

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Wetgeving en Juridische
Zaken**

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
WJZ/62714813

Datum 26 maart 2026

Betreft Wetsvoorstel herziening wettelijke grondslagen kerndoelen (36 699)

Hierbij bied ik u aan de nota naar aanleiding van het tweede verslag inzake het bovengenoemde voorstel.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Judith Zs.C.M. Tielen

EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2025/26

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. xxx Nota naar aanleiding van het tweede verslag

Ontvangen

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het Wetsvoorstel herziening wettelijke grondslagen kerndoelen.

De regering is erkentelijk voor de getoonde belangstelling en de vragen van de leden van de fracties van de BBB, het CDA, FVD en de SGP. Deze nota naar aanleiding van het tweede verslag volgt zoveel mogelijk de indeling van het tweede verslag.

BBB-fractie

De leden van de fractie van de BBB wensen de regering nogmaals te vragen waarom zij niet bereid is om van elk van de belangrijkste doelen van het onderwijs, zoals lezen, schrijven, rekenen, Nederlands en geschiedenis, een korte, maar adequate omschrijving of definitie van wat onder het betreffende doel valt in de wet op te nemen. Zijn er niet veel (semi)overheidsorganisaties waarvan de taken of belangrijkste doelen nu al in een wet staan?

Is de regering van mening dat het Parlement, namens de kiezers, de belangrijkste doelen van (semi)overheidsorganisaties mag vastleggen? Is dat niet een belangrijk doel van een democratie, vragen de leden van de BBB-fractie.

Kan de besteding van een aanzienlijk deel van de belastingen die de Nederlandse bevolking aan onderwijsinstellingen betaalt, via het Parlement niet duidelijker worden gestuurd door definities van de belangrijkste doelen van het onderwijs in de wet vast te leggen?

De regering is met de BBB van mening dat de vaardigheden lezen, schrijven en rekenen van essentieel belang zijn voor de ontwikkeling van onze jongeren en dat hier binnen het onderwijs in voldoende mate aandacht voor moet zijn. De regering stelt dan ook met dit wetsvoorstel voor om het belang van die vaardigheden in de sectorwetgeving tot uitdrukking te brengen. De regering ziet geen noodzaak om daarnaast nadere definiëringen van de genoemde onderwerpen in de wet op te nemen. Uiteraard worden van verschillende (semi)overheidsorganisaties de belangrijkste taken in de wet opgenomen. Dit geldt ook voor het onderwijs. In lijn met de aanwijzingen voor de

regelgeving wordt telkens ten minste de kern van de wettelijke bepaling bij wet vastgelegd. In de sectorwetgeving is daarom opgenomen dat in het onderwijs aandacht moet zijn voor de bij wet genoemde onderwerpen. Daarmee wordt op hoofdlijnen bepaald waarvoor er binnen het onderwijs aandacht moet zijn. De daar genoemde onderwerpen zijn naar het oordeel van de regering helder en bieden voldoende richting in de delegatiegrondslag.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de BBB of een dergelijke wettelijke vastlegging er bovendien niet aan zou kunnen bijdragen dat een opvolger van de minister deze belangrijkste doelen minder eenvoudig kan wijzigen, omdat het Parlement deze via een uitgebreid, democratisch proces vaststelt. Vormt dat geen belangrijke bescherming tegen modieuze meningen en tijdelijke en/of extreme ideologische voorkeuren? Zouden dergelijke definitives bovendien niet wenselijk zijn, omdat het voor de samenleving van groot belang is dat goed Nederlands en voldoende kennis van de geschiedenis van ons land worden onderwezen, zodat dit niet eenvoudig kan worden verminderd of zelfs geheel kan worden geschrapt?

De kerndoelen vormen een uitwerking van de onderwijsinhoud op de bij wet genoemde onderwerpen. Deze uitwerkingen zien niet op het overdragen van ideologieën binnen het onderwijs maar – zoals bij wet bepaald – op de kennis, inzicht, vaardigheden en ervaringen die leerlingen binnen het onderwijs moeten opdoen. Het is van belang dat deze bij de tijd blijven zodat leerlingen optimaal worden voorbereid op succesvolle deelname aan de maatschappij.

De wetgever bepaalt de onderwerpen die binnen het onderwijs aan de orde moeten komen. Het is daarbij vervolgens aan de regering om haar wettelijke taak - om voor die onderwerpen kerndoelen vast te stellen - zo vorm te geven dat voor elk van die onderwerpen voldoende ruimte is binnen het onderwijs. Zo is er voldoende tijd voor geschiedenis en ook voor goed onderwijs in de Nederlandse taal. Het is voor de regering niet mogelijk om voor een door de wetgever opgenomen onderwerp geen kerndoelen vast te stellen.

Bij het vaststellen van de kerndoelen wordt het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur, in het kader van de voorhangprocedure, aan beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd. Dat biedt de gelegenheid voor zowel de Eerste als Tweede Kamer om naar aanleiding van het ontwerp met de regering over de kerndoelen in gesprek te gaan, indien zij dat wenselijk acht. Daarmee is voorzien in een vorm van gecontroleerde delegatie die de betrokkenheid van het parlement borgt.

Zou een dergelijke wettelijke vastlegging ouders en (oud-)leerlingen bovendien een duidelijke rechtsgrond kunnen geven om een rechtszaak aan te spannen wanneer een onderwijsinstelling in een hoofddoel duidelijk tekortschiet?

Voor zover de wettelijke bepalingen doorwerken in de rechtsverhouding tussen ouders/leerlingen en de school geldt daarvoor dat het niveau van regelgeving niet van belang is. De verschillende wettelijke verplichtingen gelden voor scholen in gelijke mate en werken in zoverre ook in gelijke mate door in de rechtsverhouding.

En zou een dergelijke wettelijke vastlegging tevens waarde kunnen hebben als referentie voor de inburgering van nieuwe Nederlanders, vragen de leden van de BBB-fractie tot slot.

De inburgering van nieuwe Nederlanders wordt gereguleerd via de Wet inburgering 2021 en staat los van de wettelijke bepalingen over de kerndoelen.

CDA-fractie

De leden van de fractie van het CDA vragen in welke fase de concept-AMvB zich bevindt waarin de kerndoelen worden geformaliseerd. Welke procedure doorloopt deze concept-AMvB?

Voor het reguliere onderwijs in Europees Nederland worden de kerndoelen vastgelegd in twee amvb's: een geprioriteerde amvb met daarin de kerndoelen Nederlands en rekenen en wiskunde, en een tweede amvb met daarin de kerndoelen voor de overige leergebieden. Het gaat dan om burgerschap, digitale geletterdheid, mens en maatschappij, mens en natuur, moderne vreemde talen, kunst en cultuur en bewegen en sport.

De procedure die de verschillende concept-amvb's (hebben) doorlopen ziet er op hoofdlijnen als volgt uit: Na ontwerpen van de concept-amvb wordt deze ter openbare internetconsultatie voorgelegd, gelijktijdig wordt om een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets gevraagd aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Inspectie van het Onderwijs. Na verwerking van de resultaten van de consultatiefase wordt de amvb aan beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd in het kader van in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen voorhangprocedure. De voorlegging in het kader van de voorhangprocedure duurt ten minste vier weken. Daarna wordt de concept-amvb aan de Afdeling advisering van de Raad van State gezonden met het verzoek om daarover een advies uit te brengen. De regering reageert op het advies van de Raad van State met een nader rapport en brengt zo nodig aanpassingen aan in de concept-amvb of nota van toelichting daarbij. Na afronding daarvan wordt de amvb vastgesteld en bekendgemaakt door publicatie in het Staatsblad.

De eerste concept-amvb waarin de (functionele) kerndoelen voor de leergebieden Nederlands en rekenen en wiskunde zijn opgenomen is momenteel ter advisering aanhangig bij de Raad van State. Daaraan voorafgaand is deze concept-amvb op 14 januari 2026 aan uw Kamer voorgelegd in het kader van de voorhangprocedure.

Het ontwerp van de tweede concept-amvb waarin de kerndoelen voor de overige leergebieden alsmede de functionele kerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid zijn opgenomen wordt momenteel afgerond. De regering verwacht nog voor de zomer van 2026 deze concept-amvb ter openbare internetconsultatie aan te kunnen bieden.

Is er nog een onderscheid tussen verschillende soorten kerndoelen in bestaande wetgeving en in de voorliggende wet?

De huidige wetgeving gaat enkel uit van kerndoelen die zien op het verwerven van kennis, inzicht en vaardigheden. Met de nieuwe grondslag wordt daaraan de mogelijkheid toegevoegd om kerndoelen vast te leggen die zien op het opdoen van ervaringen.

Daarmee wordt het mogelijk gemaakt om kerndoelen te formuleren die gericht zijn op de school. Dergelijke doelen, die ook wel aanboddoelen genoemd worden, beschrijven niet wat de leerling moet leren en vervolgens kennen of kunnen, maar beschrijven een aanbodverplichting voor de school. Het eerste kerndoel voor het leergebied Nederlands is bijvoorbeeld een aanboddoel: *de school stimuleert de taalcompetentie van leerlingen*. Hieronder valt doelzin 1A: *de school zorgt voor een rijke taal- en leesomgeving*. In zulke aanboddoelen wordt dus niet voorgeschreven hoe een school iets moet aanbieden, maar wel wat een school moet aanbieden om de kerndoelen goed in het onderwijsprogramma te laten terugkomen. Deze aanboddoelen zijn randvoorwaardelijk om de andere kerndoelen van het leergebied succesvol te kunnen aanbieden aan leerlingen.

Deze leden vragen zich voorts af welke wetsgrondslag er is op basis waarvan de concept-AMvB wordt uitgewerkt. Kan de regering aangeven hoe deze uitwerking eruit komt te zien? Kan de regering aangeven welke wetsgrondslag er is voor het funderend onderwijs, en wat de wetsgrondslag is voor het mbo? Is er sprake van een verschillende wetsgrondslag hiervoor?

De grondslag op basis waar bij het ontwerp van de concept-amvb's van is uitgegaan is de grondslag zoals deze is opgenomen in het voorstel van wet dat bij uw Kamer voorligt. De grondslag is als volgt geformuleerd:

Een kerndoel, alsmede de uitwerking daarvan, wordt, met inachtneming van [verwijzing naar de algemene doelstellingen en uitgangspunten van het onderwijs, waaronder de burgerschapsopdracht], bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld als een na te streven inhoudelijke doelstelling voor het onderwijsprogramma, gericht op het verwerven van kennis, inzicht of vaardigheden of het opdoen van ervaringen door leerlingen.¹

De regering is voornemens om de kerndoelen vast te stellen zoals deze als definitieve conceptkerndoelen door SLO zijn opgeleverd.²

Voor het mbo worden geen kerndoelen vastgelegd. De inhoudelijke vereisten in het mbo, de zogenoemde kwalificatie-eisen, zijn in de kwalificatiedossiers opgenomen. Bij de vaststelling van een kwalificatiedossier worden de referentieniveaus Nederlandse taal en de referentieniveaus rekenen in acht genomen die op grond van artikel 2, tweede lid, aanhef en onderdeel d, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen zijn vastgesteld. Daarnaast kunnen op grond van artikel 7.2.4, vijfde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs nadere voorschriften worden gegeven voor de inhoud van een kwalificatiedossier en op grond van artikel 7.4.3a, eerste lid, van die wet voorschriften worden vastgesteld omtrent de examens.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie wat de gevolgen zijn van eventuele verschillende wetsgrondslag voor mogelijke rechterlijke toetsing. Toetsing aan de Grondwet is namelijk uitgesloten, maar toetsing aan formele wetten kan wel. Op welke wijze is het onderscheid

¹ Voorgestelde artikelen I, onderdeel B, subonderdeel 3, tweede lid, II, onderdelen B, subonderdeel 3, tweede lid, en C, subonderdeel 3, tweede lid, III, onderdelen B, subonderdeel 3, tweede lid, C, subonderdeel 1, derde lid, en D, subonderdeel 1, derde lid, en IV, onderdeel A, voorgesteld artikel 2.13, tweede lid.

² SLO (2025). *Kerndoelen primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs*. Amersfoort: SLO (tweede druk).

tussen de AMvB voor het funderend onderwijs en die voor het mbo wetstechnisch en juridisch vormgegeven in relatie tot artikel 23 van de Grondwet?

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht schrijven staat artikel 120 Grondwet eraan in de weg om wetgeving in formele zin te toetsen aan de grondwet. Lagere regelgeving – zoals een amvb – kan in beginsel wel getoetst worden aan de Grondwet. Dit geldt in gelijke mate voor de wet- en regelgeving voor het mbo als voor de wetgeving voor het funderend onderwijs.

De grondslag om kerndoelen te stellen is - naar de opvatting van de regering - in overeenstemming met de Grondwet. De amvb moet binnen die wettelijke grondslag blijven, daarmee zal de uitwerking bij amvb ook binnen de Grondwettelijke grenzen blijven. De rechter kan dit, bij een amvb, zoals gezegd wel toetsen.

FVD-fractie

De leden van de fractie FVD merken op dat de regering stelt dat de nieuwe kerndoelen in de praktijk uitvoerbaar zijn gebleken, maar dat deze stelling niet met concrete gegevens wordt onderbouwd. Deze leden vragen de regering of zij precies kan aangeven op welke pilots, onderzoeken of praktijkproeven zij zich baseert, inclusief het aantal betrokken scholen en docenten, de gehanteerde methodologie en de gemeten effecten op de tijdsbesteding van docenten.

Dit is gebaseerd op de grote betrokkenheid van het onderwijsveld bij het ontwikkelen van de kerndoelen via kerndoelenteams en advieskringen, waarin vakexperts, leraren, schoolleiders en betrokken maatschappelijke organisaties zitting hebben, en bij het uitgebreid testen gedurende drie maanden van de nieuwe kerndoelen in de schoolpraktijk tijdens de fase van beproeven. Over deze fase van beproeven zijn beide Kamers in verschillende brieven geïnformeerd.³

De fase van beproeven was bedoeld om te kijken naar de verwachte bruikbaarheid van de conceptkerndoelen in de praktijk.⁴ De bevindingen in dit traject geven inzicht in of scholen en leraren met de beoogde kerndoelen uit de voeten kunnen en welke eventuele aanscherpingen of bijstellingen er nodig waren. De fase van beproeven bestond uit drie stappen⁵:

1. Bijwonen regiobijeenkomst

SLO organiseerde verschillende regiobijeenkomsten door heel Nederland. Tijdens de regiobijeenkomsten zijn de conceptkerndoelen toegelicht en gingen scholen met elkaar in gesprek over de verwachte bruikbaarheid van de conceptkerndoelen in de onderwijspraktijk.

2. Een praktijkopdracht op school

Om feedback te verzamelen, vroeg SLO de deelnemers van de regiobijeenkomst om ook op school in gesprek te gaan met collega's uit de vakgroep of het team en een praktijkopdracht uit te voeren. Voor de gesprekken kregen zij tips en voorbeeldmaterialen mee die in de les konden worden uitgetoetst. Scholen legden hun bevindingen en uitkomsten van de praktijkopdracht vast via een digitale vragenlijst en stuurden die naar

³ zie bijvoorbeeld *Kamerstukken I 2024/25*, 31 293, nr. E.

⁴ *Kamerstukken II 2023/24*, 31 293, nr. 700.

⁵ *Kamerstukken II 2023/24*, 31 293, nr. 734.

SLO. Ook is geïnventariseerd wat scholen nodig hebben voor de implementatie van de kerndoelen en hoe de opgedane kennis overgedragen kan worden aan andere leraren in de school.

3. SLO verzamelt, bundelt en weegt feedback op kerndoelen

SLO heeft alle feedback op de conceptkerndoelen zorgvuldig bekeken en gewogen en heeft waar nodig experts geraadpleegd voor vervolgstappen. Met deze input heeft SLO de conceptkerndoelen aangescherpt en een definitieve set conceptkerndoelen opgeleverd.

Deze fase van beproeven is, net als de oplevering van de concepten, drie maal doorlopen. De eerste keer gebeurde dat voor de conceptkerndoelen voor de leergebieden Nederlands en rekenen en wiskunde. Die bestond uit acht regiobijeenkomsten door heel Nederland waar bijna 200 scholen aan deelnamen, die elk met in ieder geval drie vertegenwoordigers per school aanwezig waren: een leraar per leergebied en een schoolleider. Na iedere bijeenkomst zijn de leraren aan de slag gegaan met de praktijkopdracht over de conceptkerndoelen. De wetenschappelijke Curriculumcommissie evalueerde eveneens de kwaliteit en bruikbaarheid van deze kerndoelen en publiceerde daarover tussenadvies 5A. Zij constateerde dat de conceptkerndoelen voldoende houvast geven om dit te vertalen naar een concreet onderwijsprogramma.⁶ De adviezen van de Curriculumcommissie zijn meegenomen in de verzameling, bundeling en weging van de feedback door SLO.

In de tweede fase van beproeven werden de conceptkerndoelen voor de leergebieden burgerschap en digitale geletterdheid beproefd. Voor deze leergebieden zijn zes regiobijeenkomsten georganiseerd waaraan meer dan 180 scholen hebben deelgenomen met minimaal drie vertegenwoordigers per school.⁷

In de derde fase van beproeven werden de conceptkerndoelen voor de leergebieden mens en maatschappij, mens en natuur, kunst en cultuur, bewegen en sport en moderne vreemde talen beproefd. Voor deze leergebieden zijn zes regiobijeenkomsten georganiseerd waaraan in totaal meer dan 250 scholen hebben deelgenomen met minimaal drie medewerkers per school. Per leergebied gaat het om de volgende aantallen:

- Mens en maatschappij: meer dan 70 scholen en 130 leraren, schoolleiders en vakexperts gaven feedback.⁸
- Moderne vreemde talen: meer dan 30 scholen en 180 leraren, schoolleiders en vakexperts gaven feedback.⁹
- Mens en natuur: meer dan 56 scholen en 140 leraren, schoolleiders en vakexperts gaven feedback.¹⁰

⁶ Curriculumcommissie (2024) *Kerndoelen in ontwikkeling. Reflecties bij de leergebieden Nederlands en Rekenen & wiskunde.*

⁷ *Kamerstukken II 2024/25, 36 600 VIII, nr. 169 en SLO (2025) Definitieve conceptkerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid. Inclusief toelichtingsdocument.* Amersfoort: SLO, p. 5.

⁸ SLO (2025) *Definitieve conceptkerndoelen mens en maatschappij. Inclusief toelichtingsdocument.* Amersfoort: SLO, p. 5.

⁹ SLO (2025) *Definitieve conceptkerndoelen moderne vreemde talen. Inclusief toelichtingsdocument.* Amersfoort: SLO, p. 5.

¹⁰ SLO (2025) *Definitieve conceptkerndoelen mens en natuur. Inclusief toelichtingsdocument.* Amersfoort: SLO, p. 5.

- Kunst en cultuur: meer dan 50 scholen en 75 leraren, schoolleiders en vakexperts gaven feedback.¹¹
- Bewegen en sport: meer dan 60 scholen en 65 leraren, schoolleiders en vakexperts gaven feedback.¹²

Daarnaast zijn er voor deze hierboven genoemde leergebieden ook focusgroepen georganiseerd wanneer de feedback vanuit de reguliere groep onvoldoende duidelijk was of wanneer een bepaalde groep ondervertegenwoordigd was, bijvoorbeeld het vmbo bij het leergebied mens en natuur.

Dankzij dit gedegen ontwikkelproces van SLO, bij een groot aantal representatieve scholen, liggen er nu kerndoelen die uitgebreid zijn beproefd door het onderwijsveld op verwachte bruikbaarheid en haalbaarheid. In de toelichtingsdocumenten die SLO per leergebied heeft opgeleverd, is te zien welke leergebiedspecifieke punten er tijdens de fase van beproeven naar boven zijn gekomen en welke keuzes er zijn gemaakt in de aanscherping.

Omdat het gaat om negen verschillende leergebieden en omdat iedere school een ander startpunt heeft in de implementatie van de nieuwe kerndoelen, zijn er geen uitspraken te doen over effecten op tijdsbesteding van leraren. In de besluiten waarin de kerndoelen worden vastgelegd zal in de regeldrukparagraaf wel een inschatting worden gemaakt van tijd die scholen nodig kunnen hebben om de nieuwe kerndoelen te implementeren. Hierbij moet worden aangemerkt dat het gaat om een inschatting en een gemiddelde: de ene leraar zal sneller kunnen gaan werken met de nieuwe kerndoelen dan de ander, en de ene school zal kleinere aanpassingen in het programma moeten doen dan de andere. Door aan te sluiten op natuurlijke ontwikkel- en evaluatiemomenten in het onderwijs – die vaak al zijn opgenomen in strategische beleidsplannen, schoolplannen, sectieplannen en studiedagen – en door te zorgen voor aanvullende ondersteuningsmogelijkheden in de implementatiestrategie, zijn er veel mogelijkheden voor scholen om de kerndoelen op een goede manier en evidence-informed te verwerken in hun onderwijsprogramma. Ook leermiddelenaanbieders worden geïnformeerd over de nieuwe kerndoelen, waardoor leraren ook snel met een pluriform aanbod kunnen werken dat is geënt op de nieuwe kerndoelen.

De invoering van de kerndoelen zal goed worden gemonitord. Indien er nieuwe knelpunten aan het licht komen, dan wordt dat meegenomen in de volgende actualisatie van het curriculum. Met de inrichting van een systeem van periodiek onderhoud is verzekerd dat er blijvend gewerkt wordt aan een actueel en passend curriculum.

De leden van de FVD-fractie constateren dat de regering erkent dat verdergaande concretisering van kerndoelen de ruimte van scholen kan beperken. Kan de regering toelichten welke juridische of beleidsmatige criteria worden gehanteerd om te bepalen wanneer concretisering nog verenigbaar is met de vrijheid van inrichting van het onderwijs? Op welke wijze wordt bij toekomstige aanpassingen van kerndoelen getoetst of deze niet leiden tot een onevenredige inperking van de vrijheid van scholen, zoals

¹¹ SLO (2025) *Definitieve conceptkerndoelen kunst en cultuur. Inclusief toelichtingsdocument*. Amersfoort: SLO, p. 5.

¹² SLO (2025) *Definitieve conceptkerndoelen bewegen en sport. Inclusief toelichtingsdocument*. Amersfoort: SLO, p. 5.

beschermd door artikel 23 van de Grondwet? Bestaat hiervoor een expliciet toetsingskader of beoordelingssystematiek?

De regering is van oordeel dat de vernieuwde kerndoelen binnen het kader van artikel 23 kunnen worden vastgesteld, De kerndoelen zoals nu opgeleverd, en welke bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgesteld, bieden voldoende ruimte om als school vanuit pedagogische en didactische opvattingen hieraan invulling te geven.

Op grond van artikel 23 Grondwet kan de vrijheid van onderwijs worden beperkt voor zover het eisen betreft die noodzakelijk zijn voor de deugdelijkheid van het onderwijs. Dit kader geldt ook voor het vaststellen van de kerndoelen, alsmede eventuele toekomstige aanpassingen. Het vereiste van noodzakelijkheid valt uiteen in effectiviteit (geschiktheid), proportionaliteit en subsidiariteit.¹³ Het betekent concreet dat wettelijke voorschriften allereerst geschikt moeten zijn om het beoogde doel – het borgen van de deugdelijkheid van het onderwijs – te bereiken. Daarnaast dienen wettelijke voorschriften in verhouding te staan tot het te bereiken doel. Tot slot dient bezien te worden of het doel niet door middel van een maatregel die leidt tot een mindere inperking van de vrijheid van onderwijs, kan worden bereikt. Dit kader geldt ook voor de mate van concretisering van de kerndoelen. De concretiseringsslag mag niet verder gaan dan noodzakelijk is om voldoende richting te geven aan het onderwijs.

De leden van de fractie FVD merken op dat de regering verwijst naar de vrijheid van onderwijs als grondslag voor pluraliteit. Zij vragen de regering concreet uiteen te zetten op welke wijze pluraliteit binnen de inhoud en formulering van de kerndoelen zelf wordt gewaarborgd. Zijn er binnen het kader van de kerndoelen normatieve begrenzingen of interpretatiekaders die voorkomen dat één specifieke visie op burgerschap of maatschappelijke vraagstukken de facto als leidend wordt voorgeschreven? Hoe wordt dit bij toezicht en handhaving door de Onderwijsinspectie meegewogen, vragen deze leden tot slot.

Zoals in de beantwoording op de eerdere vragen van de fractie van de FVD is weergegeven ligt pluriformiteit ten grondslag aan de wijze waarop het Nederlandse duale bestel is vormgegeven. Pluriformiteit wordt dan ook in eerste instantie geborgd door het open stelsel waarin het geven van onderwijs vrij is. Uiteraard is het ook van belang dat leerlingen binnen hun eigen school in aanraking komen met een breed scala van ideologieën en overtuigingen. Pluraliteit binnen de inhoud en formulering van de kerndoelen wordt dan ook geborgd door middel van kerndoelen die van scholen vragen om leerlingen met de verschillen in godsdienst, levensovertuiging en politieke gezindheid binnen de maatschappij in aanraking te laten komen. Onderdeel daarvan is dat de verschillende stromingen binnen deze concepten aan de orde komen. Het is dus onvoldoende wanneer scholen slechts één specifieke visie aan leerlingen meegeven.¹⁴ Daarnaast is ook opgenomen in de vernieuwde kerndoelen dat leerlingen leren om maatschappelijke verschijnselen en ontwikkelingen te analyseren en daarbij verschillende waarden en belangen afwegen. Zo wordt geborgd dat leerlingen kennismaken met verschillende ideologieën in de maatschappij en daar kritisch over leren nadenken.¹⁵

¹³ Zie met betrekking tot de vrijheid van onderwijs: J.A. de Boer, *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*, Den Haag: Boom juridisch, 2021, p. 46 e.v.

¹⁴ Definitieve conceptkerndoelen Mens en Maatschappij SLO; doelzin 28C. Bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 31 293, nr. 847.

¹⁵ Definitieve conceptkerndoelen Mens en Maatschappij SLO; doelzin 24A. Bijlage bij Kamerstukken II 2025/26, 31 293, nr. 847.

Desalniettemin geldt als de kern van het bijzonder onderwijs het recht om een eigen religie of levensovertuiging binnen het onderwijs tot uitdrukking te brengen. Binnen deze scholen is dan ook aannemelijk dat één visie dominant in de school aanwezig zal zijn dan andere mens- en maatschappijvisies. De inspectie houdt toezicht op het naleven van de wettelijke voorschriften, waaronder de kerndoelen.

SGP-fractie

De leden van de fractie van de SGP constateren dat er onduidelijkheid is over de bevoegdheden die worden gecreëerd in het wetsvoorstel. Enerzijds wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat de uitwerking van de doelstelling niet leidt tot een uitbreiding van de bevoegdheid tot het geven van inhoudelijke voorschriften, terwijl in de nota naar aanleiding van het verslag wordt aangegeven dat een inhoudelijke doelstelling tevens een voorschrift kan zijn. Hoewel wordt aangegeven dat de doelstellingen uitsluitend zien op het wat, en niet op het hoe, is daarmee, volgens de leden van de SGP-fractie, niet uitgesloten dat deze doelstellingen een ideologisch gekleurd voorschrift behelzen. Deze leden vragen de regering welke waarborgen zij stelt om ervoor te zorgen dat de kerndoelen zo geformuleerd worden dat zij geen beperking opleveren voor de ideologische grondslag van een onderwijsinstelling.

Kerndoelen zijn inhoudelijke doelstellingen voor het onderwijs, gericht op het verwerven van kennis, inzicht en vaardigheden en het opdoen van ervaringen door leerlingen. De kerndoelen schrijven de gemeenschappelijke kern van het onderwijs voor. Wat in de kerndoelen is opgenomen dient ten minste in het onderwijs aan de orde te komen. Ook als dat wringt met de eigen ideologische grondslag van de school. De school mag in dat geval wel naast het voorgeschreven curriculum haar eigen overtuiging meegeven en onderwijzen mits ze blijven binnen de kaders van de wettelijke burgerschapsopdracht. De kerndoelen vormen geen limitering van de ruimte die voor het bijzonder onderwijs bestaat om een eigen ideologie over te dragen binnen het onderwijs.

De kerndoelen worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld binnen de kaders die de wet daarvoor geeft. Daarmee wordt begrensd wat een kerndoel kan zijn. Dat betekent allereerst dat kerndoelen geen voorschriften kunnen omvatten ten aanzien van de wijze waarop het bevoegd gezag haar onderwijs pedagogisch-didactisch vormgeeft. Kerndoelen vormen immers inhoudelijke doelstellingen. Daarnaast is vastgelegd dat inhoud van de kerndoelen dient te blijven binnen de kaders van de wettelijke burgerschapsopdracht. In het voorstel van wet zoals dat bij uw Kamer aanhangig is, is daartoe opgenomen dat de kerndoelen worden vastgesteld 'met inachtneming van' de burgerschapsopdracht. Daarmee wordt geborgd dat de kerndoelen niet verregaandere verplichtingen stellen dan de burgerschapsopdracht zelf. Zij vormen slechts een inhoudelijke uitwerking van het onderwijsinhoudelijk gedeelte daarvan.

Er bestaat onduidelijkheid rondom burgerschap, omdat enerzijds de burgerschapsopdracht wettelijk is verankerd in artikel 8, terwijl anderzijds burgerschap als kerndoel is vastgelegd in artikel 9, lid 4, sub c van de Wet op het primair onderwijs. In het spreken over burgerschap en de burgerschapsopdracht kan hierdoor spraakverwarring ontstaan, wat de duidelijkheid van de wet niet ten goede komt. Uit de wetsevaluatie van de verduidelijkte burgerschapsopdracht blijkt bovendien dat voor 58%

van de respondenten niet duidelijk is wat wel en wat niet aan de wettelijke vereisten voldoet. Daarom geeft 56% aan meer te willen weten over de verwachtingen vanuit de overheid en wenst 52% meer duidelijkheid over de rol of bruikbaarheid van de conceptkerndoelen. De leden van de SGP-fractie vragen de regering waarom ervoor gekozen is om burgerschap als kerndoel dezelfde noemer te geven als burgerschap als opdracht. Is de regering bereid om de naam van het kerndoel te heroverwegen of hier tenminste een verduidelijking voor te stellen? En ziet de regering een risico dat de Onderwijsinspectie in haar toezichtswerkzaamheden de ideologische onderwijsvrijheid zal toetsen aan het kerndoel burgerschap, omdat zij dit interpreteert als de nadere uitwerking van de burgerschapsopdracht?

In de wetsevaluatie lezen de leden van de fractie van de SGP dat ook onduidelijk bestaat over de wijze waarop de Onderwijsinspectie het burgerschapsonderwijs toetst. Tevens blijkt dat 58% van de respondenten van mening is dat de beoordeling door de inspectie niet aansluit bij de onderwijspraktijk en 65% het toezicht niet voldoende duidelijk vindt. Kan de regering hierop reflecteren? Hoe wordt bewaakt dat de inspectie zich houdt aan de grenzen van haar opdracht en niet mede op ideologische gronden gaat oordelen? De meerderheid van de onderwijsinstellingen vindt dat de burgerschapsopdracht voldoende ruimte biedt om naar eigen inzicht een invulling te geven. Uit de interviews met onderwijsprofessionals blijkt echter dat de Onderwijsinspectie minder ruimte biedt. Daarbij speelt ook dat de focus ligt op formele vastlegging en niet op wat er in de praktijk gebeurt. Dit levert extra overlappendheid op, omdat scholen van de inspectie meer moeten vastleggen dan de wet vereist. De leden van de fractie van de SGP vragen de regering hoe zij hiermee omgaat.

Voor de zomer ontvangt uw Kamer een nadere inhoudelijke reactie op de wetsevaluatie.¹⁶ Daarin zal uitgebreider worden ingegaan op de resultaten van de wetsevaluatie en de vervolgstappen vanuit het ministerie.

Voor wat betreft de relatie tussen wettelijke burgerschapsopdracht en kerndoelen kan het volgende worden opgemerkt: zowel de wettelijke burgerschapsopdracht als de kerndoelen burgerschap zijn onderdeel van de wettelijke taak die scholen hebben om actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. De kerndoelen burgerschap dienen als een inhoudelijke uitwerking van het onderwijsinhoudelijk gedeelte van de burgerschapsopdracht. Daarmee wordt scholen meer helderheid geboden over wat er van hen verwacht wordt in het kader van hun burgerschapsonderwijs. Tegen die achtergrond ligt het niet voor de hand om de kerndoelen burgerschap een andere naam te geven. De onderwijsinspectie neemt op grond van artikel 4, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht bij haar toezicht de vrijheid van onderwijs in acht. Zoals uiteengezet, limiteren de kerndoelen niet de vrijheid van het bevoegd gezag om in het onderwijs een eigen religie of levensovertuiging tot uitdrukking te brengen. Wel verplichten zij het bevoegd gezag om de inhoud van de kerndoelen, waaronder het onderwijs in de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, in haar onderwijs tot uitdrukking te brengen. Daar zal de inspectie toezicht op houden in het kader van haar reguliere toezicht.

¹⁶ Conform eerdere toezegging worden alle stukken rondom de burgerschapsopdracht die met de Tweede Kamer worden gedeeld eveneens aan uw Kamer toegezonden. Kamerstukken I 2020/21, 35 352, T03201.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Judith Zs.C.M. Tielen



nota

TER ONDERTEKENING

Aan: SOCW

Wetgeving en Juridische Zaken

Van

Datum

17 maart 2026

Referentie

62712784

Bijlagen

I. Aanbiedingsbrief

II. Nota naar aanleiding van het tweede verslag

III. Nota ter ondertekening - Gelakt

Intern OCW afgestemd

OPO, OVO

Nota naar aanleiding van het tweede verslag
Wetsvoorstel herziening wettelijke grondslagen
kerndoelen

Aanleiding

Het Wetsvoorstel herziening wettelijke grondslagen kerndoelen is momenteel aanhangig in de Eerste Kamer. Op 10 februari 2026 heeft uw ambtsvoorganger de nota naar aanleiding van het verslag verzonden aan de Eerste Kamer. Op 24 februari 2026 heeft de vaste commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar aanleiding daarvan besloten een tweede verslag uit te brengen. De leden van de fracties van BBB, CDA, FVD en SGP hebben daarbij vragen gesteld. In de bijgevoegde nota naar aanleiding van het tweede verslag worden deze vragen beantwoord.

Geadviseerd besluit

Akkoord te gaan met verzending van de nota naar aanleiding van het tweede verslag aan de Eerste Kamer.

Indien akkoord wordt u gevraagd om de volgende stukken te ondertekenen:

- o de aanbiedingsbrief aan de Eerste Kamer; en
- o de nota naar aanleiding van het tweede verslag.

Kernpunten

De belangrijkste vragen en antwoorden in de nota naar aanleiding van het tweede verslag hebben betrekking op:

De leden van de SGP-fractie vragen naar de uitkomsten van de wetsevaluatie van de burgerschapsopdracht en de relatie tussen de wettelijke burgerschapsopdracht en de kerndoelen burgerschap.

- In de beantwoording geeft u aan dat de kabinetsreactie op de wetsevaluatie voor de zomer aan beide Kamers zal worden toegezonden.
- Daarnaast geeft u aan dat met de kerndoelen burgerschap een inhoudelijke uitwerking wordt gegeven van het onderwijsinhoudelijk gedeelte van de burgerschapsopdracht, waarmee scholen meer duidelijkheid wordt gegeven over wat er op dat gebied van hen wordt verwacht.

De leden van de BBB-fractie vragen om nogmaals uiteen te zetten waarom de regering niet bereid is een nadere definitie van de belangrijkste doelen van het onderwijs – zoals Nederlands en geschiedenis – in de wet op te nemen.

- In de beantwoording geeft u weer dat u daar geen noodzaak voor ziet aangezien de wettelijke termen zoals 'Nederlands' helder zijn en de delegatiegrondslag in voldoende mate afbakenen.
- De parlementaire betrokkenheid van zowel de Eerste als Tweede Kamer bij het vaststellen van de kerndoelen is geborgd door middel van de voorhangprocedure.

De leden van de FvD-fractie vragen om precies te onderbouwen op basis van welke gegevens de regering tot de conclusie komt dat de nieuwe kerndoelen uitvoerbaar zijn. Daarnaast vragen zij hoe de pluriformiteit binnen de kerndoelen wordt geborgd.

- In de beantwoording geeft u een nauwkeurige omschrijving van de werkwijze van SLO gedurende de fase van beproeven, inclusief de wijze waarop is omgegaan met de uitkomsten daarvan.
- Ten aanzien van de pluriformiteit geef u aan dat in de kerndoelen doelen zijn opgenomen waarin scholen wordt gevraagd om leerlingen in aanraking te brengen met verschillen in godsdiensten, levensovertuigingen en politieke gezindheden.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de wetgevingsprocedure voor de concept-amvb's waarin de kerndoelen zijn opgenomen en de juridische grondslag waarop deze is gebaseerd.

- In de beantwoording geeft u een beschrijving van het wetgevingsproces van de amvb, inclusief de voorhangprocedure. Daarbij wordt aangegeven dat de grondslag voor de amvb's opgenomen is in het onderhavige wetsvoorstel en dat de regering voornemens is de kerndoelen vast te stellen zoals deze als definitieve conceptkerndoelen zijn opgeleverd door SLO.

Toelichting

Het Wetsvoorstel herziening wettelijke grondslagen kerndoelen voorziet in het aanpassen van de wettelijke kaders ten behoeve van het doorvoeren van de integrale curriculumherziening om te komen tot een ambitieus, actueel en concreet curriculum.

Daartoe regelt het wetsvoorstel dat:

- kerndoelen in ieder geval betrekking hebben op lezen, schrijven rekenen, alsmede de overige in de wet genoemde onderwerpen;
- er in de sectorwetten een grondslag wordt opgenomen voor het vaststellen van kerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid;
- er in de Wet op de expertisecentra een grondslag wordt opgenomen voor kerndoelen Nederlandse Gebarentaal voor specifieke doelgroepen binnen het speciaal onderwijs;
- nieuwe kerndoelen met inachtneming van de wettelijke burgerschapsopdracht worden vastgesteld;
- de definitiebepaling van kerndoelen wordt aangepast, zodat ook kerndoelen kunnen worden vastgesteld die betrekkingen hebben op ervaringen die leerlingen binnen het onderwijs moeten opdoen; en
- enkele technische en redactionele verbeteringen worden doorgevoerd in de verschillende wettelijke bepalingen over kerndoelen, waarbij ook de

terminologie tussen de verschillende sectorwetten is geharmoniseerd met het oog op het ononderbroken ontwikkelingsproces.

Datum
17 maart 2026

Voorgaande nota naar aanleiding van het verslag

De gestelde vragen in bijgevoegde nota naar aanleiding van het tweede verslag bouwen voort op de gestelde vragen en antwoorden van een eerdere nota naar aanleiding van het verslag. Volledigheidshalve wordt de kern van de relevante vragen en antwoorden uit dat stuk hieronder weergegeven:

- Door de leden van de BBB-fractie werd de regering verzocht om een nadere wetswijziging in te dienen waarin een uitwerking en/of definitie is opgenomen van de belangrijkste onderwerpen waarvoor kerndoelen worden vastgesteld. Genoemd worden, Nederlands, geschiedenis en lezen, schrijven en rekenen. In de beantwoording is weergegeven dat de conceptkerndoelen breed zijn afgestemd met het veld en dat de regering geen noodzaak ziet tot verdere definiëring van de wettelijke grondslag.
- Door de leden van de FVD-fractie werd gevraagd naar de borging van pluriformiteit in het onderwijs. In de beantwoording is weergegeven dat pluriformiteit ten grondslag ligt aan het duale onderwijsbestel dat door artikel 23 Grondwet wordt geborgd, waarin het eenieder behoudens de bij wet gestelde voorwaarden, vrij staat een school te stichten.