuit gegaan dat de inkleuring van het burgerschapsonderwijs sterk zal samenhangen met het profiel van de school en scholen bij de inkleuring daarvan dus ook eigen accenten zullen leggen. Ook de realisatie van de kerndoelen zal dus mede afhangen van de richting en inrichting van de betreffende school. Om de vrijheid van scholen genoegzaam te respecteren is de schoolcultuur buiten de grondslag voor kerndoelen gehouden. Bij amvb kunnen kerndoelen worden vastgesteld waarin wordt vastgelegd welke kennis, inzichten, vaardigheden en ervaringen leerlingen ten minste zouden moeten

---

[36] Artikel 9 WPO, artikelen 11 en 12 WPO BES, artikelen 13, 14a, 14c en 14f WEC en artikel 2.13 WVO 2020.

[37] Onderwijsraad 2021, p. 33–34; *Kamerstukken II* 2019/20, 35 352, nr. 4, p. 4–5.

[38] Zie bijvoorbeeld kerndoel 38: De leerlingen leren hoofdzaken over geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen, en ze leren respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit.

verwerven of opdoen op het gebied van basiswaarden van de democratische rechtsstaat (vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit) en het belang van respect daarvoor. Daarbij moet in lijn met de wetsgeschiedenis rondom de burgerschapsopdracht op de eerste plaats worden gedacht aan het bijbrengen van feitelijke kennis aan leerlingen ten aanzien van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, bijvoorbeeld over diversiteit en het gelijkheidsbeginsel.

In de toelichting bij de amvb, die later in procedure wordt gebracht, zal nader worden ingegaan op de verhouding tussen de kerndoelen en de vrijheid van onderwijs, aan de hand van de inhoud van de dan voorgestelde nieuwe kerndoelen.

5. Gevolgen

5.1 Nieuwe kerndoelen

Het gevolg van dit wetsvoorstel is dat nieuwe kerndoelen kunnen worden vastgesteld die zouden moeten leiden tot een meer expliciete en concrete uitwerking waar het in het onderwijs in elk geval over zou moeten gaan. Dit wetsvoorstel creëert daarnaast wettelijke grondslagen voor kerndoelen burgerschap, digitale geletterdheid en Nederlandse Gebarentaal. De harmonisatie van de terminologie in verschillende sectorwetten leidt tot meer duidelijkheid en betere aansluiting op elkaar van de verschillende onderwijssectoren en is in die zin primair technisch van aard.

Als het wetsvoorstel wordt aanvaard, is de vervolgstap dat er kerndoelen voor burgerschap en digitale geletterdheid moeten worden vastgesteld, daarnaast is de regering voornemens om ook voor de overige onderwerpen de kerndoelen te actualiseren. De Stichting leerplanontwikkeling (hierna: SLO) ontwikkelt daarom in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nieuwe kerndoelen, ook voor taal (Nederlands) en rekenen en voor digitale geletterdheid en burgerschap.[39] In september 2023 zijn de conceptkerndoelen voor taal en rekenen opgeleverd en in maart 2024 die voor burgerschap en digitale geletterdheid. Na het opleveren volgt de fase van beproeven.[40] In 2025 worden de definitieve kerndoelen opgeleverd. Deze zullen in een amvb worden vastgelegd.

De voornaamste gevolgen voor scholen, leermiddelenmakers, toetsenmakers en overige onderwijsorganisaties zullen pas ontstaan door de aanpassing van deze kerndoelen (in de amvb). Hiervoor wordt een implementatieplan opgesteld, bijvoorbeeld voor adequate bijscholing en ondersteuning. Daarbij valt te denken aan het ervoor zorgdragen dat leraren voldoende gekwalificeerd zijn om onderwijs te kunnen verzorgen over digitale vaardigheden.

5.2 Regeldruk

Dit wetsvoorstel als zodanig heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Eventuele regeldruk van de nieuwe kerndoelen zal pas ontstaan op het moment dat de nieuwe kerndoelen worden vastgesteld. In de toelichting

[39] Werkopdracht april 2022, https://www.slo.nl/thema/meer/actualisatie-kerndoelen-examenprogramma/.

[40] In de fase van beproeven worden de conceptkerndoelen getoetst op bruikbaarheid in de praktijk. SLO gaat in gesprek met leraren en schoolleiders om feedback op de conceptkerndoelen op te halen. Ook gaan leraren en schoolleiders met praktijkopdrachten in de school aan de slag. De feedback die wordt opgehaald, wordt verwerkt in de definitieve kerndoelen.

van de amvb waarin de kerndoelen worden vastgelegd zal hierop worden ingegaan.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies.

6. Gevolgen voor uitvoering en handhaving

Dit wetsvoorstel heeft als zodanig geen wezenlijke uitvoeringsgevolgen. Het op termijn vaststellen van kerndoelen voor digitale geletterdheid en burgerschap, alsmede voor de overige onderwerpen, zal echter wél uitvoeringsgevolgen hebben. Zeker wat betreft digitale geletterdheid is het denkbaar dat er nieuwe verplichtingen uit voortvloeien: nieuwe lesstof die leerlingen moeten verwerven en waarvoor dus ook voldoende daartoe gekwalificeerde leraren beschikbaar moeten zijn om deze lesstof te onderwijzen. Deze uitvoeringsgevolgen hangen af van de concrete invulling van de voor deze onderwerpen vast te stellen kerndoelen. Dat geldt ook voor de aanboddoelen die op grond van dit wetsvoorstel vastgesteld kunnen worden. Ook daarbij geldt dat eventuele gevolgen voor uitvoering en handhaving afhangen van de concrete uitwerking van die aanboddoelen. Uitgangspunt bij de formulering is ook daarbij dat deze zich rekenschap geven van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs, de autonomie van scholen en de professionele ruimte van leraren.

Door een wettelijke grondslag te creëren voor kerndoelen burgerschap kunnen zulke kerndoelen daadwerkelijk worden vastgesteld. Dat biedt scholen helderheid over hetgeen waaraan zij in hun burgerschapsonderwijs aandacht dienen te besteden. Naast dat dit scholen handvatten geeft voor de onderwijsinhoud, verhelderen kerndoelen burgerschap waarop het toezicht en de handhaving van het Inspectie op het burgerschapsonderwijs op grond van het eerste onderdeel van de burgerschapsopdracht ziet,[41] en dus ook waarop de Inspectie in het kader daarvan niet toeziet en handhaaft. Dit biedt scholen meer rechtszekerheid over waarop zij in het kader van de burgerschapsopdracht wel en niet door de Inspectie aangesproken kunnen worden. Dit geldt ook voor digitale geletterdheid en in algemene zin voor alle kerndoelen.

7. Financiële gevolgen

Aan het wetsvoorstel als zodanig zijn geen financiële gevolgen verbonden.

8. Advies en consultatie

Een eerdere versie van dit wetsvoorstel is onderwerp geweest van internetconsultatie. Deze consultatie Wet herziening wettelijke grondslagen kerndoelen stond open van 13 juli tot en met 18 september 2023. In totaal zijn er 18 reacties gekomen op de internetconsultatie. Dit waren reacties van burgers, scholen en organisaties die betrokken zijn bij het onderwijs vanuit een vakvereniging, brancheorganisatie of de lerarenopleiding. In deze paragraaf worden de voornaamste reacties op hoofdlijnen weergegeven.

[41] Datgene waarop waar het onderwijs zich in het kader van het bevorderen van actief burgerschap en sociale cohesie in ieder geval herkenbaar op moet richten, zoals bedoeld in artikel 8 WPO, het derde lid, in artikel 2.2 WVO 2020, eerste lid, en in de daaraan equivalente bepalingen in de WEC en de sectorwetten voor Caribisch Nederland.

Onderwerpen, vakken en leergebieden

Een veelvoorkomende reactie op het oorspronkelijke wetsvoorstel ging over de harmonisatie van de sectorwetten op het gebied van onderwerpen, vakken en leergebieden. Oorspronkelijk was het voorstel om op het niveau van de wet zowel te verankeren aan welke onderwerpen in de kerndoelen aandacht moest worden besteed, als de leergebieden op basis waarvan kerndoelen in samenhang moesten worden gerepresenteerd.[42] De gedachte daarachter werd in algemene zin gewaardeerd, maar het zou de transparantie en duidelijkheid van de wetgeving niet verbeteren, terwijl dit wel de intentie van het voorstel was. Daarom is de ordening van kerndoelen in «leergebieden» uit het voorstel gehaald. In art. 14c en 14f van de WEC werd echter al gesproken over leergebieden. In die twee artikelen is dit daarom blijven staan.

Ten aanzien van de genoemde onderwerpen gaven vakinhoudelijke verenigingen voor kunstvakken aan dat het beter zou zijn de kunstvakken te categoriseren volgens het Adviesrapport vakkenstructuur kunstvakken: beeldend, muziek, dans, theater en film.[43] Dit voorstel is overgenomen.

Burgerschap en digitale geletterdheid

In de internetconsultatie is erop gewezen dat de burgerschapsopdracht een algemene wettelijke opdracht is aan het onderwijs (en daarmee een deugdelijkheidseis) en dat burgerschapsonderwijs daarvan verschilt. De verhouding tussen de burgerschapsopdracht en de kerndoelen burgerschapsopdracht zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting verduidelijkt.

Verder is er in de internetconsultatie voor gepleit om in de sectorwetten een eenduidige definitie van «burgerschap» en «digitale geletterdheid» op te nemen. Dit is echter niet nodig of wenselijk. Ook andere leergebieden of onderwerpen worden niet gedefinieerd.

Daarnaast is er in de internetconsultatie op gewezen dat leerdoelen die betrekking hebben op burgerschap en digitale geletterdheid bij verschillende schoolvakken ondergebracht kunnen worden. Dit zou nieuwe schoolvakken burgerschap en digitale geletterdheid niet nodig maken. Dat is correct: scholen kunnen zelf bepalen hoe de kerndoelen geconcretiseerd worden. Het is wel wenselijk om alle kerndoelen die direct betrekking hebben op het burgerschapsonderwijs en het onderwijs rondom digitale geletterdheid in samenhang te presenteren. Daarom worden ze niet ondergebracht bij kerndoelen op bijvoorbeeld het gebied van mens en maatschappij.

Ten slotte werd er door het LAKS op gewezen dat de term digitale geletterdheid voor leerlingen minder herkenbaar zou zijn dan digitale vaardigheden. De term digitale geletterdheid omvat echter meer dan alleen vaardigheden. De term digitale vaardigheden zou daarmee onvoldoende recht doen aan de inhoud van het leergebied. Daarom is ervoor gekozen om de term digitale geletterdheid te blijven hanteren.

---

[42] In het oorspronkelijke wetsvoorstel werden de volgende negen termen voor leergebieden gehanteerd: Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, Engelse taal, burgerschap, digitale geletterdheid, mens en maatschappij, mens en natuur, kunst en cultuur, bewegen en sport.

[43] Werkgroep Vakkenstructuur Kunstvakken (2023) *Adviesrapport Werkgroep Vakkenstructuur Kunstvakken (WSK)*. Amersfoort: SLO.

Reikwijdte kerndoelen onderbouw VO: derde leerjaar havo/vwo

In de internetconsultatie kwam naar voren dat de met het wetsvoorstel beoogde uitbreiding van de reikwijdte voor (een deel van) de kerndoelen naar het derde leerjaar havo/vwo beter onderbouwd zou moeten worden, waarbij wat betreft de VO-raad het een voorwaarde is dat havo-/vwo-scholen ten minste even veel ruimte behouden als nu het geval is. In paragraaf 3.2.2 van de toelichting bij dit wetsvoorstel is hier invulling aan gegeven.

Overige opmerkingen

Ten slotte zijn enkele suggesties voor een betere formulering van teksten in de memorie van toelichting die in de internetconsultatie of in de uitvoeringstoets zijn gedaan overgenomen en is een enkele (formulerings)fout gecorrigeerd. Na de consultatie zijn er nog wijzigingen doorgevoerd in het wetsvoorstel op het gebied van de definitie van kerndoelen in lijn met de uitvoeringstoets en de internetconsultatie, waar deze omissies werden geconstateerd. Ook is er na de consultatie geconstateerd dat Nederlandse Gebarentaal onvoldoende terugkwam in dit wetsvoorstel. Dit is daarom later toegevoegd.

9. Caribisch Nederland

Bij nieuw beleid, wetgeving en investeringen voor Europees Nederland geldt voor Caribisch Nederland het principe comply or explain («pas toe of leg uit»). Dit houdt in dat moet worden beoordeeld of wijzigingen ook kunnen worden toegepast op Caribisch Nederland of dat er redenen zijn om dat niet te doen. Het principe *comply or explain* biedt de benodigde ruimte voor maatwerk en differentiatie. Zoals hierboven genoemd zijn de grondslagen voor de kerndoelen voor Caribisch Nederland grotendeels vergelijkbaar met die voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs in Europees Nederland. Daarom wordt in dit wetsvoorstel *«comply»* toegepast voor de sectorwetten voor de BES. Dit betekent dat ook hier de grondslagen voor de kerndoelen van digitale geletterdheid en burgerschap worden toegevoegd en de wettelijke grondslagen voor de kerndoelen worden geharmoniseerd. Wel wordt rekening gehouden met het unieke karakter van de eilanden en is er oog voor de onderlinge verschillen met betrekking tot de taal waarin het onderwijs wordt gegeven. Op Bonaire is dit Nederlands en Papiaments. Op Sint Eustatius en Saba is dit Nederlands en Engels.

10. Inwerkingtreding

De beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 augustus 2026, de inwerkingtreding wordt bij koninklijk besluit geregeld en kan voor de verschillende onderdelen verschillend worden vastgesteld. Vanaf het moment van inwerkingtreding kunnen kerndoelen worden vastgesteld voor digitale geletterdheid en voor burgerschap. Daarnaast kunnen alle kerndoelen – die de komende periode voor álle onderwerpen zullen worden geactualiseerd – vanaf dan op de met dit wetsvoorstel beoogde gemoderniseerde en geharmoniseerde wijze worden vastgesteld.

II. Artikelsgewijs

Artikel I. Wijziging van de WPO

Onderdelen A, B, subonderdeel 4, en F

In aansluiting op de wijziging in terminologie in de onderwerpen van de kerndoelen van zintuiglijke en lichamelijke oefening naar lichamelijke oefening wordt in deze onderdelen voorgesteld om «zintuiglijke en» telkens te laten vervallen. Hiermee wordt de eenduidigheid van de wetgeving gewaarborgd.

Onderdeel B

Het voorgestelde artikel 9 bevat zowel inhoudelijke wijzigingen als herformuleringen in het kader van modernisatie en harmonisatie van dit artikel.

Subonderdeel 1 en 2

In verband met de voorgestelde wijzigingen vervallen enkele leden en worden diverse leden vernummerd.

Subonderdeel 3

Eerste lid Voorgesteld wordt om in het eerste lid een opdracht op te nemen richting het bevoegd gezag. Hiermee wordt bepaald dat het onderwijs op doelgerichte en samenhangende wijze gericht dient te zijn op het realiseren van de kerndoelen. «Doelgericht» houdt in dat het bevoegd gezag concreet formuleert wat leerlingen zullen leren. De bedoeling is dat de school een onderwijsprogramma hanteert dat verschillende activiteiten verbindt die zijn gekoppeld aan heldere leerdoelen, toegespitst op de leerlingenpopulatie en waarin stapsgewijs wordt toegewerkt naar de realisering van de leerdoelen. Deze visie op en planmatige uitwerking van het onderwijs dienen op grond van de bestaande bepalingen ook hun beslag te krijgen in de schoolgids en het schoolplan. «Samenhangend» betekent dat het bevoegd gezag een visie dient te ontwikkelen op het onderwijs, die zodanig in het onderwijsprogramma tot uitdrukking komt dat sprake is van een door de leerjaren heen samenhangend programma gericht op het zoveel mogelijk realiseren van de kerndoelen.

Tweede lid De delegatiegrondslag wordt verplaatst van het vijfde lid naar het tweede lid en tussen de verschillende sectorwetten geharmoniseerd. Een kerndoel dient een inhoudelijke doelstelling te bevatten voor het onderwijsprogramma die gericht is op het verwerven van kennis, inzicht of vaardigheden of het opdoen van ervaringen door leerlingen. De definitiebepaling van wat een kerndoel is wordt daarmee uitgebreid met het aspect «het opdoen van ervaringen door leerlingen». De uitbreiding van de grondslagbepaling dient voor het mogelijk maken van aanboddoelen die dus niet gericht zijn op datgene wat de leerling eigengemaakt moet worden maar op de ervaringen die een leerling binnen het onderwijs dient op te doen en daarmee het noodzakelijke aanbod waar een leerling in het onderwijs mee in aanraking dient te komen. Deze aanboddoelen richten zich in de formulering dan ook tot de school en niet op de leerling.

Daarbij wordt voorgesteld om te regelen dat naast de kerndoelen zelf ook een uitwerking daarvan kan worden vastgesteld. Hiermee wordt het mogelijk gemaakt om de kerndoelen concreter te formuleren. Zowel het

kerndoel zelf, als de uitwerking daarvan, dienen een inhoudelijke doelstelling te bevatten voor het onderwijsprogramma die gericht is op het verwerven van kennis, inzicht of vaardigheden of het opdoen van ervaringen door leerlingen.

Tot slot wordt geëxpliciteerd dat alle kerndoelen dienen te worden vastgesteld met inachtneming van de in zijn algemeenheid aan de onderwijsinhoud gestelde uitgangspunten en doelstellingen. Vastgelegd in artikel 8, eerste tot en met derde lid. Het gaat daarbij om de verplichting dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen. Daarmee wordt gewaarborgd dat vastgestelde kerndoelen leeftijdsadequaat zijn en dat het onderwijs zich – in brede zin – dient te richten op de emotionele en verstandelijke ontwikkeling van leerlingen, het ontwikkelen van creativiteit en het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. Dit dient ook in de kerndoelen tot uitdrukking te komen. Tot slot dienen de kerndoelen te blijven binnen het kader van de onderwijsinhoudelijke vereisten van de burgerschapsopdracht, zoals vastgelegd in het derde lid. Dit is zowel een ondergrens als een bovengrens. De kerndoelen – en in het bijzonder de kerndoelen burgerschap – dienen voor wat de onderwijsinhoud betreft tenminste een uitwerking te vormen van de zaken die onderwerp zijn van de burgerschapsopdracht en dus doelstellingen te bevatten die actief burgerschap en sociale cohesie bevorderen. De kerndoelen kunnen tegelijkertijd niet verder gaan dan de burgerschapsopdracht. Zij kunnen dus niet meer omvatten dan dat de burgerschapsopdracht behelst. Aangezien kerndoelen enkel zien op de onderwijsinhoud kunnen deze vanzelfsprekend geen betrekking hebben op het tweede deel van de burgerschapsopdracht, de schoolcultuur.

Derde lid Voorgesteld wordt om te regelen dat de kerndoelen betrekking hebben op de vaardigheden lezen, schrijven en rekenen. Er is voor gekozen om lezen, schrijven en rekenen in dit lid op te nemen, en niet als (onderdeel van) de in het vierde lid opgenomen onderwerpen van het onderwijs om het vakoverstijgende karakter van deze vaardigheden te benadrukken. Lezen, schrijven en rekenen zijn essentiële vaardigheden die binnen het onderwijs zowel eigenstandig als binnen de verschillende vakgebieden aan bod dienen te komen.

Vierde lid In dit lid worden de onderwerpen opgesomd waarvoor kerndoelen worden vastgesteld op grond van het tweede lid en het vijfde lid (nieuw). Dit lid is een actualisatie van het huidige artikel 9, eerste en tweede lid (zie tabel hieronder). Waar gekozen is voor aanpassing van de terminologie, in verband met harmonisering tussen de verschillende sectorwetten gaat het om onderwerpen die ook reeds onder de huidige terminologie onderdeel uitmaken van de kerndoelen. Er worden inhoudelijk geen onderwerpen toegevoegd, met uitzondering van burgerschap en digitale geletterdheid.

In de tabel hieronder is de huidige tekst van de WPO naast de voorgestelde tekst geplaatst, met daarachter een toelichting indien relevant. De onderwijsactiviteiten staan in deze tabel in een andere volgorde dan in de wet, om de verschillen in één oogopslag te laten zien.

Tabel 1: grondslagen kerndoelen artikel 9 WPO

Huidig artikel 9 lid 1–2 WPO	Voorgesteld artikel 9 lid 4 WPO	Toelichting
Nederlandse taal	Nederlandse taal	–
Rekenen en wiskunde	Rekenen en wiskunde	–
	Burgerschap	Nieuw
	Digitale geletterdheid	Nieuw
Engelse taal	Engelse taal	–
Enkele kennisgebieden (artikel 9, lid 2): – Aardrijkskunde – Geschiedenis – De natuur, waaronder biologie – Maatschappelijke verhoudingen, waaronder staatsinrichting – Geestelijke stromingen	Aardrijkskunde	–
	Geschiedenis en staatsinrichting	Samenvoeging van voormalig tweede lid, onderdeel b en d.
	Natuur	Afgesplitst van biologie, in aansluiting op het vo.
	Biologie	–
		«Maatschappelijke verhoudingen» komt te vervallen vanwege overlap met burgerschap en geschiedenis. «Staatsinrichting» wordt verplaatst naar geschiedenis.
	Geestelijke stromingen	–
Bevordering van sociale redzaamheid, waaronder gedrag in het verkeer	Sociale redzaamheid, gezond gedrag en gedrag in het verkeer	Gezond gedrag is toegevoegd in aansluiting op vo.
Expressie-activiteiten	Beeldend, muziek, dans, theater en film	De termen van vo overgenomen omdat die specifieker zijn.
Zintuiglijke en lichamelijke oefening	Lichamelijke oefening	«Zintuiglijke» komt te vervallen omdat «lichamelijke oefening» voldoende de lading dekt.
	Techniek	Is overgenomen van vo met oog op harmonisatie, techniek is in de onderwijspraktijk van po niet nieuw.

Vijfde lid In dit lid wordt geregeld dat er eveneens kerndoelen kunnen worden vastgesteld met betrekking tot de onderwerpen genoemd in het tweede lid. In samenhang gelezen met lid 1b, betekent dit dat een kerndoel zowel betrekking kan hebben op één van de vaardigheden genoemd in lid 1b, bijvoorbeeld enkel lezen, als op één van de in het tweede lid opgenoemde onderwerpen, zoals geschiedenis en staatsinrichting maar ook op een combinatie van één of meerdere van die grondslagen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verwerven van de vaardigheid om historische bronnen te lezen en te analyseren: een dergelijk kerndoel heeft zowel betrekking op de leesvaardigheid van de leerling als op het onderwerp geschiedenis.

Subonderdeel 6

Door het opnemen van «in afwijking van het tweede lid» wordt de onderlinge verhouding tussen de bepalingen verder verhelderd. Uitganspunt is dat kerndoelen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Met uitzondering van de kerndoelen Friese taal die worden vastgesteld door de provinciale staten van Fryslân in een verordening.

Subonderdeel 8

De voorgestelde herziene formulering van het twaalfde lid (nieuw) bevat een tekstuele modernisering. Waarbij verhelderd wordt dat het bevoegd gezag de normadressaat is. Daarnaast vervalt de tweede volzin, de omschrijving van kerndoelen is onderdeel geworden van de in het tweede lid opgenomen delegatiegrondslag.

Onderdeel C

In verband met de uniformering van de delegatiegrondslag tussen de verschillende sectorwetten is ook de bepaling over het onderwijskundig beleid in artikel 12, tweede lid, aangepast. Verhelderd is dat de inhoud van het onderwijs uitgewerkt dient te worden in het onderwijsprogramma.

Onderdelen B, subonderdelen 5, 7, 9, 10, 11 en 12, D, E, F en G

Op verschillende plekken worden verwijzingen aangepast om deze in lijn te brengen met de herziene vormgeving van het artikel.

Artikel II. Wijziging van de WPO BES

De voorgestelde wijziging van de WPO BES is grotendeels gelijkluidend aan de voorgestelde wijziging van de WPO. Voor een algemene toelichting op de wijzigingen van de artikelen 11 en 12 wordt dan ook verwezen naar de toelichting bij de wijziging van artikel 9 van de WPO (artikel I).

Onderdelen B, subonderdeel 3, en C, subonderdeel 3

Vierde lid De grondslag voor de kerndoelen staan in twee verschillende artikelen voor het onderwijs in het openbaar lichaam Bonaire (artikel 11) en in de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius (artikel 12). Eén punt wijkt af van de WPO. Uit artikel 11, tiende lid, volgt dat op Bonaire onderwijs gegeven mag worden in het Nederlands en het Papiaments. Daarom bevat artikel 11 een grondslag voor kerndoelen Papiaments. In tabel 2 hieronder worden de wijzigingen met betrekking tot de onderwerpen weergegeven.

Tabel 2: grondslagen kerndoelen artikelen 11 en 12 WPO BES

Huidig artikel 11 & 12 lid 1–2 WPO BES	Voorstel artikel 11 & 12 lid 4 WPO BES	Toelichting
Nederlandse taal	Nederlandse taal	–
Papiaments	Papiaments	Papiaments staat niet in artikel 12
Rekenen en wiskunde	Rekenen en wiskunde	–
	Burgerschap	Nieuw
	Digitale geletterdheid	Nieuw
Engelse taal	Engelse taal	–

Huidig artikel 11 & 12 lid 1–2 WPO BES	Voorstel artikel 11 & 12 lid 4 WPO BES	Toelichting
Enkele kennisgebieden (artikel 11, lid 2): – Aardrijkskunde – Geschiedenis – De natuur, waaronder biologie – Maatschappelijke verhoudingen, waaronder staatsinrichting – Geestelijke stromingen	Aardrijkskunde	–
	Geschiedenis en staatsinrichting	Samenvoeging van voormalig tweede lid, onderdeel b en d.
	Natuur	Afgesplitst van biologie, in aansluiting op het vo.
	Biologie	–
		«Maatschappelijke verhoudingen» komt te vervallen vanwege overlap met burgerschap en geschiedenis. «Staatsinrichting» wordt verplaatst naar geschiedenis.
	Geestelijke stromingen	
Bevordering van sociale redzaamheid, waaronder gedrag in het verkeer	Sociale redzaamheid, gezond gedrag en gedrag in het verkeer	Gezond gedrag is toegevoegd in aansluiting op vo.
Expressie-activiteiten	Beeldend, muziek, dans, theater en film	De termen van vo overgenomen omdat die specifieker zijn.
Zintuiglijke en lichamelijke oefening	Lichamelijke oefening	«Zintuiglijke» komt te vervallen omdat «lichamelijke oefening» voldoende de lading dekt.
	Techniek	Is overgenomen van vo met oog op harmonisatie, techniek is in de onderwijspraktijk van po niet nieuw.

Artikel III. Wijziging van de WEC

In de WEC staat de grondslag voor kerndoelen in de artikelen 13 (speciaal onderwijs), 14c (arbeidsmarktgericht uitstroomprofiel) en 14f (uitstroomprofiel dagbesteding).

Onderdelen A, B, E, F, G, H, I, J, K en L

De in deze onderdelen voorgestelde wijzigingen zijn grotendeels gelijkluidend aan de voorgestelde wijzigingen van de WPO. Voor een algemene toelichting op de wijzigingen van deze onderdelen wordt verwezen naar de toelichting op artikel I. Hieronder wordt ingegaan op de specifieke wijzigingen voor de WEC.

Onderdeel B

Subonderdeel 3

Eerste lid De verhouding tot de in de WEC opgenomen uitzonderingsgronden wordt verhelderd. In het eerste lid wordt daarom opgenomen dat de doelstelling om het onderwijs in te richten op het realiseren van de kerndoelen niets af doet aan de in artikel 15 geregelde bevoegdheid voor de Minister om voor het speciaal onderwijs aan meervoudig gehandicapte kinderen per school vast te stellen welke onderdelen het onderwijs dient te omvatten.

Vierde lid In artikel 13 zorgt de harmonisatie met de andere sectorwetten voor een tekstuele verandering ten opzichte van het huidige artikel. In de tabel hieronder worden de verschillende onderwerpen toegelicht.

Tabel 3: grondslagen kerndoelen artikel 13 WEC

Huidig artikel 13 lid 1–4 WEC	Voorstel artikel 13 lid 4 WEC	Toelichting
Nederlandse taal	Nederlandse taal	–
Rekenen en wiskunde	Rekenen en wiskunde	–
	Burgerschap	Nieuw
	Digitale geletterdheid	Nieuw
Engelse taal	Engelse taal	–
Kennisgebieden, artikel 13 lid 3: – Aardrijkskunde – Geschiedenis – De natuur, waaronder biologie – Maatschappelijke verhoudingen, waaronder staatsinrichting – Geestelijke stromingen	Aardrijkskunde	–
	Geschiedenis en staatsinrichting	Samenvoeging van voormalig tweede lid, onderdeel b en d.
	Natuur	Afgesplitst van biologie, in aansluiting op het vo.
	Biologie	–
		«Maatschappelijke verhoudingen» komt te vervallen vanwege overlap met burgerschap en geschiedenis. «Staatsinrichting» wordt verplaatst naar geschiedenis.
	Geestelijke stromingen	
Bevordering van sociale redzaamheid, waaronder gedrag in het verkeer	Sociale redzaamheid, gezond gedrag en gedrag in het verkeer	
Bevordering van gezond gedrag		Gezond gedrag is toegevoegd aan onderdeel hierboven in aansluiting op vo, samenvoeging onderdeel g en h.
Expressie-activiteiten	Beeldend, muziek, dans, theater en film	De termen van vo overgenomen omdat die specifieker zijn.
– Zintuiglijke oefening – Lichamelijke oefening	Lichamelijke oefening	«Zintuiglijke oefening» als los lid komt te vervallen omdat «lichamelijke oefening» voldoende de lading dekt.
	Techniek	Is overgenomen van vo met oog op harmonisatie, techniek is in de onderwijspraktijk van het so niet nieuw.
Huishoudelijke activiteiten, artikel 13, lid 2.	–	Komt te vervallen. Kerndoelen po worden zoveel mogelijk gevolgd.
–	Algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming	Nieuw onderdeel om beter tot uitdrukking te brengen dat leergebiedoverstijgende kerndoelen (ook wel leervoorwaardelijke kerndoelen) kunnen worden opgesteld. Deze kerndoelen worden al opgesteld, maar hebben geen expliciete grondslag in artikel 13. Grondslag staat in artikel 14c en 14f wel nadrukkelijk benoemd.

Zesde lid Er wordt een grondslag voor kerndoelen Nederlandse Gebarentaal toegevoegd. Bij amvb wordt bepaald voor welke onderwijssoorten, als bedoeld in artikel 2, tweede lid, deze kerndoelen zullen gelden. De regering is voornemens de kerndoelen Nederlandse Gebarentaal in ieder geval verplicht te stellen voor het onderwijs aan dove en slechthorende leerlingen.

Zevende lid Voor speciaal onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen en meervoudig gehandicapte kinderen voor wie het zeer moeilijk lerend zijn een van de handicaps is, worden aparte kerndoelen vastgesteld. Dit lid wordt ook geharmoniseerd. Hierbij is aangesloten bij artikel 14c van de

WEC. Deze kerndoelen besteden aandacht aan algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming (dit zijn leergebiedoverstijdende kerndoelen) en een aantal leergebieden. Die leergebieden staan genoemd in artikel 14c, vijfde lid (nieuw). Er is voor gekozen om aan te sluiten bij artikel 14c om de doorlopende leerlijn tussen het speciaal onderwijs voor zeer moeilijk lerende leerlingen en het voortgezet speciaal onderwijs beter tot uitdrukking te brengen.

Onderdelen C en D

Artikel 14c en artikel 14f

Deze artikelen wijken in vorm af van de andere sectorwetten. Voor het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel en het uitstroomprofiel dagbesteding zou een te grote focus op lezen, schrijven en rekenen namelijk te smal zijn. In plaats hiervan wordt vastgesteld dat kerndoelen worden opgesteld voor algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming (leergebiedoverstijdende kerndoelen) en voorbereiding op respectievelijk arbeid of dagbesteding. Het is van belang om dit tot uitdrukking te blijven brengen. De artikelen zijn daarom niet op alle fronten meegenomen in de harmonisatie. Lezen, schrijven en rekenen komen ook bij deze uitstroomprofielen uiteraard terug binnen de leergebieden Nederlandse taal en communicatie en rekenen en wiskunde. De grondslagen voor kerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid zijn ook hier toegevoegd. Zie voor de toelichting daarop de toelichting op artikel I. In artikel 14f is Engelse taal niet opgenomen als leergebied waar kerndoelen aandacht aan moeten besteden. Dit is vanwege de aansluiting van de kerndoelen bij de aard van de beperkingen van deze leerlingen. Dat is met dit wetsvoorstel niet veranderd.

In het huidige artikel 14c, negende lid, en artikel 14f, achtste lid, is al opgenomen dat het onderwijs zo wordt ingericht dat een samenhangend op de kerndoelen gebaseerd onderwijsprogramma wordt aangeboden waarbij het bevoegd gezag de kerndoelen uitwerkt voor de verschillende groepen leerlingen. Deze bepaling wordt verplaatst naar het tweede lid, in aansluiting op de vormgeving voor de andere onderwijssectoren. De formulering wordt niet geharmoniseerd. Wel is in deze leden de zinsnede «en doelgericht» toegevoegd in aansluiting op de overige sectorwetgeving.

In het elfde lid van artikel 14c en het tiende lid van artikel 14f is een grondslag voor kerndoelen Nederlandse Gebarentaal opgenomen. Deze is gelijkluidend aan de grondslag in artikel 13, zesde lid.

Artikel IV. Wijziging van de WVO 2020

De voorgestelde wijziging van de WVO 2020 is grotendeels gelijkluidend aan de wijziging van de WPO. Voor een algemene toelichting op de wijzigingen van artikel 2.13, wordt dan ook verwezen naar de toelichting bij artikel I.

Onderdeel A

Vierde lid In de tabel hieronder is de huidige situatie van het tweede lid naast de onderwerpen in het nieuw voorgestelde vierde lid geplaatst, met daarachter een toelichting.

Tabel 4: grondslagen kerndoelen WVO 2020

Huidig artikel 2.13 lid 2 WVO 2020	Voorstel artikel 2.13 lid 4 WVO 2020	Toelichting
Nederlandse taal	Nederlandse taal	–
Wiskunde	Rekenen en wiskunde	Rekenen toegevoegd vanwege harmonisatie met po en sluit ook aan bij huidige praktijk.
–	Burgerschap	Nieuw
Informatiekunde	Digitale geletterdheid	Informatiekunde heeft een veel beperktere reikwijdte dan digitale geletterdheid. Daarom wordt dit onderdeel vervangen door digitale geletterdheid.
Engelse taal	Engelse taal	–
Geschiedenis en staatsinrichting	Geschiedenis en staatsinrichting	In het vo zijn geestelijke stromingen niet toegevoegd. Op dit punt wijken po en vo dus van elkaar af. De basis wordt gelegd in het po. In het vo valt dit onder burgerschap.
Economie	Economie	–
Verzorging	Sociale redzaamheid en gezond gedrag	Formulering van po overgenomen omdat die beter de lading dekt. «Gedrag in het verkeer» wordt in afwijking van po niet toegevoegd, omdat daarmee en extra onderwerp zou worden toegevoegd aan het onderwijs.
Aardrijkskunde	Aardrijkskunde	–
Biologie	Biologie	–
Natuur- en scheikunde	Natuur- en scheikunde	–
Techniek	Techniek	–
Beeldende vorming, muziek, drama en dans	Beeldend, muziek, dans, theater en film	–
Lichamelijke opvoeding	Lichamelijke opvoeding	In het vo wordt gesproken over lichamelijke opvoeding, in het po over lichamelijk oefening. Deze term is niet geharmoniseerd met het po omdat deze term de gangbare aanduiding is (voor het vak) in het vo.

Zesde lid Er wordt een zesde lid aan artikel 2.13 toegevoegd. Hiermee wordt het mogelijk gemaakt om bij amvb kerndoelen vast te stellen voor klassieke talen en andere moderne vreemde talen dan Engels. Deze kerndoelen zijn niet voor alle leerlingen verplicht. Maar indien een van deze talen onderdeel uitmaakt van het onderwijsprogramma, moet het onderwijs gericht zijn op het realiseren van deze kerndoelen.

Onderdeel B

Met het nieuw voorgestelde vijfde lid wordt een grondslag toegevoegd om kerndoelen vast te kunnen stellen voor het onderwijsprogramma in het derde leerjaar van het havo en vwo. Voor het derde leerjaar gelden momenteel geen kerndoelen of examenprogramma's. Het bevoegd gezag dient wel een samenhangend onderwijsprogramma in te richten dat met behoud van de keuzevrijheid van leerlingen de doorstroming van leerlingen naar elk van de profielen bevorderd. Met de speciale kerndoelen voor het derde leerjaar kunnen de leerlingen in het derde leerjaar van het havo en vwo extra of verdiepende kennis opdoen van bepaalde onderwerpen om de doorstroming naar het vierde leerjaar te bevorderen.

Artikel 2.13 is van overeenkomstige toepassing. Dat houdt in dat het onderwijs in het derde leerjaar op doelgerichte en samenhangende wijze gericht moet zijn op het realiseren van deze kerndoelen. Ook betekent dit dat alleen kerndoelen kunnen worden opgesteld voor de vaardigheden en onderwerpen die genoemd staan in het derde en vierde lid van artikel 2.13.

Onderdeel C

Met dit onderdeel wordt in overeenstemming met de wijzigingen in de andere sectorwetten de nahangbepaling bij de vaststelling van de kerndoelen geschrapt.

Artikel V. Wijziging WHW

In artikel 7.25a WHW wordt een verwijzing naar artikel 9, eerste en tweede lid, van de WPO aangepast aan het voorgestelde artikel 9.

Artikel VI. Samenloop

De in de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen (Stb. 2010, 194) opgenomen wijziging van artikel 3 van de WPO en artikel 4 van de WEC wat betreft de invoeging van respectievelijk een negende en elfde lid is nog niet in werking getreden. Met de inwerkingtreding van de Wet van 7 mei 2014 tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met het onderwijs in de Friese taal (Stb. 2014, 185) zijn deze leden vernummerd tot respectievelijk artikel 3, twaalfde lid, WPO en artikel 4, veertiende lid, WEC. In verband met de vernummering van de leden in dit wetsvoorstel is een samenloopbepaling opgenomen om deze leden nogmaals te vernummeren mocht deze wet inwerkingtreden voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wijzigingsopdracht.

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