



Vereniging voor katholiek
en christelijk onderwijs



Reactie internetconsultatie Herziening wettelijke grondslagen kerndoelen

Betreft Wetsvoorstel herziening wettelijke grondslagen kerndoelen (W9315.K-1)
Datum 15 september 2023

Inhoud van het wetsvoorstel

Volgens de memorie van toelichting heeft het wetsvoorstel tot doel de wettelijke grondslagen van de kerndoelen voor het funderend onderwijs te herzien in verband met modernisering en harmonisatie en het toevoegen van grondslagen voor kerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid. Burgerschap is een belangrijk onderwerp voor scholen en het thema liggen Verus en VBS na aan het hart. De inbreng van Verus en VBS over het wetsvoorstel over de verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs maakt onderdeel van deze reactie.

Aandachtspunten

Verus en VBS kunnen zich uiteraard vinden in de aanleiding voor het wetsvoorstel: de modernisering en harmonisatie en het toevoegen van grondslagen voor kerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid. Tegelijkertijd geven Verus en VBS aandachtspunten mee bij de inhoud van het wetsvoorstel.

1. Harmonisatie sectorwetten

Verus en VBS kunnen zich vinden in het motief te sectorwetten te harmoniseren mits deze betrekking heeft op het funderend onderwijs en zich niet uitstrekt tot de sectorwetten voor het MBO en het HO.

2. Zorgplicht voor schoolcultuur

De Memorie van toelichting bevat uiteraard een toelichting op de voorgestelde normen. In deze passage mist echter aandacht voor de positie die schoolbesturen hebben ten aanzien van burgerschap. Deze aandacht kan hier gelet op de discussie tijdens de parlementaire behandeling en adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State niet worden gemist, mede in het licht van de jurisprudentie die ongetwijfeld zal volgen.

Het wetsvoorstel bevat nadrukkelijk geen kerndoel of nadere uitwerking voor de zorgplicht voor de schoolcultuur. Toch is ook deze zorgplicht vervlochten met de burgerschapsopdracht. Artikel 8 lid 3a Wpo waarin deze opdracht is geregeld luidt immers:

'Het bevoegd gezag draagt zorg voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de waarden, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met en het handelen naar deze waarden en draagt voorts zorg voor een omgeving waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten, ongeacht de in het derde lid, onder c, genoemde verschillen.'

Deze zorgplicht is een deugdelijkheidseis. Daarvoor geldt dat ten minste de hoofdlijnen van die opdracht bij wet dienen te worden geregeld en dat een eventuele nadere uitwerking - alleen - bij amvb kan plaatsvinden, opdat de rechtszekerheid en de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd wordt. Met dit legaliteitsvereiste verdraagt zich niet dat de wettelijke normen een andere uitwerking krijgen in beleidsregels.¹

Door geen invulling te geven aan de invulling van de zorgplicht blijft deze te onbepaald “mede in het licht van het spanningsveld waarbinnen die plicht moet worden ingevuld,” zie ook de Raad van State in het advies over het wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht.² Met ‘spanningsveld’ doelt de Raad van State op het spanningsveld van diverse grondrechten. Wanneer een dergelijk spanningsveld aan de orde is en de zorgplicht onbepaald blijft, ontstaat een situatie waarin voor schoolbesturen onduidelijk is aan welke norm ze moeten voldoen en bovendien vervlochten is met de burgerschapsopdracht en de daarop gebaseerde – in dit wetsvoorstel voorgestelde - kerndoelen. Als voorbeeld wijzen Verus en VBS hier op het antwoord van de minister op kamervragen dat scholen de ruimte hebben om een eigen invulling te geven aan hun burgerschapsonderwijs, maar dat deze invulling niet in strijd mag komen met basiswaarden van de democratische rechtstaat. Concreet: hoe te beoordelen of een uitlating van een bij het onderwijs betrokken persoon al dan niet moet worden aangemerkt als een handeling die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat in de wet. Verus en VBS vragen daarom aandacht voor de status van de basiswaarden, die eerder als regulerende waarden (mogelijkheidsvoorwaarden) dan als ideologisch ingevulde waarden mogen worden beschouwt.

Voorstel aanvullingen Memorie van toelichting

- a. Verus en VBS stellen voor om in de Memorie van toelichting op te nemen dat de wijze waarop in het spanningsveld van de grondrechten een evenwicht wordt gevonden in de eerste plaats aan de scholen zelf is. En dat het toezicht van de inspectie op vaardigheden- en houdingcomponent en de zorgplicht voor de schoolcultuur een terughoudend karakter moet hebben³. Vanwege de aan het bevoegd gezag geboden ruimte prevaleert bij verschil van mening over de invulling van de norm in principe de interpretatie van het bevoegd gezag.
- b. Verus en VBS stellen tevens voor in de Memorie van toelichting de eerdere reactie van de regering tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht op te nemen «*Scholen zullen (...) niet geconfronteerd worden met toezichtkaders die de wettelijke ruimte van scholen verplichtend invullen. Scholen zullen deze ruimte (...) zelf (in schoolgids en schoolplan) dienen in te vullen. De Inspectie zal slechts toetsen of deze invulling zich verhoudt tot de wettelijke minimum normen en of de school de eigen invulling in praktijk ook naleeft. Bij de invulling van de zorgplicht ligt het primaat dus bij het bevoegd gezag.*»⁴. De Raad van State merkt op dat het voor de hand ligt dat eenzelfde benadering gehanteerd wordt ten aanzien van de overige aspecten van de burgerschapsopdracht.

Deze aanvullingen in de Memorie van toelichting zijn te meer nodig, omdat inmiddels in de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs⁵ is opgenomen, dat een aanwijzing en een spoedaanwijzing kan worden gegeven voor het structureel of flagrant handelen in strijd met de

¹ Kamerstukken I, 2022/23, 35 920, H, p. 4.

² Kamerstukken II, 2019/20, 35 352, 4, p. 2.

³ Kamerstukken II, 2019/20, 35 352, 4, p. 2.

⁴ Kamerstukken I, 2022/23, 35 920, H, p. 5 en Kamerstukken II, 2019/20, 35 352, 4.

⁵ <https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvkfvj6b325az/vm44euomk5zp/f=y.pdf>

burgerschapsopdracht, bedoeld in artikel 8, derde lid en lid 3a, dat leidt of dreigt te leiden tot ernstige aantasting van een of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

3. Samenhangend en doelgericht

Verus en VBS missen hier een toelichting op het voor alle sectoren gebruiken van de term 'samenhangend' i.p.v. *zo mogelijk* in samenhang (in WPO en WEC), behalve dat er harmonisatie plaatsvindt. Waarom is deze wijziging destijds in de WVO 2020 ingevoerd? Samenhangend betekent volgens de MvT (p.18) 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. Is hier niet sprake van het invoeren van een deugdelijkheidsvoorwaarde? Treedt de wetgever niet in de inrichtingsvrijheid van schoolbesturen? Dit is van belang omdat de inspectie hier toezicht op houdt (MvT, p. 18).

4. Delegatie

Wellicht ten overvloede merken Verus en VBS op zich te kunnen vinden in het voornemen dat de kerndoelen worden vastgesteld in de amvb. Delegatie in lagere regelgeving kan niet aan de orde zijn. De amvb moet uiteraard blijven binnen de wet- en regelgeving zoals de AWGB. Daarom stellen Verus en VBS wel de vraag wat bedoeld wordt met voorwaardelijke delegatie en met 'respectvolle *houding* ten opzichte van die basiswaarden'.

5. Kerndoel digitale geletterdheid

Verus en VBS stellen voor om aan de opsomming op p. 12 toe te voegen: Omgaan met kunstmatige intelligentie.

6. Gevolgen en uitvoering

Verus en VBS merken op dat wel erg snel aan de gevolgen wordt voorbijgegaan en roept de regering op hier nogmaals en diepgaander naar te kijken.

7. Technische opmerkingen

- In Artikel I, onderdeel C, wordt een wijziging van artikel 45b WPO voorgesteld. Volgens de tekst van het wetsvoorstel wordt het tweede lid gewijzigd, maar het lijkt erop dat er het vierde lid bedoeld wordt.
- Artikel III, onderdeel C: waarom wordt in het gewijzigde artikel 14c en 14f, beide derde lid, lid van de WEC het onderwerp geestelijke stromingen niet opgenomen? In het voorgestelde artikel 2.13, lid 2 van de WVO 2020 wordt dit onderwerp wel genoemd. Wat overigens in tegenspraak is met hetgeen wordt opgemerkt in de tabel op blz 19 van de MvT waar staat "Overigens wordt in het vo geestelijke stromingen niet toegevoegd.....".
- De tekst van de artikelsgewijze toelichting op nieuwe Artikel 2.13a WVO 2020 in MvT (24) klopt niet met de voorgestelde wetstekst (Artikel IV, onderdeel B). De wetstekst gaat uit van kerndoelen voor alle moderne vreemde talen, terwijl het in de MvT gaat over "andere moderne vreemde talen dan Engels." Dit laatste is correct, want in het gewijzigde artikel 2.13 is de Engelse taal al een van de onderwerpen waarvoor kerndoelen moeten worden vastgesteld.
- In Artikel IV, onderdeel E wordt aan de opsomming in WVO 2020, artikel 13.1, derde lid een verwijzing naar artikel 2.13a, tweede lid opgenomen. Het artikel 2.13a heeft echter geen tweede lid.