

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

761

Vragen van het lid **Soepboer** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs over *de slechte PISA scores in verhouding tot de genomen maatregelen om achterstanden weg te werken en te voorkomen en de Kamerbrief van 5 december jl* (ingezonden 14 december 2023).

Antwoord van Minister **Paul** (Primair en Voortgezet Onderwijs) (ontvangen 11 januari 2024).

Vraag 1

Heeft u een verklaring en analyse waarom het niveau van beheersing van basisvaardigheden onder leerlingen van 15 jaar in Nederland sneller daalde dan in andere landen terwijl u in uw brief¹ een grote rol toebedeelt aan de coronapandemie die ook in die andere landen speelde en ook de OESO al schrijft dat de rol van corona niet overdreven moet worden?

Antwoord 1

Net als de onderzoekers van PISA opmerken, is het aannemelijk dat er niet één factor aan te wijzen is voor de scherpe dalende trend die we zien sinds de PISA-meting in 2018. Vóór de pandemie was al sprake van een dalende trend in de prestaties, met name bij leesvaardigheid. Hiervoor zijn meerdere verklaringen, zoals het toenemend aantal opdrachten voor de school, het tekort aan leraren en schoolleiders en een verouderd en onduidelijk curriculum. Daarnaast spelen maatschappelijke trends waarschijnlijk een rol, zoals het toegenomen gebruik van mobiele telefoons en minder lezen in de vrije tijd.

Daarom is anderhalf jaar geleden het Masterplan basisvaardigheden van start gegaan, een integrale aanpak die de uiteenlopende problemen adresseert. Het Masterplan werkt aan een duurzame schoolontwikkeling, zodat de beheersing van de basisvaardigheden over de hele linie omhoog gaat en alle leerlingen straks mee kunnen doen in de maatschappij en goed voorbereid beginnen aan het vervolgonderwijs. Er wordt gewerkt aan: een duidelijke opdracht voor scholen via een beter curriculum, een beter zicht op de prestaties, de lat omhoog op basisvaardigheden in het toezicht, professionalisering van leraren, bevorderen van evidence-informed werken en versterking

¹ brief van 5 december, Kamerstuk 36 410 VIII, nr. 31

van de taalomgeving via de bibliotheken. U kunt over deze integrale aanpak lezen in de voortgangsbrief van 28 november jl.²

In hoeverre de scherpe daling die PISA-2022 tussen 2018 en 2022 laat zien, toe te schrijven is aan de coronapandemie valt niet precies te bepalen. Het is wel aannemelijk dat hier een deel van de verklaring ligt. Het klopt dat alle landen te maken hebben gehad met de coronapandemie. De 15-jarigen leerlingen die in het kader van PISA in 2022 zijn getoetst, zaten grotendeels in de eerste klas van het voortgezet onderwijs toen de coronapandemie in maart 2020 uitbrak. Deze leerlingen hadden dat jaar en het jaar daarna te maken met 20 weken volledige schoolsluiting en 19 weken hybride onderwijs.

Vraag 2

Hoe kan het volgens u dat bijna alle EU-landen hoger scoren op leesvaardigheid dan Nederland? Op welke leeftijd doen die achterstanden zich voor? Wordt deze relatieve achterstand voor Nederland ook al op jongere leeftijd gezien? Is dat onderzocht en zo nee, kunt u dat laten onderzoeken?

Antwoord 2

Zoals gezegd zijn er meerdere mogelijke oorzaken aan te wijzen voor de achteruitgang van de leesvaardigheid van Nederlandse leerlingen. De resultaten van PISA-2022 bevestigen wat wij al wisten uit andere internationale en nationale peilingen en bronnen. Leerlingen beheersen de basisvaardigheden onvoldoende.

Op het terrein van leesvaardigheid doet Nederland mee met twee internationale vergelijkingsonderzoeken naar de leesvaardigheid van leerlingen. Naast PISA, dat de vaardigheid van 15-jarigen meet, doet Nederland mee met PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study). PIRLS wordt om de vijf jaar afgenomen en meet de begrijpend leesvaardigheid van 10-jarige leerlingen (groep 6). Het meest recente rapport (PIRLS-2021) is in mei 2023 verschenen. Daaruit bleek dat Nederlandse 10-jarigen voor het eerst niet langer bovengemiddeld scoren voor leesvaardigheid, en dat ze minder vaak het geavanceerde leesniveau halen dan leeftijdgenoten in andere Europese landen. Opvallend is dat Nederlandse leerlingen juist weer beter scoorden op het laagste leesniveau. We zien de achteruitgang van het leesniveau van Nederlandse leerlingen ten opzichte van dat van Europese leeftijdgenoten dus ook al bij 10-jarigen. Internationale vergelijkingsonderzoeken geven ons inzicht in zaken die minder aan bod komen in ons onderwijs. Zoals het lezen van langere, rijke teksten, en het kritisch evalueren van en reflecteren op de inhoud van teksten. Dat blijken volgens onderzoek belangrijke vaardigheden om tot diep leesbegrip te komen. Die inzichten zijn meegenomen in de nieuwe kerndoelen Nederlands, zodat ze een vast onderdeel worden in het onderwijs.

Vraag 3

Deelt u de mening dat sprake is van structurele problemen in het onderwijs en dat deze dramatische achteruitgang niet alleen met de coronapandemie maar ook daarmee te maken heeft?

Antwoord 3

Ja, ik deel deze mening. Zoals ik in mijn Kamerbrief van 28 november schreef is er sprake van een structurele neergaande trend die door corona nog eens is verscherpt.³ Het Masterplan basisvaardigheden, dat in 2022 is aangekondigd, is ontstaan uit de ambitie van het kabinet om samen met het onderwijsveld de achteruitgang van de basisvaardigheden te keren en ervoor te zorgen dat de basisvaardigheden van leerlingen aantoonbaar verbeteren. Het huidige kabinet heeft structureel € 1 miljard beschikbaar gemaakt voor de versterking van de onderwijskwaliteit en het duurzaam verbeteren van de basisvaardigheden.

Vraag 4

Heeft u zicht op hoe de incidentele NPO gelden zijn besteed en wat het effect daarvan is geweest?

² Kamerstuk 31 293, nr. 709

³ Kamerstuk 31 293, nr. 709

Antwoord 4

De tijdelijke NP Onderwijsmiddelen zijn primair bedoeld om de leervertragingen die door de coronapandemie zijn ontstaan te herstellen en om te werken aan de sociaal-emotionele en het welbevinden van leerlingen. Nog niet alle middelen zijn besteed. Scholen hebben nog tot en met het einde van het schooljaar 2024–2025 om deze middelen te besteden. Dit betekent dat ik op dit moment nog niet kan zeggen wat het totale effect is van dit geld: dit beeld is pas na afloop van het programma te geven. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 28 november over het NP Onderwijs, zal het programma na afloop van het schooljaar 2024–2025 geëvalueerd worden.⁴ De voortgangsrapportage en implementatiemonitor die als bijlage bij deze brief zijn verzonden, geven een gedetailleerd beeld van de besteding van de middelen tot nog toe. Het is goed om te zien dat de middelen en inspanningen van scholen hun vruchten afwerpen. Zo is leergroei van leerlingen in het po in het jaar 2022–2023 gemiddeld weer op het niveau van voor de pandemie. Ook stelt een ruime meerderheid van de schoolleiders in het po, (v)so en vo dat het welbevinden van hun leerlingen sinds de start van het NP Onderwijs is verbeterd.

Vraag 5

Kunt u een analyse maken van de directe impact die de NPO gelden hebben gehad op de beheersing van de basisvaardigheden van leerlingen?

Antwoord 5

In het kader van NP Onderwijs wordt sinds de start van het programma via diverse onderzocht hoe het gaat met onze leerlingen. Uit deze onderzoeken blijkt dat de leergroei van leerlingen in het po in het jaar 2022–2023 gemiddeld weer op het niveau is van voor de pandemie. In het vo presteren leerlingen in de onderbouw nog steeds minder goed dan voor de pandemie. Ook de meeste po-schoolleiders geven aan dat hun leerlingen er sinds de start van het NP Onderwijs bij taal en rekenen op vooruit zijn gegaan. In het vo geven schoolleiders dit aanzienlijk minder vaak aan. Om de effectiviteit van interventies op de basisvaardigheden in beeld te brengen, is vanuit het NP Onderwijs ook een grootschalige effectmeting naar kansrijke interventies gestart. Bijna 400 scholen zijn dit schooljaar betrokken bij dit onderzoek. De resultaten van dit onderzoek kan ik naar verwachting in 2025 met uw Kamer delen.

Vraag 6

Hoe verklaart u dat u in uw brief stelt dat de resultaten zorgelijk zijn maar bevestigen wat al bekend is uit de voortgangsrapportage van het Masterplan basisvaardigheden terwijl in die rapportage juist staat dat de daling door Covid alweer grotendeels is verdwenen? Kunt u aangeven hoe deze bevindingen zich tot elkaar verhouden?

Antwoord 6

Dit heeft te maken met de uiteenlopende ontwikkelingen die we op dit moment in het po en vo zien. Uit de voortgangsrapportage van het Masterplan basisvaardigheden blijkt dat vo-leerlingen in de onderbouw in het schooljaar 2022–2023 nog altijd minder goed presteren dan voor de pandemie. De conclusies uit PISA, die betrekking hebben op de prestaties van 15-jarigen, sluiten aan op dit beeld. Ook in PISA zien de leerprestaties er immers niet goed uit. De situatie in het po is anders: daar zien we dat de leergroei van leerlingen in het schooljaar 2022–2023 gemiddeld weer op het niveau is van voor de pandemie. Daar is dus duidelijk sprake van herstel na de pandemie. Zoals aangekondigd in de vijfde voortgangsrapportage over het NP Onderwijs, zal het programma na afloop van het schooljaar 2024–2025 geëvalueerd worden. Deze evaluatie biedt een totaaloverzicht van de opbrengsten van het NP Onderwijs.

Vraag 7

Heeft u zicht op hoe de structurele middelen voor het masterplan basisvaardigheden besteed (zullen gaan) worden?

⁴ Kamerstuk 36 410 VIII, nr. 28

Antwoord 7

Het kabinet streeft ernaar alle scholen vanaf 2026 structureel te financieren voor het verbeteren van de basisvaardigheden. Alle scholen ontvangen een bedrag en scholen waarbij de prestaties daartoe aanleiding geven, krijgen een aanvullend bedrag. Zoals aangegeven in de tweede voortgangsrapportage van het Masterplan basisvaardigheden werk ik aan een nieuw financieringsinstrument om voorwaarden te kunnen stellen aan middelen die via de bekostiging worden verstrekt, zoals eisen aan de besteding. Dit wordt te zijner tijd aan uw Kamer voorgelegd.

Vraag 8

Hoe kan het volgens u dat de Nederlandse leerling de in de Kamerbrief genoemde prestatie- en toetsdruk, later genoemd «schooldruk,» zo ervaart?

Antwoord 8

Niet elke leerling ervaart schooldruk op dezelfde manier. In het meest recente HBSC-onderzoek wordt aandacht besteed aan schooldruk.⁵ Daarnaast is in opdracht van OCW onderzoek gedaan naar oorzaken van schooldruk in het voortgezet onderwijs.⁶ Uit die onderzoeken blijkt dat bijna de helft van de ondervraagde scholieren in het vo best veel tot veel druk voelden door het schoolwerk dat ze moeten doen. Uit het HBSC-onderzoek blijkt dat dat voor ongeveer één vijfde van de leerlingen in het po gold.

Er zijn meerdere factoren die bijdragen aan de schooldruk die leerlingen ervaren.⁷ Leerlingen die schooldruk ervaren, voelen druk door toetsen, het behalen van goede cijfers en vooral de hoeveelheid huiswerk. In het onderzoek naar schooldruk in het vo kwam naar voren dat 14 procent veel schooldruk en stress voelde, maar weinig prestatiedruk.⁸ Daarnaast bleek dat 33 procent een gematigde schooldruk, en juist veel stress en prestatiedruk ervoer. In deze groep zaten relatief veel meisjes, havo- en vwo-leerlingen en leerlingen uit hogere leerjaren. Ook bleek uit gesprekken met leraren, leidinggevenden, vertrouwenspersonen en ouders dat er in hun ogen steeds meer van scholieren verwacht wordt, bijvoorbeeld op vlakken als sport, sociale contacten en het toewerken naar een goede loopbaan. Naast de meer concrete schooldruk door toetsen en huiswerk speelt het belang dat wij als samenleving hechten aan presteren, en de druk die we daarmee in het algemeen aan leerlingen opleggen, dus een grote rol en dat is niet voor elke leerling hetzelfde. Ook zijn andere maatschappelijke ontwikkelingen van invloed op de mentale problemen en veerkracht van scholieren.⁹ Samen met het veld en andere betrokken partijen wordt gewerkt om oplossingen te zoeken die bijdragen aan het verlagen van de toetsdruk. In dit verband wordt gezamenlijk een handreiking voor scholen ontwikkeld.

Vraag 9

Hoe verklaart u dat leerlingen aangeven dat de druk toeneemt, maar de resultaten juist afnemen?

Antwoord 9

Naar mijn weten bestaat er geen directe relatie tussen de schooldruk die scholieren ervaren en de resultaten die zij behalen. Zowel de ervaren schooldruk als de leerprestaties worden beïnvloed door diverse andere factoren, die op hun beurt niet per se met elkaar te maken hoeven hebben. Denk er bijvoorbeeld aan dat sommige ouders veel druk kunnen uitoefenen

⁵ HBSC 2021. *Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*(2022). Bijlage bij: Kamerstukken 2022–2023, 32 793, nr. 635.

⁶ *Druk in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar de oorzaken van schooldruk in het voortgezet onderwijs* (2021). Bijlage bij: Kamerstukken 2021–2022, 32 793, nr. 613.

⁷ Schooldruk wordt door de onderzoekers begrepen als druk door schoolwerk en/of toetsen en ervaren onbalans in enerzijds de eisen die worden gesteld (door school, de omgeving of jongeren zelf) en anderzijds de mate waarin men om kan gaan met deze eisen.

⁸ Prestatiedruk wordt door de onderzoekers begrepen als de ervaren druk om te voldoen aan vooraf bepaalde verwachtingen en eisen op het gebied van onderwijs, sport of werk, opgelegd door de omgeving.

⁹ Stevens et al. (2023). *Jong na corona. Welzijn van jongeren tussen 2017 en 2022 en inzet van NP Onderwijsmiddelen door scholen*. Universiteit Utrecht.

op hun kind om door te stromen naar het vwo, terwijl de leerling misschien veel beter op zijn of haar plek zit op het havo.

Vraag 10

Is de schooldruk en prestatiedruk op Nederlandse scholen hoger dan elders? Zijn daar onderzoeken naar gedaan? Wat verklaart die schooldruk?

Antwoord 10

In 2020 verscheen een internationaal HBSC-onderzoek waarin schooldruk (schoolwork pressure) onderzocht is.¹⁰ Volgens dat rapport scoren 20 van de 45 deelnemende landen lager dan Nederland en 24 van de 45 deelnemende landen hoger dan Nederland als het over schooldruk gaat. Recentere cijfers over schooldruk uit internationaal onderzoek zijn mij niet bekend.

Vraag 11

Wat betekent «oog te houden voor» precies volgens u? Vindt u dat de prestatiedruk op scholen omlaag moet?

Antwoord 11

We stellen in Nederland hoge verwachtingen aan leerlingen die ons onderwijs volgen. Dat is in principe een goede zaak. Daarmee stimuleren we hen om zich te ontwikkelen en om zichzelf en hun omgeving te verrassen met wat ze in huis hebben. Maar het is belangrijk dat we daar niet in doorslaan. De druk die van die verwachtingen uitgaat mag niet te hoog zijn. Dat is niet gezond, daar kunnen scholieren onder lijden en het kan zelfs averechts werken. Hoge verwachtingen stellen betekent immers niet: onrealistische verwachtingen stellen.

In de aanbiedingsbrief bij het PISA-onderzoek staat dat het, naast de sterkere inzet op basisvaardigheden, belangrijk is om oog te houden voor prestatie- en toetsdruk. Daarmee bedoel ik dat we in de gaten moeten houden dat de verwachtingen aan leerlingen – zowel vanuit scholen als vanuit ouders en de samenleving als geheel – er niet voor zorgen dat leerlingen ongezond veel stress ervaren en mentale problemen krijgen. Vanuit mijn verantwoordelijkheid doe ik dat door onder andere samen met het onderwijsveld te zorgen voor een handreiking met uitgangspunten om te helpen bij het verminderen van toetsdruk. We blijven in gesprek met het veld en andere betrokken partijen om verdere oplossingen te zoeken die bijdragen aan het verlagen van de toetsdruk en het verbeteren van het sociaal-emotionele welzijn van leerlingen. Daarnaast heeft het thema prestatiedruk aandacht gekregen in de campagne «Hey het is oké» en zoals ik in mijn reactie op de brief van Stichting niveauZ over de overstap van po naar vo had aangekondigd, bieden we nu meer duidelijkheid over welke toetsen wel of niet verplicht zijn in het po, bijvoorbeeld in de Handreiking schooladvisering en op relevante websites van de Rijksoverheid.¹¹ Prestatiedruk komt echter ook vanuit de samenleving als geheel. Om die reden zijn we ook vooral samen verantwoordelijk om op elkaar te letten en in het bijzonder op onze jeugd.

Vraag 12

Hoe ziet u de rol van smartphones en sociale media in deze context?

Antwoord 12

Uit onderzoek blijkt dat niet-educatief gebruik van mobiele telefoons leerlingen afleidt van de lesstof en de sociale interactie in de klas verstoort.¹² Dit heeft een negatief effect op leerprestaties van leerlingen en hun mentale welbevinden. Daarom heb ik met een brede coalitie van vertegenwoordigers

¹⁰ *Spotlight on adolescent health and well-being. Findings from the 2017/2018 Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) survey in Europe and Canada. International report: summary.* (2020).

¹¹ Kamerstuk 31 293, nr. 705. Zie ook: Toetsen basisschool: verplicht ontwikkeling leerling volgen | Basisonderwijs | Rijksoverheid.nl en Handreiking schooladvisering (versie november 2023) | Brochure | Rijksoverheid.nl.

¹² Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek heeft een tweetal overkoepelende literatuurstudies gepubliceerd over dit onderwerp: <https://www.kennisrotonde.nl/vraag-en-antwoord/smartphones-in-de-les-en-effect-op-leerprestaties-leerlingen> en <https://www.kennisrotonde.nl/vraag-en-antwoord/smartphones-in-de-klas-en-effect-welbevinden-van-leerlingen>.

van schoolleiders, besturen, docenten, leerlingen en ouders afgesproken dat het niet-educatief gebruik van mobiele telefoons niet langer is toegestaan in de klas. Met deze afspraak hoop ik samen met alle betrokken partijen bij te dragen aan een leeromgeving waarin leerlingen zich kunnen concentreren. Op welke wijze scholen uitvoering geven aan deze afspraken, wordt gemonitord met een nulmeting en daarna een vervolgmeting in juni 2024. Aan de hand van de laatste meting wordt overwogen of de gekozen aanpak adequaat is. Uw Kamer wordt daar te zijner tijd over geïnformeerd.

Vraag 13

Deelt u de mening dat er een langjarig en integraal «herstelplan onderwijs» nodig is dat onder andere het lerarentekort en de oorzaken daarvan, de achteruitgaande beheersing van (basis)vaardigheden onder leerlingen, toenemende lasten en taken voor onderwijzend personeel en een heldere visie op de financiering van scholen, met daarin een normbedrag voor de overhead, nodig is dat kan rekenen op structurele bekostiging en waarin aandacht is voor verschillen (bijvoorbeeld in regio)?

Antwoord 13

Er is inderdaad een langjarige en gerichte aanpak nodig voor de onderwerpen die door u genoemd worden, te weten lerarentekort, werkdruk en de beheersing van de basisvaardigheden. Voor al deze onderwerpen bestaan inmiddels meerjarige programma's, zoals het Masterplan basisvaardigheden en de aanpak van de personeelstekorten in het onderwijs via het onderwijsakkoord Samen voor het beste onderwijs. Deze programma's bestaan niet naast elkaar, maar sluiten op elkaar aan en versterken elkaar en vormen zo een integraal geheel. Aandacht en visie is daarbij niet voldoende. Door het kabinet is dan ook structureel € 1 miljard voor onderwijskwaliteit, € 1 miljard voor kansengelijkheid en € 800 miljoen voor leraren beschikbaar gesteld voor deze uitdagingen.

Verder benoemt u dat er een heldere visie nodig is op de financiering en sturing van scholen. Dit vraagstuk wordt opgepakt in het kader van de herijking van de sturing in het funderend onderwijs. In deze herijking kijken we met het veld naar de manier waarop de overheid stuurt, de zeggenschap, de bekostiging van het onderwijs en de arbeidsvoorwaardenvorming. In dit traject wordt breed gekeken naar de problemen die zich op deze thema's voordoen. Hierbij wordt ook gekeken naar een aspect als overhead. U kunt in het eerste kwartaal van 2024 een Kamerbrief verwachten over deze herijking.

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van het lid Van Zanten (BBB), ingezonden 7 december 2023 (vraagnummer 2023Z19805).