



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Inrichtingsbesluit WPO houdende de uitbreiding van de toegestane onderwijstijd in de Engelse, Franse of Duitse taal

Nader Rapport

Den Haag, 6 oktober 2025
WJZ/54226890 (ID25757)
DIRECTIE WETGEVING EN JURIDISCHE ZAKEN

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 juni 2025, nr. 2025001407, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juli 2025, nr. W05.25.00149/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 27 juni 2025, no.2025001407, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van het Inrichtingsbesluit WPO in verband met het verruimen van de toegestane onderwijstijd in de Engelse, Duitse of Franse taal (Besluit tweetalig primair onderwijs), met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

De vice-president van de Raad van State,

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enkele redactionele verbeteringen door te voeren in de nota van toelichting.

Ik bied U hierbij, het ongewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting wederom aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
K.M. Becking.



Advies Raad van State

No. W05.25.00149/I,
's-Gravenhage, 9 juli 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 27 juni 2025, no.2025001407, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van het Inrichtingsbesluit WPO in verband met het verruimen van de toegestane onderwijstijd in de Engelse, Duitse of Franse taal (Besluit tweetalig primair onderwijs), met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van tot wijziging van het Inrichtingsbesluit WPO in verband met het verruimen van de toegestane onderwijstijd in de Engelse, Duitse of Franse taal [KetenID WGK25757]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 19 juni 2025, nr. WJZ/52869456 (ID 25757);

Gelet op artikel 9, lid 13a, van de Wet op het primair onderwijs;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van <datum>, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van <datum>, nr. WJZ/<Proza-doc.nr.> (ID<Kiwi-ID>);

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING INRICHTINGSBESLUIT WPO

In artikel 4.2 van het Inrichtingsbesluit WPO wordt 'is ten hoogste 15% per schooljaar' vervangen door 'is ten hoogste 50% per schooljaar'.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 augustus 2026.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Goed kunnen lezen, schrijven en rekenen zijn voorwaarden om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving. De lees-, schrijf- en rekenvaardigheden van leerlingen staan de laatste jaren onder druk.¹ Daarom wordt vanuit de regering sterk ingezet op het verbeteren van die vaardigheden.² Met de actualisatie van het curriculum en extra investeringen in het onderwijs voor lezen, schrijven en rekenen zet de regering in op focus op de basisvaardigheden. Daarnaast zet de regering in op grotere aandacht voor wetenschappelijke onderbouwing van lesmethoden en evidence-informed werken in het onderwijs.³ Een voorbeeld van inzicht uit wetenschap en praktijk is dat meertalig onderwijs⁴ een van de manieren is om kinderen te ondersteunen bij de ontwikkeling in een vreemde taal, terwijl de ontwikkeling van Nederlandse taalvaardigheid en rekenvaardigheid daar niet onder lijdt.⁵

Tot voor kort konden scholen in het primair onderwijs op grond van artikel 4.2 van het Inrichtingsbesluit WPO tot maximaal 15 procent van de onderwijstijd lesgeven in een vreemde taal (Engels, Frans of Duits). Gedurende tien jaar (van 1 augustus 2014 tot 1 augustus 2024) heeft er een pilot plaatsgevonden waarbij tweetalig primair onderwijs werd aangeboden. In de pilot konden scholen in het primair onderwijs ten hoogste 50 procent van de onderwijstijd per schooljaar geven in het Engels, Frans of Duits.

Gezien de resultaten van het flankerend onderzoek bij de pilot,⁶ acht de regering het van belang om de mogelijkheid die scholen hebben om hun onderwijs tweetalig aan te bieden, te verruimen. In juni 2023 is daarom toegezegd tweetalig primair onderwijs voor 50 procent van de onderwijstijd structureel mogelijk te maken.⁷ Dit besluit voorziet hierin.

In deze toelichting worden in hoofdstuk 2 allereerst de hoofdlijnen van onderhavig besluit weergegeven. In hoofdstuk 3 en 4 wordt ingegaan op de gevolgen, zoals de te verwachten effecten, de gevolgen voor de uitvoering, toezicht en handhaving en de financiële gevolgen. Vervolgens gaat hoofdstuk 5 in op de evaluatie van dit besluit. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de uitkomsten van adviezen, consultatie en uitvoeringstoetsen. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 informatie over de inwerkingtreding gegeven.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Tweetalig primair onderwijs

2.1.1 Strekking besluit

Scholen in het primair onderwijs konden voor de inwerkingtreding van dit besluit op grond van het destijds geldende artikel 4.2 van het Inrichtingsbesluit WPO tot maximaal 15 procent van de onderwijstijd lesgeven in een vreemde taal (Engels, Frans of Duits). Het gaat hierbij om de voertaal of instructietaal die gebruikt wordt om de lesstof aan te bieden, dus niet om de inhoud van de kerndoelen of 'het vak' Engels, Frans of Duits. Dit besluit wijzigt artikel 4.2 van het Inrichtingsbesluit WPO om scholen de mogelijkheid te bieden maximaal 50 procent van hun onderwijstijd in het Engels, Frans of Duits aan te bieden.

2.1.2 Pilot tweetalig primair onderwijs

In 2013 introduceerde toenmalig staatssecretaris Dekker het plan van aanpak Engels in het primair onderwijs.⁸ Dit plan is opgesteld omdat Nederland sterk internationaal georiënteerd is gezien de geografische en economische situatie. Het opdoen van een bredere taalvaardigheid werd gezien als één van de prioriteiten, gegeven die internationale oriëntatie.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 670.

² Zie Regeerprogramma, Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 7 en 76.

³ Dat wil zeggen: met gebruik van zowel praktijkkennis als kennis uit onderzoek om de onderwijskwaliteit te verbeteren of te verrijken, rekening houdend met de context van de school.

⁴ In deze toelichting kan meertaligheid worden gelezen als tweetaligheid en andersom. Het gaat hierbij om het geven van onderwijs in het Engels, Frans of Duits naast het Nederlands.

⁵ Jenniskens, T. et al., (2022) *Flankerend Onderzoek Pilot Tweetalig Primair Onderwijs*.

⁶ Het gaat hier om onderzoek naar de effecten van tweetalig primair onderwijs gedurende de pilotperiode, Jenniskens, T. et al., (2022) *Flankerend Onderzoek Pilot Tweetalig Primair Onderwijs*, (te vinden op: [Evaluatie pilot Tweetalig Primair Onderwijs Eindmeting schooljaar 2021/2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://evaluatie.pilot-tweetalig-primair-onderwijs.nl)). Dit flankerend onderzoek wordt tevens als evaluatie van de pilot gebruikt.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 691.

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 31 293, nr. 179.



Bij scholen, ouders en gemeenten of regio's groeide tevens de behoefte om een meertalige onderwijs-omgeving mogelijk te maken. De mogelijkheid om tweetalig primair onderwijs te volgen draagt bij aan de taalontwikkeling van jonge kinderen⁹ om hiermee kansen te ontwikkelen, bijvoorbeeld op het gebied van studie- en werkmogelijkheden in de toekomst.

De begrenzing van 15 procent toegestane onderwijstijd in een vreemde taal bleek voor sommige scholen onvoldoende om kinderen voldoende internationale taalvaardigheden bij te brengen en de ambities van het plan van aanpak Engels in het primair onderwijs te realiseren. Daarom is, als onderdeel van het plan van aanpak Engels in het primair onderwijs, op 1 augustus 2014 de pilot tweetalig primair onderwijs (pilot tpo) gestart. Deze pilot bood scholen tijdelijk de mogelijkheid te experimenteren met onderwijs in een vreemde taal (Engels, Frans of Duits), tot maximaal 50 procent van de onderwijstijd. Bij de start van de pilot was het voor de Tweede Kamer een belangrijk aandachtspunt dat meertalig onderwijs in elk geval niet ten koste mocht gaan van de Nederlandse taalverwerving.

Zeventien scholen hebben gedurende tien jaar geëxperimenteerd met verruimde onderwijstijd in een vreemde taal tot 50 procent. In de praktijk betekent dit dat zij tussen 30 en 50 procent van de tijd, per schooljaar, onderwijs in het Engels, Frans of Duits hebben aangeboden. De deelnemende scholen waren geografisch verspreid over het land en stonden onder meer in Eindhoven, Groningen en Nijmegen.¹⁰ Alle deelnemende scholen kozen voor Engels. Zo werden gymlessen of wereldoriëntatie bijvoorbeeld in het Engels en het Nederlands gegeven. In schooljaar 2022/2023 volgden 4.600 leerlingen tweetalig primair onderwijs via de pilot tpo.

2.1.3 Effect tweetalig primair onderwijs op taal- en rekenvaardigheid

Gedurende de pilot is onderzoek gedaan naar de effecten van tweetalig primair onderwijs (tpo) op de taalontwikkeling van leerlingen en meer in het algemeen op de taal- en rekenvaardigheid.

Twaalf scholen werden tijdens de pilot tpo voor wetenschappelijk onderzoek gevolgd. Aan het onderzoek deden verschillende cohorten van leerlingen mee. Zodoende is onderzoek gedaan naar het effect van tweetalig primair onderwijs van groep 1 t/m 8. Het onderzoek keek naar de manier waarop scholen tpo vormgeven en wat het effect daarvan is op de Engelse en Nederlandse taalvaardigheid en rekenvaardigheid van leerlingen. Tpo-scholen werden in dit onderzoek vergeleken met vvto-scholen (vroeg vreemde talen onderwijs¹¹) en scholen die Engels vanaf groep 7 of 8 geven. Leerlingen op tpo-scholen werden beter in de vreemde taal en groeiden net zo sterk in Nederlandse taal- en rekenvaardigheden vergeleken met vvto-scholen, waarbij tpo-leerlingen hoger scores op begrijpend lezen.^{12, 13} Deze effecten op de vaardigheidsontwikkeling deden zich voor, los van het opleidingsniveau van de ouders of een Nederlandstalige, Engelstalige of een anderstalige thuisomgeving.¹⁴ Al met al toonden de onderzoeksresultaten aan dat verruimd meertalig onderwijs een positief effect heeft op taalontwikkeling van de vreemde taal en geen negatief effect heeft op de beheersing van de Nederlandse taal- en rekenvaardigheden.

De zojuist beschreven resultaten van het wetenschappelijk onderzoek tijdens de pilot sluiten aan bij breder wetenschappelijk onderzoek naar het effect van meertalig onderwijs op de taalvaardigheid van leerlingen.¹⁵ Zo blijkt uit een Duits onderzoek dat leerlingen die les krijgen in een andere taal naast het Duits hoger scores op leesvaardigheid en bovendien de kennis van de tweede taal naar die van de eerste taal weten over te brengen. Ook in de Nederlandse context is hiervoor bewijs gevonden.¹⁶ Uit internationaal onderzoek blijkt bovendien dat meertalige leerlingen beter presteren wanneer hun moedertalen in het onderwijs erkend en gebruikt worden¹⁷, maar ook dat leerlingen die maar één moedertaal hebben betere resultaten boeken wanneer ze hun taalbewustzijn verhogen en positievere

⁹ van den Broek, E., de Graaff, H. C. J., Unsworth, S., & van der Zee, V. (2014). *Voorstudie pilot Tweetalig primair onderwijs*. GION, Rijksuniversiteit Groningen.

¹⁰ <https://www.nuffic.nl/onderwerpen/tweetalig-primair-onderwijs/overzicht-tpo-scholen-in-nederland>

¹¹ Vroeg vreemde talen onderwijs is vanaf groep 1, maar tot maximaal 15 procent van de onderwijstijd.

¹² Jenniskens, T. et al., (2022) *Flankerend Onderzoek Pilot Tweetalig Primair Onderwijs*, p.77.

¹³ Het onderzoek tijdens de pilot tpo richtte zich op de groei van leerlingen in taalvaardigheid en rekenvaardigheid. De resultaten van het onderzoek zijn niet afgezet tegen de referentieniveaus uit het referentiekader Taal en Rekenen.

¹⁴ Jenniskens, T. et al., (2022) *Flankerend Onderzoek Pilot Tweetalig Primair Onderwijs*, p.80.

¹⁵ Taalunie. (2019) Antwoorden op vragen over omgaan met meertaligheid in het onderwijs. Via: Antwoorden op vragen over omgaan met meertaligheid in het onderwijs in het Nederlandse taalgebied – Taalunie.

¹⁶ Taalunie. (2019) Antwoorden op vragen over omgaan met meertaligheid in het onderwijs. Via: Antwoorden op vragen over omgaan met meertaligheid in het onderwijs in het Nederlandse taalgebied – Taalunie, p.9.

¹⁷ Duarte, J., & Günther, M. (2019). Meer Meertaligheid in het Basisonderwijs. *MeerTaal*, 6 (2), 14–17.



attitudes ten aanzien van andere talen ontwikkelen.¹⁸

Dat de erkenning van moedertalen ondersteunend is aan taalverwerving wordt ook gezien in Friesland, waarbij ongeveer 70 scholen zowel het Fries, Engels als Nederlands als instructietaal gebruiken voor een substantieel deel van de onderwijstijd.¹⁹ Ook in deze context wordt meertaligheid van kinderen positief gewaardeerd, gestimuleerd en benut. Uit onderzoek naar scholen in Friesland die drie talen als instructietaal gebruiken blijkt dat leerlingen het Nederlands net zo goed beheersen als leerlingen van controlescholen en betere resultaten behalen in een andere taal, in dit geval het Fries.²⁰

In de curriculumherziening is meer aandacht voor meertaligheid in het onderwijs. Zo wordt in de recent opgeleverde conceptkerndoelen voor het leergebied Nederlands ook gesproken over de voordelen van meertaligheid. Bij de taalontwikkeling in het ene leergebied zetten leerlingen kennis, vaardigheden en houdingen in die ze hebben opgedaan in het andere leergebied, of hebben meegenomen uit hun thuistaal. Dit leidt tot betere beheersing van het Nederlands, want het beheersen van verschillende talen werkt wederzijds versterkend.²¹

2.1.4 Probleembeschrijving en doel besluit tweetalig primair onderwijs

Zoals genoemd in de inleiding is een goede beheersing van lezen, schrijven en rekenen een voorwaarde om volwaardig mee te kunnen doen in onze samenleving. Echter, de beheersing van lezen, schrijven en rekenen is voor veel leerlingen momenteel onvoldoende en bovendien de afgelopen jaren achteruitgegaan.²² De regering zet daarom sterk in op het verbeteren van taal en rekenen.

Tweetalig primair onderwijs kan een manier zijn om aan taalvaardigheid te werken bij zowel kinderen die Nederlands als thuistaal hebben, als kinderen voor wie Nederlands een vreemde taal is. Zo blijkt uit het wetenschappelijk onderzoek behorend bij de pilot tpo dat kinderen die een andere thuistaal hadden dan het Nederlands door tweetalig primair onderwijs net zoveel in Nederlandse taalvaardigheid groeiden als kinderen die wel het Nederlands of Engels als thuistaal hadden.²³

Het doel van verruimd tweetalig primair onderwijs is om scholen de ruimte te geven om meertalig te kunnen werken bij de ontwikkeling van taalvaardigheid van hun leerlingen. Dit sluit aan bij de ruimte voor meertaligheid in aangrenzende sectoren: het belang van een doorlopende leerlijn is groot om kinderen te blijven ondersteunen in hun taalvaardigheid van de dagopvang tot de middelbare school. Daarom biedt dit besluit ook de schakel als vervolg op meertalige dagopvang en een voorbereiding op tweetalig voortgezet onderwijs.

2.1.5 Omvang en behoefte

De zeventien scholen die nu hebben geëxperimenteerd met een verruimde onderwijstijd in een vreemde taal (tot maximaal 50 procent) willen naar verwachting gebruik blijven maken van de verruiming. Mogelijk zijn er meer po-scholen die deze verruiming zullen benutten, maar naar verwachting zal het aantal niet veel toenemen. De groei zal mede worden bepaald door de vraag van ouders om hun kind tweetalig primair onderwijs te laten volgen. Als de vraag van ouders toeneemt dan zullen meer scholen hun tweetalig onderwijsaanbod verruimen. Bovendien vergt tweetalig werken in het curriculum, een grote omslag in het beleid van de scholen die dat nu nog niet doen – waar uiteraard draagvlak voor moet zijn bij onderwijspersoneel en medezeggenschap. Daarom verwachten we dat scholen dit alleen doen indien hier aanleiding toe is, bijvoorbeeld vanwege de leerlingenpopulatie, een specifieke onderwijskundige visie, of vanwege de geografische ligging (zoals de grensregio's en regio's waar meertalige dagopvang of voortgezet tweetalig onderwijs is).

In het voortgezet onderwijs heeft het ongeveer 30 jaar geduurd om tot 130 scholen te komen die tweetalig voortgezet onderwijs aanbieden, voornamelijk omdat scholen de kwaliteit van tweetalig onderwijs centraal willen stellen. De ervaring leert dat scholen de opzet van tweetalig onderwijs zorgvuldig, evidence informed en gefaseerd vormgeven om er zeker van te zijn dat zij op elk moment

¹⁸ Zie Hélot, C. (2012). Multilingual education and language awareness. In C. A. Chapelle (Ed.), *The encyclopaedia of Applied linguistics*, p. 258–300, Wiley Blackwell en Candelier, M. (ed.). (2004). *Janua Linguarum – The gateway to languages. The Introduction of language awareness into the curriculum: Awakening to languages*. European Centre for Modern Languages/Council of Europe Publishing.

¹⁹ Fries in het onderwijs | Fryslân.

²⁰ Van Ruijven & Ytsma (2008). *Trijetalige Skoalle yn Fryslân*, p. 10.

²¹ SLO (2024). *Definitieve conceptkerndoelen Nederlands via: Definitieve conceptkerndoelen Nederlands inclusief toelichtingsdocument – SLO*.

²² *Kamerstukken II 2022/23*, 31 293, nr. 670.

²³ Jenniskens, T. et al., (2022) *Flankerend Onderzoek Pilot Tweetalig Primair Onderwijs*, p.80.

goed onderwijs aanbieden dat past bij hun leerlingenpopulatie.

2.2 Maximumpercentage en keuze taal

2.2.1 Wijziging percentage toegestane onderwijstijd in een vreemde taal

Gezien het voorgaande is besloten het percentage toegestane onderwijstijd in een vreemde taal te wijzigen naar maximaal 50 procent. Elke school, waaronder ook b3-scholen, kan daardoor besluiten, indien dit past bij de onderwijskundige visie en ambities op het vlak van meertaligheid, om naast het Nederlands tot maximaal 50 procent van de tijd onderwijs te geven in het Engels, Frans of Duits. De afbakening tot deze drie talen is opgenomen in de Wet op het Primair Onderwijs (artikel 13a) en wordt niet gewijzigd. Zoals eerder genoemd gaat het verruimen van de onderwijstijd in een vreemde taal om de gebruikte voertaal of instructietaal, en niet om de inhoud van de kerndoelen of 'het vak' Engels, Frans of Duits. Te allen tijde moeten scholen de kerndoelen aanbieden. De inhoud van het onderwijs wordt niet anders. Alleen de voertaal waarin het onderwijs gegeven wordt, mag tot maximaal 50 procent van de tijd Engels, Frans of Duits zijn.

Verruiming van het maximumpercentage onderwijstijd in een vreemde taal sluit aan bij bovenstaande beschreven inzichten uit wetenschap en praktijk, het uitgangspunt dat de wet scholen waar mogelijk passende ruimte geeft om het onderwijs naar eigen onderwijskundige visie in te richten en bij de ambities die er zijn om stevige stappen te zetten op het gebied van taalvaardigheid.²⁴ Scholen kunnen op vrijwillige basis gebruik maken van de ruimte om het onderwijs tweetalig in te richten.

2.2.2 Maximumpercentage van 50 procent van de onderwijstijd in een vreemde taal

Dit besluit sluit aan bij hetzelfde percentage van maximaal 50 procent waarmee werd geëxperimenteerd in de pilot tweetalig primair onderwijs. Scholen experimenteerden in de pilot met een verruiming van de onderwijstijd in een vreemde taal tussen de 30 en 50 procent. Uit het flankerend onderzoek is naar voren gekomen dat een aanbod van tussen de 30 en 50 procent Engels, Frans of Duits naast het Nederlands het meest optimaal bijdraagt aan meertalige taalvaardigheid en tevens niet van negatieve invloed is op de verwerving van de Nederlandse taal.²⁵ Het ligt daarom voor de hand om dit maximumpercentage vast te houden. Tevens sluit dit percentage ook aan bij het percentage dat in de meertalige dagopvang wordt gehanteerd.²⁶

In het voortgezet onderwijs is geen wettelijk maximumpercentage onderwijstijd in een vreemde taal geregeld. Wel staat de Wet voortgezet onderwijs 2020 toe dat mag worden afgeweken van het Nederlands als instructietaal als dat noodzakelijk is vanwege de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs.²⁷ In de praktijk wordt binnen het tweetalig voortgezet onderwijs onderscheid gemaakt tussen havo/vwo-scholen en vmbo-scholen. Op basis van de kwaliteitsstandaard tweetalig onderwijs geldt voor havo/vwo-scholen dat in de onderbouw minimaal 50 procent van de onderwijstijd in een vreemde taal wordt gegeven. In de bovenbouw is dit 25 procent vanwege voorbereidingen op het Nederlands centraal examen.²⁸ In de onderbouw van het vmbo is het uitgangspunt dat minimaal 30 procent met een streven naar 40 procent van de onderwijstijd gegeven wordt in een vreemde taal. Dit uitgangspunt is vanwege verschillende leerwegen en (kortere) lengte van het vmbo.²⁹ Het toegestane percentage voor het po, in tegenstelling tot de geadviseerde percentages in het vo, is maximaal 50 procent omdat dit het meest optimaal bijdraagt aan taalvaardigheid in een vreemde taal en daarbij geen negatief effect heeft op verwerving van de Nederlandse taal.³⁰ Alle leerlingen doen uiteindelijk in het Nederlands eindexamen. In het po maken alle leerlingen in het Nederlands de doorstroomtoets.

2.2.3 Keuze Engels, Frans en Duits

Het Inrichtingsbesluit WPO beperkt zich op dit moment tot drie specifieke talen, te weten Engels, Frans en Duits. Dit besluit breidt dit niet uit, en het zou een wijziging van de wet vergen om talen hieraan toe te voegen. Deze talen sluiten aan op de talen die toegestaan zijn bij het vroeg vreemdetalenonderwijs (vvto) en meertalige dagopvang. Deze talen zijn gekozen aangezien Engels de lingua franca is in de internationale gemeenschap en Duits en Frans gesproken worden in onze buurlanden en een belangrijke rol spelen in de grensregio's. Engels, Frans en Duits zijn tevens aangewezen als de officiële

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 670.

²⁵ Jenniskens, T. et al., (2022) Flankerend Onderzoek Pilot Tweetalig Primair Onderwijs, p.80.

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 393, nr. 2.

²⁷ Zie artikel 2.11, tweede lid, Wet voortgezet onderwijs 2020.

²⁸ Kwaliteitsstandaard tweetalig onderwijs 2.0 | Nuffic, p. 4.

²⁹ Kwaliteitsstandaard tweetalig onderwijs 2.0 | Nuffic, p. 2.

³⁰ Jenniskens, T. et al., (2022) Flankerend Onderzoek Pilot Tweetalig Primair Onderwijs, p.80.

werktalen van de Europese Unie. Kennis van deze talen biedt kansen met betrekking tot studiemogelijkheden en werkgelegenheid over de Nederlandse landsgrenzen heen.

2.2.4 Kwaliteitswaarborging

Op basis van het flankerend wetenschappelijk onderzoek bij de pilot en gesprekken met de Inspectie van het Onderwijs is besloten om met deze wijziging geen aanvullende kwaliteitseisen, zoals een verplicht taalniveau voor leerkrachten, toe te voegen.³¹ Alle reeds geldende eisen blijven van kracht.³² Het betreft hier voornamelijk de bekwaamheidseisen aan personeel en eisen ten aanzien van de wettelijk vastgelegde kerndoelen. Het bevoegd gezag heeft daarnaast de algemeen wettelijke plicht om de kwaliteit van het onderwijs te borgen.³³ Daaronder valt tevens de verantwoordelijkheid dat, indien het bevoegd gezag kiest om tot maximaal 50 procent van de onderwijstijd les te geven in het Engels, Frans of Duits, alleen docenten die de taal voldoende machtig zijn in een van deze talen les zullen geven. Op deze manier wordt binnen het wettelijke stelsel van kwaliteitszorg geborgd dat leerlingen ook in een andere vreemde taal kwalitatief onderwijs krijgen. Daarnaast wordt er van scholen verwacht dat zij evidence informed te werk gaan en kennisnemen van inzichten uit wetenschap en praktijk, bijvoorbeeld waar het gaat om het percentage onderwijstijd in een vreemde taal dat de leerling het meest optimaal ondersteunt in taalvaardigheid.

Naast deze eisen mag de school nog aanvullende normen opstellen.³⁴ Scholen kunnen eventuele bijscholing mogelijk maken zoals taalcursussen of aanvullende scholing. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor bekwaamheid van leerkrachten, ook indien deze in een vreemde taal lesgeven. Indien blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs niet op orde is, kijkt de Inspectie van het Onderwijs bij haar onderzoek ook naar de bekwaamheidsdossiers op school.

Scholen kunnen gebruik maken van de kwaliteitsstandaard die Nuffic ontwikkeld heeft voor tweetalig primair onderwijs.³⁵ In deze kwaliteitsstandaard staan kwaliteitsvoorwaarden waaraan een basisschool volgens Nuffic moet voldoen om kwalitatief tweetalig primair onderwijs aan te bieden. Scholen die aan de slag willen gaan met tweetalig primair onderwijs kunnen Nuffic raadplegen voor eventuele ondersteuning. Nuffic heeft gedurende de pilot tpo de deelnemende scholen mede met deze kwaliteitsstandaard ondersteund.

Vijf jaar na de inwerkingtreding van onderhavig besluit zal het worden geëvalueerd. De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt om te bepalen of aanvullende kwaliteitscriteria aan tweetalig primair onderwijs wenselijk zijn.³⁶

3. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

3.1 Aanbod en effecten

De verwachting is dat meer scholen tweetalig primair onderwijs zullen gaan aanbieden, nu dit voor elke school voor maximaal 50 procent mogelijk is.³⁷ De verwachting is echter niet dat het aantal po-scholen dat met tweetalig primair onderwijs start explosief zal groeien. De groei zal mede worden bepaald door de vraag van ouders om hun kind tweetalig primair onderwijs te laten volgen, het draagvlak hiervoor bij onderwijspersoneel en medezeggenschap, een specifieke onderwijskundige visie, of geografische ligging (zoals de grensregio's en regio's waar meertalige dagopvang of voortgezet tweetalig onderwijs is).

Naar verwachting zal hoofdzakelijk onderwijs in het Engels worden gegeven naast het Nederlands. Ook wordt verwacht dat de onderwijstijd in de andere taal op scholen die gebruik gaan maken van deze mogelijkheid, niet toeneemt. Daarmee zorgt de aanpassing van de onderwijstijd in het Engels, Frans of Duits, niet voor een extra of grotere opdracht aan scholen. Sterker nog, het ligt in de rede dat het curriculum met meer samenhang wordt aangeboden. Scholen kunnen bijvoorbeeld de kerndoelen van de leergebieden Nederlands en moderne vreemde talen aan bod laten komen door ze te integreren in andere leergebieden. Zo kan taalonderwijs, waaronder aandacht voor de kerndoelen van Nederlands of Engels, in samenhang worden aangeboden met leergebieden als Kunst en Cultuur of Mens en Maatschappij.

³¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 31 293, nr. 691.

³² Bekwaamheid van leraren | Werken in het onderwijs | Rijksoverheid.nl.

³³ Zie artikel 10 van de Wet op het primair onderwijs.

³⁴ Bekwaamheid van leraren | Werken in het onderwijs | Rijksoverheid.nl.

³⁵ Leerplan tweetalig primair onderwijs | Nuffic. Deze kwaliteitsstandaard fungeert als handreiking, en is geen formeel wettelijk kader.

³⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 31 293, nr. 691, p. 12.

³⁷ Zie in dit kader ook paragraaf 2.1.5 van deze toelichting.



Het verruimen van het maximumpercentage onderwijstijd in een vreemde taal maakt het mogelijk dat alle scholen meer ruimte krijgen voor tweetalig primair onderwijs dan voorheen. Waar eerder deze mogelijkheid voorbehouden was aan deelnemende scholen aan de pilot tpo, kunnen nu meer scholen hier gebruik van maken indien dit past bij hun ambitie om meertaligheid en taalvaardigheid te stimuleren. Op welke schaal scholen tweetalig primair onderwijs aan gaan bieden, is vooraf lastig in te schatten.

Het uitgangspunt van dit besluit is dat scholen die dat willen tweetalig primair onderwijs ook kunnen aanbieden, en dat ouders die dat willen hun leerlingen op een school met tweetalig primair onderwijs kunnen aanmelden. Leerlingen of ouders hoeven niet aan extra voorwaarden te voldoen om gebruik te mogen maken van tweetalig primair onderwijs. De wetgeving is zoveel mogelijk ingericht om geen beperkingen op te leggen en gelijke toegang te waarborgen. De mogelijkheid om tweetalig primair onderwijs te krijgen beperkt zich daarmee niet tot bepaalde bevolkingsgroepen, bijvoorbeeld alleen kinderen van hoger opgeleide ouders waardoor er geen toename in zelfselectie wordt verwacht.

Om ervoor te zorgen dat in de praktijk alle groepen ouders en kinderen een bewuste keus kunnen maken voor een school, is het belangrijk dat zij goed geïnformeerd zijn. Zij moeten weten dat tweetalig primair onderwijs bestaat en welke voordelen deze vorm van onderwijs meebrengt. Het verwachte effect op basis van breder wetenschappelijk onderzoek en het flankerend onderzoek bij de pilot tpo is dat kinderen die tweetalig primair onderwijs krijgen sterker groeien in de taalvaardigheid in de vreemde taal, de Nederlandse taal en de rekenvaardigheid. Dit effect treedt op ongeacht afkomst of inkomensachtergrond en opleidingsniveau van ouders en verzorgers. De mate waarin is echter afhankelijk van hoe de school tweetalig primair onderwijs vormgeeft (bijvoorbeeld de verhouding tussen beide talen) en van factoren buiten de school (zoals het taalaanbod thuis). De mogelijkheid voor tweetalig primair onderwijs in Engels, Frans of Duits draagt bij aan een doorlopende leerlijn van meertalige dagopvang en/of vroegvreemdetalenonderwijs naar tweetalig voortgezet onderwijs. Ook voor leerlingen die niet naar een meertalige dagopvang gaan of naar het tweetalig voortgezet onderwijs heeft tweetalig primair onderwijs meerwaarde zo blijkt uit het wetenschappelijk onderzoek behorend bij de pilot.³⁸

3.2 Gevolgen voor de uitvoering van toezicht en handhaving

In het toezicht verandert niets ten opzichte van de huidige situatie. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) bewaakt de kwaliteit van het (tweetalige) onderwijs. Zij zal dit doen als integraal onderdeel van het toezicht. Dat wil zeggen dat de kerndoelen aangeboden moeten worden, ongeacht of dit in het Nederlands, Engels, Frans of Duits wordt gedaan. Tijdens een kwaliteitsonderzoek op schoolniveau kijkt de Inspectie naar vier kwaliteitsgebieden: onderwijsproces, veiligheid, onderwijsresultaten en kwaliteitszorg. De Inspectie geeft aan hierbij geen problemen te voorzien als scholen tot 50 procent van hun onderwijs in het Engels, Frans of Duits aanbieden. Daarnaast werkt de Inspectie ook signaal en risico gestuurd. Tegenvallende resultaten op de basisvaardigheden zijn voor de Inspectie een risico-indicator. Indien zij er aanleiding toezien zal de Inspectie toezicht aanscherpen.

Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) zal scholen, die gebruik (willen) maken van verruimde onderwijstijd in een vreemde taal, de gelegenheid geven dit te registreren in het RIO (register instellingen en opleidingen). Scholen die voorheen deelnamen aan de pilot tpo konden ook in het RIO aangeven dat zij deelnamen aan de pilot.

Dit besluit is voorgelegd aan DUO en de Inspectie voor een toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Zie hoofdstuk 6 voor de resultaten van en de reactie op de uitvoeringstoets.

3.3 Regeldruk

Regeldrukeffecten zijn alle investeringen en inspanningen die burgers, bedrijven en/of professionals moeten doen om zich aan verplichtingen in regelgeving te houden.

De regering streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Het onderhavige besluit heeft geen gevolgen voor de regeldruk van werkgevers en werknemers in de onderwijssector. Met dit besluit wordt de bestaande mogelijkheid onderwijs op basisscholen in een vreemde taal aan te bieden, verruimd naar maximaal 50 procent. Het is echter niet verplicht om onderwijs in het Engels, Frans of Duits te geven, laat staan gebruik te maken van de verruimde toegestane onderwijstijd in een vreemde taal.

Een school in het primair onderwijs die ervoor kiest om tweetalig onderwijs te geven, zal moeten

³⁸ Jenniskens, T. et al., (2022) Flankerend Onderzoek Pilot Tweetalig Primair Onderwijs.



voldoen aan de eisen die reeds gelden. Zoals eerder genoemd worden er geen aanvullende kwaliteits-eisen gesteld en is er ook geen sprake van een toename in de onderwijstijd. Dit maakt dat de regeldrukeffecten van scholen die tweetalig primair onderwijs geven nihil zijn. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft het dossier dan ook niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

4. Financiële gevolgen

Met de aanpassingen van het Inrichtingsbesluit WPO, voor de verruiming van tweetalig primair onderwijs, gaan geen budgettaire gevolgen gepaard. De bekostiging van scholen die gebruik maken van verruimde onderwijstijd in een vreemde taal verandert ook niet. Met dit besluit wordt dus geen wijziging voorzien ten opzichte van de huidige financiële situatie.

5. Evaluatie

Er is voldoende (internationaal) wetenschappelijk onderzoek beschikbaar om tweetalig primair onderwijs tot maximaal 50 procent van de onderwijstijd in de regelgeving mogelijk te maken. Onderzoek in de Nederlandse context heeft reeds plaatsgevonden tijdens de pilot tpo. Om deze reden vindt geen verdere monitoring of evaluatie plaats waar het gaat om de wetenschappelijke onderbouwing van tweetalig primair onderwijs.

Wel vindt er een beleidsevaluatie plaats, zoals ook is genoemd in de verzamelbrief van juli 2023.³⁹ De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt om te bepalen of aanvullende kwaliteitscriteria aan tweetalig primair onderwijs wenselijk zijn.

6. Advies en consultatie

Dit besluit is voorgelegd aan DUO en de Inspectie voor een toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Daarnaast is het besluit aan een breder publiek ter internetconsultatie voorgelegd. De resultaten van de consultaties en toetsen worden hieronder nader toegelicht.

6.1 Internetconsultatie

Dit besluit is vanaf 18 november 2024 tot 20 januari 2025 in internetconsultatie geweest. De consultatie heeft 85 reacties opgeleverd, waarvan 57 openbare. Een groot deel van de reacties was afkomstig van ouders wiens kinderen tweetalig primair onderwijs volgen of hebben gevolgd. Daarnaast hebben enkele leerkrachten gereageerd. Hieronder wordt inhoudelijk ingegaan op de binnengekomen reacties.

6.1.1 Kansen voor leerlingen

Een groot deel van de reacties gaat in op de mogelijkheid die deze wijziging biedt voor kinderen, met name op het vlak van verbetering van taalvaardigheid, taalinteresse, cultureel bewustzijn en kansen op het gebied van toekomstige studie of werk. De ouders wiens kinderen al tweetalig primair onderwijs volgden of momenteel volgen zagen allen de positieve ontwikkeling in onder andere taalvaardigheid bij hun kinderen. Ook leerkrachten gaven aan dezelfde positieve ontwikkeling bij leerlingen te zien.

6.1.2 Taalvaardigheid

Daarnaast zijn er enkele reacties binnen gekomen met zorgen over de achteruitgang van Nederlandse taalvaardigheid van leerlingen, niet alleen omdat kinderen die naar een tpo-school gaan ook in een vreemde taal leskrijgen maar ook omdat er zorgen zijn dat het lesprogramma al te vol is. Deze reacties zijn vooral van burgers, niet zijnde ouders, verzorgers of leerkrachten. Dit besluit is geen toevoeging aan het lesprogramma maar zal het enkel de mogelijkheid uitbreiden om instructie van het huidige lesprogramma in het Engels, Frans of Duits te doen naast het Nederlands. De reacties van ouders en leerkrachten laten dan ook het tegendeel zien: de taalvaardigheid en taalcompetenties van leerlingen gaan juist vooruit.

In de toelichting is op enkele punten het positieve effect van tweetalig primair onderwijs op (de Nederlandse) taalvaardigheid verduidelijkt.

³⁹ Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 691, p. 12.



6.1.3 Positie Nederlandse taal en toestroom expats en internationals

Ook is er een enkele reactie binnengekomen met daarin zorgen over de positie van de Nederlandse taal in Nederland. Zo stelt de indiener van de reactie dat de positie van het Nederlands verder wordt uitgehouden als dit besluit doorgang vindt. Daarnaast hebben twee overige indieners in een reactie zorgen geuit over de toestroom van expats en internationals en de integratie van deze (kinderen van) expats.

In de toelichting is op enkele plekken aangescherpt hoe het leren van twee talen bijdraagt aan de verwerving van de Nederlandse en vreemde taal voor kinderen die het Nederlands (of Engels) niet als thuistaal hebben. Verder is toegevoegd hoe tweetalig onderwijs ook de positieve houding ten opzichte van taal kan stimuleren (p.4).

6.1.4 Randvoorwaarden

Tot slot wordt in veel reacties ingegaan op randvoorwaarden om kwaliteit te waarborgen binnen tweetalig primair onderwijs. Dit gaat onder andere over het belang van bevoegd en bekwaam personeel, de juiste begeleiding van de school naar de kinderen toe (met maatwerk) en vice versa begeleiding aan de school om tpo goed vorm te geven. Deze punten zal het ministerie van OCW oppakken in samenwerking met NUFFIC.

6.2 Uitvoeringstoets Dienst Uitvoering en Onderwijs en Inspectie van het Onderwijs

Op 14 maart 2025 heeft DUO een uitvoeringstoets uitgebracht over dit besluit. Daarbij is ook de inbreng van de Inspectie meegenomen. De conclusie van DUO is dat dit besluit geen gevolgen heeft voor de uitvoering door DUO. De Inspectie heeft ten aanzien van de toelichting wel enkele punten onder de aandacht gebracht. De toelichting is op enkele punten verduidelijkt en onderstaand wordt op deze punten gereageerd.

6.2.1 Impact op de basisvaardigheden

De Inspectie heeft enkele verduidelijkende vragen gesteld over het effect op de beheersing van de basisvaardigheden. Het flankerend onderzoek naar de pilot tpo liet zien dat leerlingen sterker groeiden in taalvaardigheid en rekenvaardigheid, ongeacht of dat in het Nederlands of het Engels was. Op basis van dit onderzoek zou aangenomen kunnen worden dat tweetalig primair onderwijs bijdraagt aan betere beheersing van basisvaardigheden als taal en rekenen. De resultaten van dit onderzoek zijn niet afgezet tegen bijvoorbeeld het referentiekader Taal en Rekenen geven daarom geen sluitend antwoord of het bijdraagt aan voldoende beheersing van de basisvaardigheden.

6.2.2 Toepasbaarheid B3-scholen en Caribisch Nederland

Daarnaast heeft de Inspectie enkele vragen gesteld over de toepasbaarheid van dit besluit op B3-scholen (niet bekostigd primair onderwijs) en Caribisch Nederland. Dit besluit is ook van toepassing op B3-scholen. Dit besluit is niet van toepassing op scholen op Caribisch Nederland (Bonaire, Saba en Sint Eustatius). In de Wet primair onderwijs BES is geen uitzonderingsgrond opgenomen om af te wijken van de instructietaal op de eilanden, zoals wel het geval is voor Europees Nederland met een bepaald percentage.⁴⁰ Op Bonaire wordt onderwijs gegeven in het Nederlands of het Papiaments.⁴¹ Op Saba en Sint Eustatius zijn de instructietalen Nederlands en Engels corresponderend met de talen die gesproken worden op de eilanden.⁴² Daarbij komt dat de behoefte aan het geven van onderwijs in het Engels, Frans of Duits vooral speelt bij scholen in Europees Nederland. Op de BES-eilanden is de meertalige context al aanwezig doordat de talen Nederlands, Engels, Papiaments en in sommige gevallen Spaans, geïntegreerd zijn in het onderwijs.

6.2.3 Bekwaamheid onderwijspersoneel

Tot slot heeft de Inspectie ook een vraag gesteld over de bekwaamheid van leerkrachten bij het geven van onderwijs in het Engels, Frans of Duits. In paragraaf 2.2.4 is daarom verduidelijkt hoe de wettelijke zorgplicht van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van het onderwijs waarborgt dat er binnen het tweetalig primair onderwijs enkel onderwijs wordt gegeven door docenten die de vreemde taal voldoende machtig zijn.

⁴⁰ Zie artikel 9, lid 13a, van de Wet op het primair onderwijs.

⁴¹ Zie artikel 11, zevende lid, Wet op het primair onderwijs BES.

⁴² Zie artikel 12, zevende lid, Wet op het primair onderwijs BES.



7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op 1 augustus 2026. Vanaf dan kunnen alle scholen gebruik maken van de verruiming van de onderwijstijd in het Engels, Frans of Duits.

De pilot tweetalig primair onderwijs loopt tot 1 augustus 2025. Om scholen de mogelijkheid te geven hun onderwijstijd in een vreemde taal aan te bieden tot de inwerkingtreding van dit besluit wordt de pilot naar verwachting verlengd tot 1 augustus 2026.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,