

No. W05.24.00285/I

's-Gravenhage, 8 januari 2025

Bij Kabinetsmissive van 15 oktober 2024, no.2024002269, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel stelt een aantal wijzigingen voor in de sectorwetten voor het primair en voortgezet onderwijs (hierna: funderend onderwijs) om de voorgenomen herziening van het landelijke curriculum mogelijk te maken.¹ Het voorstel beoogt allereerst het niveau te verhogen dat leerlingen in het funderend onderwijs bereiken op het gebied van lezen, schrijven en rekenen. In de tweede plaats heeft het voorstel tot doel om een grondslag te bieden om kerndoelen voor het funderend onderwijs concreet vorm te geven. Een derde doelstelling is om te waarborgen dat de onderwerpen 'digitale geletterdheid' en 'burgerschap' adequaat aan bod komen in het funderend onderwijs.

Hiertoe wordt voorgesteld om in de sectorwetten voor het funderend onderwijs te expliciteren dat de kerndoelen betrekking hebben op lezen, schrijven en rekenen. Daarnaast wordt voorgesteld om vast te leggen dat het funderend onderwijs betrekking heeft op een aantal in de wet benoemde onderwerpen, waaronder 'digitale geletterdheid' en 'burgerschap'. Het voorstel voorziet voor deze onderwerpen in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) kerndoelen vast te stellen. Daarbij wordt ervoor gekozen om deze

¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragrafen 2 en 3.

AAN DE KONING

grondslag in alle sectorwetten op een uniforme en geharmoniseerde manier vast te leggen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om te verduidelijken hoe het voorgestelde wettelijke vereiste moet worden begrepen dat bij amvb vast te stellen kerndoelen “betrekking moeten hebben” op lezen, schrijven en rekenen als vaardigheden. In het verlengde hiervan adviseert de Afdeling om nader toe te lichten hoe de vaststelling van kerndoelen met betrekking tot lezen, schrijven en rekenen past binnen een integrale aanpak om de lees-, schrijf en rekenvaardigheden van leerlingen te verbeteren. Daarnaast adviseert zij om te verhelderen wat ervoor nodig is om de focus op lezen, schrijven en rekenen op een coherente wijze te laten doorwerken in het herziene curriculum.

Voorts adviseert de Afdeling om in de toelichting verder te verduidelijken wat onder de ‘uitwerking’ van kerndoelen wordt verstaan, welke mate van concreetheid daarbij zal worden nagestreefd en hoe bij de uitwerking van de kerndoelen een goed evenwicht zal worden gevonden tussen het bieden van houvast en het respecteren van de vrijheid van (in)richting en de pedagogische autonomie van scholen.

Tot slot adviseert de Afdeling om de keuze voor handhaving van de voorgestelde variant van de nahangprocedure voor de amvb’s waarin de kerndoelen en hun uitwerking worden vastgesteld te heroverwegen.

In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en zo nodig het voorstel wenselijk.

1. Achtergrond, inhoud en doelen van het wetsvoorstel

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel staat de kwaliteit van het funderend onderwijs onder druk en voldoen de leerprestaties van steeds meer leerlingen niet aan het vereiste basisniveau, vooral door onvoldoende beheersing van lezen, schrijven en rekenen. Om het niveau van lezen, schrijven en rekenen te verhogen, moeten deze onderwerpen volgens de toelichting een absolute focus krijgen. Zeker in het primair onderwijs moet het merendeel van de onderwijstijd aan de ontwikkeling van deze vaardigheden worden besteed. Daarnaast moeten deze vaardigheden in alle vakken en leergebieden binnen het onderwijs een solide plaats krijgen. Daarbij moet het landelijk curriculum voldoende focus en houvast geven om te weten wat leerlingen moeten leren.²

² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

De overheid moet volgens de toelichting daarbij helder aanduiden wat zij van het onderwijs verwacht. Door een dergelijke duidelijke normstelling kan worden gewaarborgd dat in het funderend onderwijs voldoende aandacht wordt besteed aan lezen, schrijven en rekenen, en kan de kwaliteit van het funderend onderwijs meer in zijn algemeenheid worden verbeterd.³

Met het oog hierop bepaalt het voorstel dat het onderwijs op doelgerichte en samenhangende wijze gericht moet zijn op het realiseren van de kerndoelen.⁴ Kerndoelen worden daarbij gedefinieerd als na te streven inhoudelijke doelstellingen voor het onderwijsprogramma, gericht op het verwerven van kennis, inzicht of vaardigheden of het opdoen van ervaringen door leerlingen.⁵

Volgens het voorstel hebben de kerndoelen betrekking op lezen, schrijven en rekenen.⁶ Daarnaast worden de onderwerpen digitale geletterdheid en burgerschap toegevoegd aan het curriculum voor het primair, speciaal en voortgezet onderwijs.⁷ Het voorstel voorziet erin dat voor alle in de sectorwetten genoemde onderwerpen bij amvb eveneens kerndoelen worden vastgesteld.⁸

Tot slot heeft dit wetsvoorstel als doel om de terminologie en vormgeving van de verschillende sectorwetten binnen het funderend onderwijs, waar mogelijk, te harmoniseren. Daartoe voorziet het voorstel in een aantal wijzigingen.

2. Realisering van de doelstellingen van het voorstel

Dit voorstel komt voort uit de doelstelling om groot onderhoud te verrichten aan het curriculum. Op die manier wordt de onderwijsinhoud bij de tijd gehouden en in lijn gebracht met maatschappelijke ontwikkelingen.⁹ In dit verband spreekt de regering in de toelichting bij het voorstel de ambitie uit om het niveau dat leerlingen bereiken op het gebied van lezen, schrijven en rekenen te verhogen. Bovendien wil de regering voor alle onderwerpen concreter maken wat leerlingen in het funderend onderwijs, op een doelgerichte en samenhangende manier, moeten leren. De Afdeling maakt enkele opmerkingen over de manier waarop de regering dit beoogt te realiseren. Daarbij gaat zij eerst in op de focus op lezen, schrijven en rekenen (paragraaf 2a) en vervolgens op de uitwerking van kerndoelen bij amvb (paragraaf 2b).

³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1.

⁴ Onder andere voorgesteld artikel 9, lid 1, WPO.

⁵ Onder andere voorgesteld artikel 9, lid 1a, WPO.

⁶ Onder andere voorgesteld artikel 9, lid 1b, WPO.

⁷ Onder andere voorgesteld artikel 9, lid 2a, WPO.

⁸ Onder andere voorgesteld artikel 9, lid 2, onder c en d, WPO.

⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.

a. *Focus op lezen, schrijven en rekenen*

Volgens de regering kan het aanbrengen van een sterke focus op lezen, schrijven en rekenen in de taal- en rekenlessen en in de andere zaakvakken bijdragen aan het verbeteren van de lees-, schrijf- en rekenvaardigheden van leerlingen. Datzelfde kan gelden voor het geven van meer duidelijkheid over wat van het taal- en rekenonderwijs verwacht wordt.

De Afdeling merkt op dat aan de tegenvallende prestaties van leerlingen op het gebied van lezen, schrijven en rekenen verschillende oorzaken ten grondslag liggen. De Onderwijsraad signaleert in zijn 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 de sfeer van het funderend onderwijs, zoals de achterblijvende kwaliteit van de vroeg- en voorschoolse educatie.¹⁰

Bovendien benadrukt de Onderwijsraad dat de kwaliteit van het taal- en rekenonderwijs bepaald wordt door vele (met elkaar samenhangende) factoren. Hierbij kan gedacht worden aan de wijze van toetsen, de lesmethoden en de startbekwaamheid en professionalisering van leraren. Om de kwaliteit van het taal- en rekenonderwijs duurzaam te verbeteren, is volgens de Onderwijsraad daarom een integrale aanpak vereist, waarbij gekeken wordt naar alle factoren die de kwaliteit van het taal- en rekenonderwijs bepalen. Recent heeft de staatssecretaris meer inzicht gegeven in de brede beleidsaanpak voor verbetering van het onderwijs.¹¹ De Afdeling wijst erop dat deze brede beleidsaanpak in de toelichting (nog) niet naar voren komt.

Daarnaast valt op dat het voorstel lezen, schrijven en rekenen afzonderlijk benoemt als vaardigheden die in de kerndoelen moeten worden gewaarborgd. Volgens de toelichting moet deze centrale focus op lezen, schrijven en rekenen in samenhang worden gelezen met de verplichting tot het doelgericht en samenhangend vormgeven van het onderwijs.¹² Dat betekent volgens de regering dat het onderwijs in deze vaardigheden ook in de andere leergebieden dient terug te komen. De toelichting maakt echter niet inzichtelijk op welke manier deze vaardigheden een plek moeten krijgen bij het doelgericht en samenhangend vormgeven van kerndoelen voor alle leergebieden. In dit verband is het wenselijk om nader inzicht te geven in wat ervoor nodig is om deze vaardigheden te laten doorwerken in het herziene curriculum.

¹⁰ Rapport van de Onderwijsraad, *'Taal en rekenen in het vizier'*, bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 31332, nr. 107.

¹¹ Kamerbrief over hoofdlijnen Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs, 12 november 2024; Vijfde voortgangsbrief Masterplan basisvaardigheden, 4 december 2024.

¹² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.2.

De Afdeling adviseert om te verduidelijken hoe het voorgestelde wettelijke vereiste moet worden begrepen dat bij amvb vast te stellen kerndoelen “betrekking moeten hebben” op lezen, schrijven en rekenen als vaardigheden. In het verlengde hiervan adviseert de Afdeling om nader toe te lichten hoe de vaststelling van kerndoelen met betrekking tot lezen, schrijven en rekenen past binnen een integrale aanpak om de lees-, schrijf en rekenvaardigheden van leerlingen te verbeteren. Daarnaast adviseert zij om te verhelderen wat ervoor nodig is om de focus op lezen, schrijven en rekenen op een coherente wijze te laten doorwerken in het herziene curriculum.

b. *Uitwerking van kerndoelen bij amvb*

Een tweede hoofddoelstelling van het voorstel is om een grondslag te bieden voor concrete, specifiek geformuleerde kerndoelen die scholen en leraren voldoende houvast geven om hun onderwijs vorm te geven.¹³ In de huidige situatie stelt de regering voor de verschillende onderwijssectoren en onderwijssoorten bij amvb kerndoelen vast. Deze kerndoelen worden vervolgens door het onderwijsveld geoperationaliseerd en vertaald naar lesprogramma's en onderwijsmaterialen. Scholen kunnen daaruit een keuze maken die past bij hun identiteit en onderwijsbeleid. Deze keuzevrijheid is belangrijk, zeker gelet op de door artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van richting en inrichting en pedagogische autonomie van scholen.

De regering stelt nu voor om ook uitwerkingen van kerndoelen bij amvb vast te stellen. Uit het wetsvoorstel en de toelichting blijkt niet hoe gedetailleerd de kerndoelen bij amvb zullen worden gedefinieerd en uitgewerkt. Hierdoor is onduidelijk in hoeverre deze uitwerking zal raken aan de ruimte voor het onderwijsveld om kerndoelen in overeenstemming met richting of pedagogische uitgangspunten te vertalen naar de onderwijspraktijk. Dit is in het bijzonder van belang voor de kerndoelen over burgerschap. Bij het opstellen van kerndoelen daarvoor kan spanning ontstaan met specifieke opvattingen die samenhangen met de godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van een school.¹⁴

Hoewel deze mogelijke spanning in de toelichting wordt onderkend, adviseert de Afdeling om in de toelichting verder te verduidelijken wat onder de ‘uitwerking’ van kerndoelen wordt verstaan, welke mate van concreetheid daarbij zal worden nagestreefd en hoe bij de uitwerking van de kerndoelen een goed evenwicht zal

¹³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.

¹⁴ Advies Afdeling van 6 juni 2019 over het voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, W05.19.0014/I, vindplaats: Kamerstukken II 2019/20, 35352, nr. 4, paragraaf 3.

worden gevonden tussen het bieden van houvast en het respecteren van de vrijheid van (in)richting en de pedagogische autonomie van scholen.

3. Keuze voor de nahangprocedure

De sectorwetten voor het funderend onderwijs schrijven momenteel voor dat de vastgestelde amvb's, met daarin de kerndoelen, eerst moeten worden voorgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal en dat die amvb's niet eerder in werking treden dan nadat vier weken verstreken zijn na de overlegging en in die periode niet de wens is geuit die kerndoelen bij wet te regelen.¹⁵ Met het voorstel wordt deze zogeheten nahangprocedure in de sectorwetten gehandhaafd, met dien verstande dat de formulering daarvan wordt geharmoniseerd en gemoderniseerd.¹⁶ De toelichting volstaat ter motivering van deze keuze met de mededeling dat betrokkenheid van het parlement gewaarborgd moet worden.¹⁷

De Afdeling wijst erop dat terughoudendheid bij het bieden van parlementaire zeggenschap bij delegatie het uitgangspunt is.¹⁸ De keuze voor een variant van 'voorhang' of 'nahang' moet bovendien goed aansluiten bij de bedoelingen van de wetgever.

Bij de nu gekozen variant van het waarborgen van parlementaire betrokkenheid kunnen de Kamers alleen de wens te kennen geven dat het onderwerp van de amvb bij wet geregeld wordt. Deze keuze komt niet goed overeen met het uitdrukkelijke doel van dit voorstel, namelijk dat de kerndoelen van het onderwijs worden vastgesteld en uitgewerkt bij amvb en niet in de wet zelf worden vastgelegd. Hoewel de keuze voor deze variant al eerder is gemaakt, lijkt het de Afdeling aangewezen om deze opnieuw te doordenken.¹⁹

¹⁵ Onder andere huidig artikel 9, lid 5, WPO.

¹⁶ Onder andere voorgesteld artikel 9, lid 5, WPO; Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel I, subonderdeel 5.

¹⁷ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, artikel I, subonderdeel 5.

¹⁸ Paragraaf 2.5 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving; Aanwijzing 2.37 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving; Voorlichting Afdeling van 9 november 2022 over op welke wijze de Kamer beschikking kan krijgen over het advies van de Afdeling bij de voorhang van een Algemene Maatregel van Bestuur, W04.22.0112/I/Vo, vindplaats: Kamerstukken II 2022/23, 35957, nr. 14, paragraaf 4. Eerder heeft de Afdeling ook uitgesproken dat het bezwaarlijk is om 'voorhang' of 'nahang' te gebruiken als correctiemiddel met als doel de Kamers enige greep te geven op (te) ruime delegatiebepalingen: Voorlichting Afdeling van 12 maart 2010 overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake het voorhangen van gedelegeerde regelgeving, W03.09.0557/II/A, vindplaats: bijlage bij Kamerstukken I 2009/10, 32 123-VI, nr. L.

¹⁹ Dit correspondeert met de eerder gegeven aanbeveling van de Afdeling om te voorzien in een 'zekere mate van opschoning' van bestaande procedures om parlementaire

De Afdeling adviseert daarom de keuze voor handhaving van deze variant van het waarborgen van parlementaire betrokkenheid te heroverwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. De vice-president van de Raad van State,

betrokkenheid bij delegatie te verzekeren; Voorlichting Afdeling van 9 november 2022 over op welke wijze de Kamer beschikking kan krijgen over het advies van de Afdeling bij de voorhang van een Algemene Maatregel van Bestuur, W04.22.0112/I/Vo, vindplaats: Kamerstukken II 2022/23, 35957, nr. 14, paragraaf 5c.