

## Wet herziening wettelijke grondslagen kerndoelen

Internetconsultatie

### Algemeen

Bij de consultatiegegevens is kort en krachtig weergegeven wat bedoeld wordt met deze wet:

*“Alle leerlingen moeten leren over burgerschap en digitaal vaardig zijn. Dat mist nu in de wet. Dit wetsvoorstel past de wetten over het basis- en voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs aan. Alle scholen moeten dan aan doelen werken voor burgerschap en digitale vaardigheden.*

*Ook zorgt het voorstel ervoor dat in deze wetten dezelfde begrippen worden gebruikt. Daardoor is het makkelijker om te zien hoe primair, speciaal en voortgezet onderwijs op elkaar aansluiten.”*

Dit lijkt te gaan over twee specifieke onderwerpen die inhoudelijk in de wet beter (?) worden geborgd en tevens een wat technische aanpassing voor andere artikelen die inhoudelijk weinig wijzigen. Dat strookt weer minder met de memorie van toelichting en ook de werkelijke voorgestelde wijzigingen van de wet. Die zijn inhoudelijker en lijken juist meer een andere benadering voor te staan. Ook zien we in de voorgestelde wettekst en toelichting daarop een tegenstrijdigheid tussen doel van dit voorstel en de uitvoering.

### Burgerschapsonderwijs

De uitwerking over de wijze waarop de wettelijke aanpassing ertoe moet leiden dat alle leerlingen moeten leren over burgerschap, is niet duidelijk. Immers, simpel gesteld kan worden gesteld dat het al in de wet staat. Doel in dit voorstel lijkt vooral om burgerschap in de kerndoelen op te nemen zoals uitgewerkt staat in de op een na laatste alinea van paragraaf 2.1.2 van de memorie van toelichting. Dat lijkt met name de reden voor burgerschap, maar wordt niet als zodanig neergezet en lijkt daarom wat verscholen. Volgens VOS/ABB is het raadzaam dat te expliciteren.

De tekst voor die passage geeft redenen die juist gepast hadden bij het wetsvoorstel dat in 2021 is aangenomen: verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs. Dat staat hier niet (meer) ter discussie.

Vanuit VOS/ABB is het vooral van belang te behandelen wat er daarna wordt aangedragen, in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting, de ‘Verhouding tot hoger recht’. Dit is belangrijk, omdat dit als vertrekpunt geldt voor de inkleding van burgerschap in de kerndoelen. Hieronder zal het betreffende tekstdeel van de memorie integraal worden overgenomen, waarna we delen ervan zullen bespreken:

#### **“Reikwijdte delegatiegrondslag**

*In het huidige stelsel wordt een grondslag voor het vaststellen van kerndoelen opgenomen in de sectorwetgeving, maar worden de kerndoelen zelf vastgesteld in lagere regelgeving,*



*namelijk in algemene maatregelen van bestuur. Ook voor kerndoelen op het gebied van burgerschap wordt dat in dit wetsvoorstel voorgesteld.*

*Deze delegatiegrondslag betreft, voor wat betreft kerndoelen in het leergebied burgerschap, alleen de burgerschapsopdracht, zoals is vastgelegd in de sectorwetten. De schoolcultuur valt niet binnen deze reikwijdte. Bij amvb kunnen regels worden gesteld over kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit). Dit houdt ten eerste in dat de kerndoelen gaan over de feitelijke kennis die leerlingen moet worden bijgebracht ten aanzien van de basiswaarden, bijvoorbeeld over diversiteit en het gelijkheidsbeginsel. Delegatie naar amvb is mogelijk omdat dit een kenniscomponent is, zonder morele dimensie. De vrijheid van richting wordt hiermee dus niet geraakt. Ten tweede houdt dit in dat er ook moet worden gestreefd naar een respectvolle houding ten opzichte van die basiswaarden. Langs die weg moet ook worden bijgebracht dat de standpunten van andersdenkenden op goede gronden kunnen worden verdedigd. De kerndoelen gaan niet over de eigen visie van de school. Het gaat alleen om onderwijs over de gemeenschappelijke kern die wij als samenleving met elkaar delen. De school mag de eigen visie gewoon blijven uitdragen, zolang er ook onderwijs is in die gemeenschappelijke kern. Er zijn met deze delegatiegrondslag weliswaar raakvlakken met de vrijheid van richting, maar de voorgestelde delegatiegrondslag betreft niet de kern van die vrijheid. Mede gelet op het feit dat is voorzien in voorwaardelijke delegatie, acht de regering het opnemen van deze delegatiegrondslag geoorloofd. Bovendien sluit dit aan bij het advies van de Onderwijsraad en de Afdeling Advisering van de Raad van State om de wettelijke burgerschapsopdracht nader uit te werken in lagere regelgeving en bij de huidige wetgevingspraktijk.*

*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."*

### Geen onderdeel van de schoolcultuur?

In de huidige wet is de schoolcultuur in een andere bepaling opgenomen dan de bepaling over de verduidelijkte burgerschapsopdracht. In de memorie van toelichting staat nu dat schoolcultuur niet binnen de reikwijdte van de burgerschapsopdracht valt. Toch is VOS/ABB van mening dat het lostrekken van deze twee zaken niet zo makkelijk is als gesteld wordt in de nu voorgestelde wetswijziging. Dit komt ook goed naar voren in de passage in de [memorie van antwoord](#) in het eerdere wetsvoorstel:

*"De burgerschapsopdracht is gericht aan het bevoegd gezag, maar voor succesvol burgerschapsonderwijs is het van belang dat burgerschap als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de school wordt beschouwd. Alle medewerkers en leerlingen leveren een bijdrage aan een schoolcultuur die fungeert als oefenplaats en in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat."*

De opstellers van dit wetsvoorstel kennen de burgerschapsopdracht twee uitingvormen toe, waarbij de ene valt onder de kerndoelen. Onder die reikwijdte valt níet de schoolcultuur. En er bestaat een burgerschapsopdracht die juist wél de schoolcultuur (mede) omvat. Deze schizofrene uitleg is een voedingsbodemp voor handelingsverlegenheid. Dit zal nader moeten worden uitgewerkt, omdat het anders onwerkbaar is voor scholen.

#### Kenniscomponent?

Voorts is gesteld dat burgerschap in de zin van de kerndoelen slechts kennisoverdracht betreft en daarmee een kenniscomponent is, zonder morele dimensie. Het is hiermee wat VOS/ABB betreft een moeilijke uitvoering van de burgerschapsopdracht, zoals die nu door de wetgever is beoogd. De huidige opdracht behelst immers een integrale benadering, niet slechts een vak. Wanneer de voorgestelde wijziging toch beslag krijgt, dan verwordt het tot een vak waarin feitelijke kennis wordt overgedragen. Dit betekent dan ook dat er meer moet veranderen en er dus minder wordt gevraagd van scholen. Nu wordt gevraagd dat leerdoelen over burgerschap zijn uitgewerkt voor de school als oefenplaats en voor de schoolcultuur. Deze uitwerkingen hebben betrekking op te verwerven kennis, houding én vaardigheden. Dit volgt onder meer uit de Onderzoekskaders 2021 (versie 2023) en het Advieskader nieuwe scholen (versie 2023) van de Inspectie van het Onderwijs. Juist de houding en vaardigheden en de integraliteit van burgerschap verhouden zich tot een bepaalde morele dimensie. VOS/ABB vraagt zich af hoe de opstellers dit voor zich zien.

De voorgestelde wet lijkt van burgerschap juist een kaal vak te maken, wat door de wetgever in 2021 juist niet bedoeld werd. Hoe dit zich tot elkaar verhoudt, komt voor VOS/ABB niet tot uiting in de huidige toelichting. VOS/ABB is bang dat hiermee burgerschapsonderwijs verschaamt in plaats van verrijkt als integraal onderdeel van de het gehele onderwijs op school (en daarmee dus ook van de schoolcultuur).

#### Gemeenschappelijke kern?

In het tekstgedeelte is tevens opgenomen dat het alleen gaat 'om onderwijs over de gemeenschappelijke kern die wij als samenleving met elkaar delen'. Dit verwijst naar het advies van de Onderwijsraad 'Grenzen stellen, ruimte laten' over artikel 23 van de Grondwet. In dat advies geeft de raad aan welke onderwijshoud en -doelen op het gebied van 'democratisch burgerschap' deel behoren uit te maken van de verplichte gemeenschappelijke kern. De ruimte waarin scholen vrij zijn eigen keuzes te maken, wordt begrensd door de verplichte gemeenschappelijke kern van onderwijshoud en -doelen die iedere school moet aanbieden aan alle leerlingen.

De vraag kan gesteld worden of elke school dit zo omarmt als hier wordt gesteld. Binnen het bijzonder onderwijs op levensbeschouwelijke grondslag wordt doorgaans geredeneerd vanuit een eigen kern, met een (gemeenschappelijk vastgesteld) normenkader daaromheen. Ook is het vreemd dat de Onderwijsraad uitgaat van burgerschap als onderdeel van die gemeenschappelijke kern, terwijl de opstellers van de voorgestelde wet juist uitgaan van burgerschap dat onderwijs geeft over de gemeenschappelijke kern, waardoor het geen deel

uitmaakt van de gemeenschappelijke kern. In de memorie van toelichting zou duidelijker moeten worden omschreven wat nu precies bedoeld wordt en hoe zich dit verhoudt tot bijvoorbeeld de uitleg van de Onderwijsraad en ook van de minister.

De minister gaf in de kabinetsreactie op het voormelde advies van de Onderwijsraad (juli 2023) nog te kennen dat:

*“En zo is met de burgerschapsopdracht de democratische kern van het onderwijs omljnd. Met het oog op de democratische rechtsstaat, dient al het onderwijs in Nederland te vertrekken vanuit de burgerschapsopdracht. Daarbovenop mag de school weliswaar een eigen verhaal aan deze kern van het onderwijs toevoegen.”*

Gegeven deze stelling vanuit het kabinet van de minister, is dat moeilijk te rijmen met de wijze waarop de opstellers van dit wetsvoorstel burgerschap hebben ingekleed.

VOS/ABB is ook van mening dat de burgerschapsopdracht zeer zeker tot de gemeenschappelijke kern kan worden gerekend, maar de voorgestelde wetswijziging draagt hier in tekst niet aan bij. Juist het positioneren van burgerschap als kenniscomponent en niet als onderdeel van de schoolcultuur, vermaakt het eerder tot onderdeel van het normenkader rond de eigen kern dan dat het onderdeel is van de gemeenschappelijke kern.

Wat willen de opstellers nu precies? Dat wordt niet duidelijk op dit punt. Vooral doordat het in tegenspraak is met wat de minister eerder heeft gesteld.

### Vrijheid van onderwijs

Wat betreft de reikwijdte van de delegatiegrondslag is opgenomen dat de kerndoelen in lagere wetgeving worden vastgesteld, dus niet in de wet zelf maar in een algemene maatregel van bestuur (amvb). Dit wordt ook voorgesteld voor burgerschap. Daarbij wordt voorgesteld dat, omdat burgerschap slechts een kenniscomponent zou zijn (wat volgens VOS/ABB niet het geval is (zie hierboven)), delegatie naar amvb mogelijk is. Daarmee wordt volgens de opstellers de vrijheid van richting (als onderdeel van de vrijheid van onderwijs) niet geraakt. Gek genoeg staat een aantal zinnen later in de toelichting dat er raakvlakken zijn met de vrijheid van richting.

Het is volgens VOS/ABB moeilijk met elkaar te rijmen dat de gemeenschappelijke kern van elke school niets met de richting te maken heeft en dat de burgerschapsopdracht, die juist bedoeld is om zich ook uit te strekken tot de schoolcultuur, niet ook de richting van de school raakt. Het hoeft elkaar overigens ook niet te bijten, maar daar gaat het in dit voorstel niet om. In het voorstel wordt burgerschap gepositioneerd als een losstaande kenniscomponent (zonder morele dimensie) en niet zoals het thans in de wet is opgenomen als een integrale opdracht die zich juist ook uitstrekt tot de schoolcultuur en die vanuit het wezen van de school wordt uitgevoerd. De voorgestelde inkleding van burgerschap in een

kerndoel vanuit de wijze waarop de burgerschapsopdracht thans door de wetgever is ingegeven, raakt wat VOS/ABB betreft (mogelijk) wel de vrijheid van onderwijs. Derhalve dient dit ook op het niveau besproken te worden waar het passend is: in de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer en niet pas later als de amvb aan de orde komt.

Voorgesteld wordt namelijk dat het pas wordt besproken als de kerndoelen worden besproken. Het lijkt VOS/ABB raadzaam dat het wordt besproken als het aan de orde is, zodat duidelijk is hoe dit verder kan worden uitgewerkt in de kerndoelen. VOS/ABB is het eens met de opstellers dat burgerschap wordt uitgewerkt via de lagere wetgeving. Het vertrekpunt moet dan wel goed zijn en dat lijkt met dit wetsvoorstel niet het geval. Althans, het is anders dan hoe de burgerschapsopdracht door de wetgever in de wet is vormgegeven.

### Ergo

VOS/ABB bepleit om de bestaande kerndoelen concreter te formuleren, zodat de scholen handvatten krijgen om de burgerschapsopdracht verder vorm te geven en de inspectie handvatten om toezicht te houden op de door de scholen gekozen invulling van de burgerschapsopdracht. VOS/ABB vraagt aan de opstellers of het eerste doel, om scholen handvatten te geven, met dit wetsvoorstel wordt behaald. Wanneer gekeken wordt naar de huidige kerndoelen, dan zijn daarin vergelijkbare algemene formuleringen te zien als nu wordt voorgesteld. VOS/ABB raadt aan om de nieuwe kerndoelen op het gebied van burgerschapsonderwijs zodanig te formuleren dat ze daadwerkelijk iets toevoegen aan de bestaande wettelijke uitgangspunten en dus eraan zullen bijdragen dat schoolbesturen de burgerschapsopdracht beter kunnen vormgeven.

Nu al is er een flinke toename van het aantal herstelopdrachten met betrekking tot de verwezenlijking van de burgerschapsopdracht. Als de wet de onduidelijkheid over de gevraagde uitvoering vergroot, zal er vooral handelingsverlegenheid optreden. Dan wordt niet bereikt wat lijkt te worden beoogd, namelijk dat alle leerlingen over burgerschap moeten leren.

### **Digitale geletterdheid**

Het is wat VOS/ABB betreft goed dat dit onderdeel wordt van de kerndoelen, zodat voor scholen duidelijker is welke status digitale geletterdheid heeft en wat scholen in hun onderwijs daartoe tot uiting moeten brengen. Het zou voorts passend zijn als in de toelichting reeds wordt ingegaan op kunstmatige intelligentie (artificial intelligence, AI) in relatie tot het onderwijs.

### **Doelgericht en samenhangend**

De burgerschapsopdracht is in 2021 in de wet opgenomen met daarbij de eis dat burgerschap op een doelgerichte en samenhangende wijze wordt aangeboden. Dit wetsvoorstel verlengt deze eis nu naar alle inhoud van het onderwijs en dus naar alle

kerndoelen. In de memorie van toelichting is echter niet uitgewerkt op grond waarvan dit zou moeten uitstrekken over alle kerndoelen. Wat maakt dat dit niet het geval was en nu wel zou moeten? VOS/ABB is van mening dat de opstellers dit grondiger dienen toe te lichten.

### **Vragen bij de consultatie**

We hebben zorgen over het nut en de noodzaak van de vragen die gesteld worden bij dit wetsvoorstel wanneer iemand wil reageren op de consultatie. Waartoe is de vragenselectie gemaakt en is daarbij ook bekeken of er sprake kan zijn van selectieve sturing naar bepaalde antwoorden? Waarom worden bepaalde delen van het wetsvoorstel wel in een vraag vevat, maar andere helemaal niet? Dit heeft tot gevolg dat een deel van de reacties slechts een deel van het voorstel zullen betreffen en niet zullen zien op de overige delen ervan.

Het is volgens VOS/ABB raadzaam een uniforme redactie te voeren ten aanzien van internetconsultaties om objectief informatie ten behoeve van versterking op te halen. Het zou bevorderlijk zijn bij de redactie te kijken naar een vragenlijst die (zo goed als) alle onderdelen van een wetsvoorstel meeneemt. Dit om (on)bewuste sturing te voorkomen.