



Stafnotitie

aan Leden en plv. leden van de vaste commissie voor OCW
van Voorbereidingsgroep Kennisagenda-thema Basisvaardigheden
datum 3 oktober 2024
betreft Toezicht op de basisvaardigheden
te betrekken bij Commissiedebat Curriculumherziening en de voortgangsrapportage
Masterplan basisvaardigheden

Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

Aanleiding

In het kader van het Kennisagenda-thema Basisvaardigheden: taal- en rekenvaardigheid wil de commissie OCW zich verder verdiepen in het toezicht op de basisvaardigheden en de extra mogelijkheden die er nog zijn om via het toezicht te sturen op het onderwijs in de basisvaardigheden bij scholen.

De commissiestaf heeft in overleg met de voorbereidingsgroep (De Kort/Kisteman (VVD) en Van der Hoeft/Uppelschoten (PVV)) een notitie op dit onderwerp voorbereid. Het doel van deze notitie is, naast het presenteren van sturingsmogelijkheden, ook het informeren over het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) en de ontwikkelingen daarin in brede zin en meer specifiek gericht op de basisvaardigheden.

Desgewenst kunt u deze notitie betrekken bij de voorbereiding van het commissiedebat 'Curriculumherziening en de voortgangsrapportage Masterplan basisvaardigheden' op 16 oktober 2024.

Samenvatting

'Welke mogelijkheden zijn er nog om het toezicht op de basisvaardigheden te versterken?' was de hoofdvraag van het onderzoek dat door de commissiestaf is uitgevoerd. Uit studies naar de effectiviteit van het toezicht zijn geen sturingsopties naar voren gekomen die zich specifiek richten op het verbeteren van de basisvaardigheden in het onderwijs. De adviezen van de Onderwijsraad (*Taal en rekenen in het vizier, 2022*) ten behoeve van het toezicht zijn inmiddels gedeeltelijk opgevolgd. In het IBO Koersen op kwaliteit en Kansengelijkheid is nog een aantal sturingsopties verkend gericht op het (bredere) toezicht op de kwaliteit van het onderwijs: 1) tijdelijke kwaliteitsimpuls slechtpresterende scholen; 2) Inspectie bezoekt alle scholen en geeft meer gedifferentieerde oordelen; 3) aanscherpen eisen onderwijskwaliteit en aanscherpen naleving behalen absolute ondergrens. Deze opties zijn niet nader uitgewerkt in beleidsvoorstellen.

Om meer inzicht te geven in het toezicht van de Inspectie, zowel in algemene zin als specifiek voor de basisvaardigheden, worden de volgende vragen beantwoord:

Deze notitie is u uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

1. *Waar is het toezicht van de Inspectie op gebaseerd?*
2. *Hoe heeft het toezicht op de basisvaardigheden zich ontwikkeld?*
3. *Hoe ziet het huidige toezicht op de basisvaardigheden eruit?*
4. *Hoe effectief is het toezicht op de basisvaardigheden?*

Het toezicht op de basisvaardigheden, maar ook in algemene zin op het onderwijs, vloeit voort uit artikel 23 Grondwet, lid 5: *"De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting."* Waar de deugdelijkheidseisen aanvankelijk vooral zagen op de organisatorische zaken rondom het onderwijs, zijn ze sinds de jaren '90 van de vorige eeuw steeds inhoudelijker geworden. Voor de basisvaardigheden waren met name de invoering van de kerndoelen (basisonderwijs en onderbouw voortgezet onderwijs; 1992) en de referentieniveaus taal en rekenen (2010) relevant.

Het onderwijstoezicht door de Inspectie van het onderwijs ontwikkelde zich in de loop der jaren ook, mede onder invloed van bestuurlijke en politieke ontwikkelingen. Voor het toezicht op de basisvaardigheden regelde de Wet Goed onderwijs Goed bestuur (2010) dat de Inspectie voortaan de scholen ging beoordelen op leerresultaten, waarbij in het basisonderwijs de leerlingresultaten op de basisvaardigheden per school in het toezicht werden betrokken.

Sinds 2022 is het toezicht op de basisvaardigheden in het funderend onderwijs aangescherpt. De basisvaardigheden taal en rekenen zijn duidelijker opgenomen in de onderzoekstandaarden, zowel in het kwaliteitstoezicht op bestuurs- als schoolniveau. In 2023 is de standaard Basisvaardigheden (OP0) geïntroduceerd. Bij de nieuwe standaard Basisvaardigheden doet de Inspectie vaker en uitgebreider onderzoek naar het curriculum op scholen (en de sturing daarop vanuit besturen) en hoe dat toewerkt naar het behalen van de referentieniveaus. In de jaarlijkse (risico) prestatieanalyse van scholen en besturen spelen de basisvaardigheden alleen een rol bij scholen in het basisonderwijs (eindtoets/doorstroomtoets-resultaten), bij besturen en scholen in het voortgezet onderwijs niet.

In het (schaarse) onderzoek naar de effectiviteit van het toezicht door de Onderwijsinspectie is er nauwelijks specifieke aandacht voor het toezicht op de basisvaardigheden. Daarin gaat het meer om de effecten van het toezicht op het handelen van scholen en besturen en op de onderwijskwaliteit in algemene zin. Wel is onderzoek gedaan naar de invloed van opbrengstindicatoren op het functioneren van scholen, als gevolg van de invoering van de Wet Goed onderwijs goed bestuur in 2010. Hieruit bleek dat dat het beoordelingscriterium dat door de Inspectie wordt gehanteerd een effect heeft gehad op de resultaten die scholen boeken en met name de scholen onder de vastgestelde ondergrens van de Inspectie beter zijn gaan scoren.

1 Focus Kennisagenda-thema Basisvaardigheden: het toezicht

In het kader van het Kennisagenda-thema Basisvaardigheden: taal- en rekenvaardigheid wil de commissie OCW zich verder verdiepen in het toezicht op de basisvaardigheden en de extra mogelijkheden die er nog zijn om via het toezicht te sturen op het onderwijs in de basisvaardigheden bij scholen. Deze notitie geeft een overzicht van de verschillende sturingsopties op het terrein van toezicht op de basisvaardigheden en van wat bekend is over de effectiviteit van het toezicht daarop.

De opbouw van de notitie is als volgt:

- Het aangrijpingspunt van toezicht: deugdelijkheidseisen in het onderwijs (§2)
- De ontwikkeling van het toezicht op de basisvaardigheden (§3)
- Het huidige toezicht op de basisvaardigheden (§4)
- De effectiviteit van het toezicht op de basisvaardigheden (§5)
- Sturingsopties voor toezicht op de basisvaardigheden (§6)

De notitie sluit af met een beschouwing van de staf (§7).

2 Deugdelijkheidseisen in het onderwijs

Om het toezicht op de basisvaardigheden taal- en rekenvaardigheid goed te kunnen begrijpen, beginnen we bij de basis: wat staat er in de wet over het toezicht op het onderwijs en specifiek over het toezicht op de basisvaardigheden? En wat is precies het verschil met het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs? Dat komt in deze en de volgende paragraaf aan bod.

Volgens de Wet op het Onderwijstoezicht heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) de volgende (voor dit onderwerp relevante) taken:

1. Het toezien op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven *voorschriften*
2. Het bevorderen van de ontwikkeling, in het bijzonder van de *kwaliteit*, van het onderwijs aan en het bestuur van instellingen als bedoeld in de onderwijswetten [...] ¹

De wettelijke voorschriften zoals vermeld onder punt 1 vinden hun oorsprong in Grondwet artikel 23 lid 5: "*De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.*"

Onder het tweede punt wordt de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs genoemd. Kwaliteit van het onderwijs is iets anders dan de deugdelijkheid van het onderwijs en volgens De Boer (2021) onderscheidde de grondwetgever deze twee

¹ art. 3 lid 1 onder a en b WOT. Met onderwijswetten wordt bedoeld, de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet voortgezet onderwijs 2020 en de Wet educatie en beroepsonderwijs.

begrippen ook: "Deugdelijkheidseisen zijn minimumeisen die de wetgever aan een onderwijsinstelling stelt. De kwaliteit van het onderwijs betreft het terrein waarover geen eisen zijn gesteld. Aan dit terrein moeten de onderwijsinstellingen zelf invulling geven."²

Toch worden in het spreken over wat men van het onderwijs verwacht, de begrippen deugdelijkheid en kwaliteit nogal eens door elkaar worden gebruikt. Uit onderzoek is al eens gebleken dat onderwijskwaliteit regelmatig "niet expliciet wordt gedefinieerd, wordt gethematiseerd dát er geen eenduidige definitie is, wordt betoogd dat kwaliteit een zeer contextafhankelijk begrip is, en dat wordt verwezen naar de deugdelijkheidseisen, de doeldomeinen van het onderwijs en vastgestelde normen."³ En ook de Onderwijsraad heeft geconcludeerd "dat nu een zekere mate van versmelting van de begrippen deugdelijkheid en kwaliteit in het overheidsbeleid aanvaardbaar en verdedigbaar is."⁴

De Boer (2021) constateert dat de overheid in het verleden altijd terughoudend is geweest bij het opstellen van eisen voor het onderwijs.⁵ Tot de jaren '90 van de vorige eeuw zagen de deugdelijkheidseisen vooral op de organisatorische zaken en beperkt op onderwijsinhoudelijke zaken. Daarna kwam daar verandering in: in 1992 werden kerndoelen voor het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs ingevoerd⁶ en in 2002 is de Wet op het Onderwijstoezicht ingevoerd, waarmee de Inspectie ook onderzoek ging doen naar 'andere aspecten van kwaliteit' (naast het onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften).^{7 8}

In 2010 werd de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen ingevoerd, waarbij werd voorgeschreven wat leerlingen moeten kennen en kunnen op het gebied van taal en rekenen, als uitwerking van de kerndoelen op die vakgebieden (zie ook bijlage 1).⁹ En tot slot is ook de invoering van de Wet Goed onderwijs goed bestuur in 2010 relevant, waarmee scholen konden worden beoordeeld op leerresultaten.¹⁰ Er werd met deze wet een minimumeis (bekostigingsvoorwaarde) gesteld aan de opbrengsten van scholen in termen van leerresultaten. Bij het basisonderwijs werd gekeken of de

² De Boer (2021), p. 45

³ Visser, m. de, Hendrix, M., Termorshuizen, T., Smeets, E. & Boer, P. den (2022). *Pre-fase IBO Sturing op onderwijskwaliteit*. Nijmegen: ResearchNed en KBA, p. 18

⁴ Onderwijsraad (2012). De raad zegt hierover het volgende: "In 2002 vond de raad dat er geen grondwettelijke basis was voor een interpretatie die ertoe leidde dat het grondwettelijk bedoelde onderscheid tussen de begrippen deugdelijkheid en kwaliteit vervaagde en hen maakte tot "bestanddelen van een nieuw begrip 'basiskwaliteit'". Nu, tien jaar later, in het licht van het zwaarwegende maatschappelijke belang dat vandaag de dag aan de kwaliteit van het onderwijs voor ieder kind moet worden gehecht, nuanceert de raad deze zienswijze." (p. 54)

⁵ De Boer (2021), p. 46

⁶ Dit gebeurde gelijktijdig met de invoering van de basisvorming en het vmbo ([Stb. 1992-270](#))

⁷ [Stb. 2002-568](#)

⁸ Het toezicht was ook aan verandering onderhevig omdat vanaf de jaren '90 de autonomie van onderwijsinstellingen werd vergroot en er minder regels en daarmee deugdelijkheidseisen vanuit de overheid kwamen. Naleving van de voorschriften (in combinatie met bevoegde docenten) betekende niet meer automatisch dat de kwaliteit van de school voldeed. Er moest daarom worden gezocht naar een nieuwe invulling van kwaliteit. Die nieuwe kwaliteitsaspecten kwamen vanwege de vrijheid van onderwijs niet altijd als deugdelijkheidseisen in de wet en konden daarmee ook niet worden gehandhaafd. De inspectie loste dit op met het stimulerend toezicht (wat zij voor die tijd ook al uitoefende) (Smeets & Verkroost, 2011).

⁹ [Stb. 2010-194](#). Zie ook het [Referentiekader taal en rekenen van de Commissie Meijerink \(2009\)](#).

¹⁰ [Stb. 2010-80](#)

resultaten van leerlingen op het gebied van taal en rekenen niet ernstig of langdurig tekortschieten en in het voortgezet onderwijs ging het om de gemiddelde eindexamenresultaten en het doorstroomrendement, die hoog genoeg moesten zijn.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de deugdelijkheidseisen inhoudelijker zijn geworden én dat ze regelmatig gebruikt worden om iets te zeggen over de (basis)kwaliteit van het onderwijs. In deze notitie zal de focus liggen op de deugdelijkheidseisen die iets zeggen over de basisvaardigheden taal en rekenen, en daarmee op het toezicht op die voorschriften. Toch zal af en toe een wat bredere context worden geschetst, om de ontwikkelingen in het toezicht wat beter te kunnen duiden.

3 De ontwikkeling van het toezicht op de basisvaardigheden

Het onderwijstoezicht in algemene zin heeft door de jaren heen behoorlijk wat ontwikkelingen doorgemaakt, mede als gevolg van politieke en bestuurlijke ontwikkelingen vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw. Relevant waren bijvoorbeeld discussies over de openheid en transparantie van het inspectieonderzoek (ook rijksbreed), de onafhankelijkheid van de Inspectie ten opzichte van de minister (wel of geen zbo), de omslag in het onderwijs naar meer autonomie voor scholen en besturen en de daarmee gepaard gaande wens om inzicht in de besteding in de publieke middelen en de aloude verhouding van toezicht tot de vrijheid van onderwijs.¹¹ Deze ontwikkelingen worden in deze paragraaf niet uitgebreid beschreven, maar kunnen niet los gezien worden van de ontwikkeling van het toezicht op de basisvaardigheden.

Sinds de invoering van de kerndoelen in 1992 ziet de Inspectie erop toe dat scholen "tenminste de kerndoelen bij haar onderwijsactiviteiten als aan het eind van de basisschool/basisvorming haar te bereiken doelstellingen hanteert".¹² De manier waarop toezicht werd gehouden, veranderde met de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht in 2002. Toen verschoof het toezicht van de Onderwijsinspectie van het stelsel naar de afzonderlijke scholen.¹³ Dat betekende niet dat de Inspectie voor die tijd niet op individuele scholen kwam, juist wel, maar de Inspectie kon op basis van de manier van toezichthouden geen "totaal" kwaliteitsoordeel vellen over het onderwijs op een individuele school. In de WOT werd bepaald dat de Inspectie jaarlijks het onderwijs aan elke instelling diende te onderzoeken en naar aanleiding van dat onderzoek een oordeel geeft over de kwaliteit van het onderwijs (zie kader).¹⁴

¹¹ Zie bijvoorbeeld Mertens, F. (2023). *De minister en de inspecteur-generaal. Fragmenten uit de geschiedenis van het onderwijstoezicht*. En Smeets, G. & Verkroost, J. (2011). *Selectief en slagvaardig. Werken met de WOT (2000-2010)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹² art. 9 Wet op het basisonderwijs (zie stb. 1992-207, p. 17) en art. 11a Wet op het voortgezet onderwijs (zie stb. 1992-207, p. 3)

¹³ Mertens, F. (2023). *De minister en de inspecteur-generaal. Fragmenten uit de geschiedenis van het onderwijstoezicht*.

¹⁴ In deze parafrazering van art. 11 lid 1 WOT (stb. 2002-568) is het onderzoek naar de externe legitimering bij een exameninstelling weggelaten, het volledige lid luidt: "Ter uitvoering van de in artikel 3 bedoelde taken onderzoekt de inspectie jaarlijks het onderwijs aan elke instelling onderscheidenlijk, indien het een exameninstelling betreft, de externe legitimering, behoudens bijzondere omstandigheden. Naar aanleiding van het onderzoek geeft de inspectie een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs onderscheidenlijk de externe legitimering"

Het onderzoek van de inspectie diende te gebeuren "aan de hand van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en, indien het betreft een instelling voor primair of voortgezet onderwijs, de aspecten van kwaliteit, te weten:

a. voor wat betreft de opbrengsten van het onderwijs:

- 1°. leerresultaten,*
- 2°. voortgang in de ontwikkeling van leerlingen,*

b. voor wat betreft de inrichting van het onderwijsleerproces:

- 1°. het leerstofaanbod,*
- 2°. de leertijd,*
- 3°. het pedagogisch klimaat,*
- 4°. het schoolklimaat,*
- 5°. het didactisch handelen van de leraren,*
- 6°. de leerlingenzorg,*
- 7°. de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens.*

Indien uit het onderzoek een redelijk vermoeden voortvloeit dat de kwaliteit tekortschiet, stelt zij nader onderzoek in, waarbij tevens de oorzaken van het tekortschieten worden onderzocht."

(Stb. 2002-568, art. 11 lid 2.)

De invoering van de referentieniveaus voor taal en rekenen in 2010 betekende voor scholen dat zij de referentieniveaus (zie bijlage 1) als uitgangspunt moesten nemen bij de verzorging van het onderwijs op basis van de kerndoelen. De Inspectie kan daarop toezien¹⁵, maar de omvang van het toezicht veranderde hiermee niet.¹⁶ Bij de invoering van de Wet Goed onderwijs goed bestuur werd de handwijze van de Inspectie om scholen te beoordelen op hun leerresultaten, wettelijk verankerd.¹⁷ Dit alles met het oog op het beter kunnen ingrijpen bij zeer zwakke scholen, waarvan de leerresultaten ernstig of langdurig tekortschieten. Indien de noodzakelijke verbetering van het onderwijs uitblijft, geeft deze wet de minister een aanvullende bevoegdheid om bij wijze van uiterste maatregel de bekostiging van een school om deze reden in het belang van de leerlingen te beëindigen.¹⁸

In 2012 werd het risicogericht toezicht ingevoerd. Hierbij werd de WOT aangepast aan een praktijk die al enkele jaren gaande was, waarbij de Inspectie niet meer jaarlijks

¹⁵ 32290-6, p. 25 Expliciete verankering van het toezicht op de naleving van de referentieniveaus in de WOT is volgens het kabinet niet nodig, omdat dit toezicht al gewaarborgd is via artikel 3 WOT. De referentieniveaus krijgen in het inspectietoezicht dus de status van wettelijk voorschrift.

¹⁶ 32290-3, p. 24, 29. Verder werden bij de vaststelling van de eindexamenprogramma's Nederlandse taal (en literatuur) de referentieniveaus Nederlandse taal in acht genomen. Ook werd een rekentoets ingevoerd (p. 19)

¹⁷ 31828-3, p. 9. In ministeriële regelingen werden de details van de berekening vastgelegd. De momenteel geldende berekeningen staan in de [Regeling leerresultaten PO 2020](#) en de [Regeling leerresultaten VO 2016](#) (ook wel bekend als het Onderwijsresultatenmodel).

¹⁸ 31828-3, p. 3

scholen bezocht, maar het (intensieve) toezicht concentreerde op scholen die het minder goed deden.¹⁹ Op basis van een risicoanalyse van verantwoordingsdocumenten over de leerresultaten, voortgang in de ontwikkeling van leerlingen en het gevoerde personeelsbeleid²⁰ bepaalt de Inspectie de kwaliteit, waarna bij een (vermoeden tot) tekortschieten een nader onderzoek werd ingesteld. Daarbij worden dan ook andere kwaliteitsaspecten onderzocht.²¹ In de praktijk, en op verzoek van de Tweede Kamer, blijft de Inspectie de scholen nog wel iedere vier jaar bezoeken.²²

In 2014 is de centrale eindtoets voor het basisonderwijs ingevoerd en moesten basisscholen verplicht gebruik maken van een leerling- en onderwijsvolgsysteem.²³ In de centrale eindtoets worden de kennis en vaardigheden van leerlingen op het gebied van de Nederlandse taal en rekenen-wiskunde gemeten, aan de hand van de referentieniveaus.²⁴ Een leerling- en onderwijsvolgsysteem bevat toetsen die gedurende meerdere schooljaren kennis en vaardigheden van de leerling meten op het terrein van de kerndoelen en met inachtneming van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.²⁵ De resultaten van de eindtoets vormen de basis van de beoordeling van de leerresultaten door de Inspectie aan het einde van de basisschool en is een middel om te inzicht te hebben in de ontwikkeling en kwaliteit van scholen.²⁶ De Inspectie benut de resultaten van tussentijdse toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem om te kunnen beoordelen of er voldoende voortgang is in de ontwikkeling van leerlingen.^{27 28}

In 2017 werd het initiatiefvoorstel met betrekking tot een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht van kracht.²⁹ Met dat wetsvoorstel werd het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de Inspectie aangescherpt: dit (controlerend) toezicht zou voortaan alleen betrekking hebben op de *naleving* van de deugdelijkheidseisen. Het *bevorderen* van de kwaliteit van het onderwijs (stimulerend toezicht) bleef eveneens een taak van de Inspectie, maar de aspecten van kwaliteit zoals eerder geformuleerd in de WOT, verdwenen uit de wet. Het onderzoek naar het mogelijk tekortschieten van de kwaliteit gebeurde voortaan aan de hand van de volgende *indicatoren*: het schoolplan, leerresultaten en de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, monitor inzake de

¹⁹ 32193-3, p. 3

²⁰ Dit onderdeel is nieuw ten opzichte van eerdere versies van de WOT.

²¹ Het gaat hier om a. het leerstofaanbod, b. de leertijd, c. het pedagogisch klimaat, d. het schoolklimaat, e. de effectiviteit van het didactisch handelen van het onderwijspersoneel, f. de leerlingenzorg, g. de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens, h. voor wat betreft de kwaliteit van het onderwijspersoneel: 1°. de eisen van bevoegdheid en bekwaamheid, 2°. het personeelsbeleid, voor zover het betreft de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel (Stb. 2012-118, p. 4)

²² 32193-3, p. 5

²³ Stb. 2014-13

²⁴ 33157-3, p. 2, 6

²⁵ 33157-3, p. 35

²⁶ 33157-3, p. 12

²⁷ 33157-3, p. 19

²⁸ Het was eveneens het voornemen van het kabinet Rutte-I om voor het voortgezet onderwijs een diagnostische tussentijdse toets voor de doorstroomvakken Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde, aan het einde van de onderbouw in te voeren. Deze toets diende dan als tussenmeting (is een leerling op de goede weg) en zou eveneens gekoppeld worden aan de referentieniveaus, zodat een doorlopende toetslijn ontstond van de centrale eindtoets in het basisonderwijs naar het eindexamen in het voortgezet onderwijs ([Actieplan 'Beter Presteren: opbrengstgericht en ambitieus. Het beste uit leerlingen halen'](#) (2011). Bijlage bij 35200-VIII-176.) Ook zou een leerlingvolgsysteem worden verplicht in het voortgezet onderwijs. Het betreffende [wetsvoorstel](#) werd ingediend door het kabinet Rutte-II en uiteindelijk weer teruggetrokken door het kabinet Rutte-III. ([33661-12](#))

²⁹ Stb. 2016-179

veiligheid van leerlingen op school, informatie uit de jaarstukken, beschikbare signalen over mogelijke knelpunten, waaronder het gevoerde personeelsbeleid.³⁰ Het initiatiefvoorstel stelt ook voor een definitie in de wet op te nemen van 'zeer zwak onderwijs'. Tot dat moment werd alleen uit de wet duidelijk wanneer de leerresultaten van een school tekort schoten. Nadat het voorstel van kracht is geworden, is sprake van zeer zwak (basis)onderwijs "indien de leerresultaten op de school aan het eind van het zevende of het achtste schooljaar op groepsniveau ernstig en langdurig tekortschieten en het bevoegd gezag *in verband met dit tekortschieten eveneens tekortschiet in de naleving van een of meer bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften.*"^{31 32}

Parallel aan deze ontwikkeling was ook de overgang bij de Inspectie naar het 'vernieuwd toezicht' (pilotfase 2014-2016, invoering in 2017; zie kader hierna). Bij dit toezicht kwam de focus meer te liggen op de besturen in plaats van op de scholen en kreeg ook het stimulerend toezicht weer meer aandacht. Uitgangspunt van dit toezicht is de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (het schoolbestuur) voor de onderwijskwaliteit, kwaliteitszorg en het financieel beheer op scholen. De aanname is dat toezicht op besturen en het aanspreken van het bestuur (bevoegd gezag) op de kwaliteit van haar scholen, het bestuur zal stimuleren om de onderwijskwaliteit binnen haar school of scholen te verbeteren.³³

³⁰ Stb. 2016-179, p. 15

³¹ Stb. 2016-179, p. 9-10. In het voortgezet onderwijs gaat het om een vergelijkbaar artikel, waarbij het bij de leerresultaten gaat om zowel examencijfers als doorstroomrendement. Er is geen specifieke koppeling aan de vakken Nederlandse taal en rekenen/wiskunde.

³² Indien de leerresultaten niet kunnen worden beoordeeld, "is de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak indien de school tekortschiet in de naleving van twee of meer bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften en de school dientengevolge tekortschiet in het zorg dragen voor de veiligheid op school, bedoeld in artikel 4c, of het zodanig inrichten van het onderwijs dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen dan wel het afstemmen van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen, bedoeld in artikel 8, eerste lid." (Stb. 2016-179, p. 2; basisonderwijs). Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs geldt een vergelijkbaar artikel (p. 7).

³³ Inspectie van het Onderwijs (2016). [Naar vernieuwd toezicht. Afsluitende rapportage pilots en raadplegingen stimulerend en gedifferentieerd toezicht](#). En Honingh, M., Ehren, M., Montfort, C., Blom, R., Genugten, M. van, Gooyert, V. de (2020). [Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht](#). Nijmegen: Radboud University.

Aanleiding vernieuwd toezicht

“Het begin vormt de wet ‘Goed Onderwijs, Goed Bestuur’ (2010) omdat in die wet het bevoegd gezag scherper dan voorheen aanspreekbaar wordt op de leerresultaten van leerlingen in hun scholen en op de uitoefening van bestuurlijke taken en verplichtingen. Vanaf dat moment staat ‘de kwaliteit van het bestuurlijk handelen’ nadrukkelijk op de agenda in het onderwijstoezicht. In reactie daarop zien we de ontwikkeling van het geïntegreerd bestuurstoezicht (GBT). In het GBT wordt het toezicht op schoolniveau gekoppeld aan het toezicht op de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de onderwijskwaliteit, kwaliteitszorg en het financieel beheer. Deze vorm van geïntegreerd toezicht gaat uit van het idee dat schoolbesturen gemotiveerd en in staat moeten zijn om de onderwijskwaliteit binnen hun school of scholen te verbeteren. Vanuit deze ambitie zijn zij gebaat bij een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem, zo is de redenering. Vervolgens zien we twee accentverschuivingen tijdens de uitvoering van de pilots met het GBT. Het toezicht zal om te beginnen niet langer alleen ‘risicogericht’ maar ook ‘kansengericht’ moeten zijn. Daarmee is de inspectie niet alleen gericht op het bewaken van de basiskwaliteit, maar ook op het stimuleren van scholen die voldoende presteren. Een tweede relevante accentverschuiving is het gevolg van het aannemen van de initiatiefwet van Bisschop. Deze wet dwingt de inspectie om een duidelijk onderscheid te maken tussen het waarborgen van deugdelijkheidseisen en het stimuleren van kwaliteitsaspecten. Vervolgens zien we beide accentverschuivingen terug in het nieuwe onderzoekskader doordat toezichtindicatoren vervangen zijn door een lijst van breder geformuleerde kwaliteitsstandaarden en doordat inspectie zich naast een waarborgende taak nadrukkelijk ook richt op kwaliteitsverbetering en de interne reflectie van de scholen zelf.”

Honingh e.a. (2020), p. 5

4 Het huidige toezicht op de basisvaardigheden

In deze paragraaf komt aan de orde op welke manieren de Inspectie momenteel toezicht houdt op de basisvaardigheden. Daarbij komt eerst het kwaliteitstoezicht (aan de hand van een risico-analyse) op de besturen en scholen aan bod en vervolgens het stelseltoezicht.

Jaarlijkse monitoring prestaties besturen en scholen

Om het toezicht risicogericht te kunnen uitvoeren, monitort de Inspectie jaarlijks de prestaties van besturen en scholen.³⁴ Bij de prestatie-analyse van scholen spelen de basisvaardigheden een rol.

Bij reguliere basisscholen³⁵ kijkt de Inspectie naar:

- de gemiddelde eindtoetsscore in relatie tot schoolweging
- behaalde referentieniveaus in relatie tot schoolweging
- plaats in het voortgezet onderwijs na 3 jaar
- schooladviezen
- signalen
- monitor sociale veiligheid
- verandering van schoolgrootte
- schoolweging (als correctiefactor bij de behaalde referentieniveaus)

In de jaarlijkse prestatieanalyse van de scholen voor voortgezet onderwijs³⁶ kijkt de Inspectie naar:

- de berekende resultaten van het Onderwijsresultatenmodel VO (zie de beschrijving verderop in deze paragraaf over de beoordeling van de leerresultaten in het VO)
- ontvangen signalen
- resultaten van de monitor sociale veiligheid
- ontwikkelingen in leerlingaantallen
- kenmerken van het personeelsbestand

Bij de prestatieanalyse van de schoolbesturen spelen de basisvaardigheden geen rol.

Kwaliteitstoezicht op besturen en scholen

Iedere vier jaar worden de onderzoekskaders van de Inspectie in hun geheel herzien, in combinatie met (kleine) jaarlijkse bijstellingen (bijvoorbeeld als gevolg van

³⁴ Bron: [Jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse | De werkwijze van de inspectie | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#) (geraadpleegd op 17-7-2024)

³⁵ Voor het speciaal basisonderwijs gelden gedeeltelijk andere indicatoren, de gemiddelde eindtoetsscore en behaalde referentieniveaus worden niet in de analyse betrokken.

³⁶ Voor het praktijkonderwijs gelden gedeeltelijk andere indicatoren. Het resultaten uit het Onderwijsresultatenmodel zijn hier geen indicator. Dit geldt ook voor het (voortgezet) speciaal onderwijs.

wetswijzigingen). Voor het huidige toezicht op de basisvaardigheden gelden de onderzoekskaders van 2021.³⁷ Nieuw in dit kader is dat bij iedere onderzoeksstandaard ook de wettelijke eisen in beeld zijn gebracht.³⁸

Bij de jaarlijkse bijstelling van 2022 heeft de Inspectie in lijn met het Masterplan Basisvaardigheden³⁹ de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap duidelijker opgenomen in de standaarden, zowel op bestuurs- als schoolniveau.⁴⁰ Bij de jaarlijkse bijstelling van 2023 is een nieuwe standaard geïntroduceerd, namelijk de standaard Basisvaardigheden ("OP0"). Bij beide bijstellingen ging het overigens niet om nieuwe inhouden, maar om een andere ordening en verduidelijking van de wettelijke vereisten. Bij de nieuwe standaard Basisvaardigheden doet de Inspectie vaker en uitgebreider onderzoek naar het curriculum voor Nederlandse taal, rekenen-wiskunde en burgerschap. De Inspectie kijkt hoe besturen en scholen invulling geven aan het curriculum. De kerndoelen dienen in een doorlopende leerlijn te worden aangeboden en het curriculum moet worden afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen. Ook beoordeelt de Inspectie in hoeverre het curriculum toewerkt naar het behalen van de referentieniveaus.⁴¹ Bij het bestuurtoezicht onderzoekt de Inspectie hoe bestuurders sturen op de basisvaardigheden en hoe dit deel uitmaakt van de kwaliteitszorg. De Inspectie verifieert op scholen of de beoogde sturing ook effect sorteert.⁴² (zie verder bijlage 2)

Bij de jaarlijkse bijstelling van 2024 heeft de Inspectie de steekproefkwaliteitsonderzoeken op scholen (gestart in september 2023) vastgelegd in de onderzoekskaders.⁴³ Scholen worden daarbij altijd op een aantal standaarden uit het onderzoekskader onderzocht, zodat er beter zicht komt op de Nederlandse onderwijskwaliteit.⁴⁴ De standaard Basisvaardigheden (OP0) komt bij ieder steekproefkwaliteitsonderzoek aan bod en bij ieder kwaliteitsonderzoek op een bestuur of school wanneer risico's geconstateerd zijn. In een vierjaarlijks onderzoek bij besturen voert de Inspectie verificatieactiviteiten (bij scholen) uit op de sturing op basisvaardigheden.⁴⁵

³⁷ De onderzoekskaders van 2021 bouwen grotendeels voort op de onderzoekskaders van 2017. Sinds die tijd maakt de inspectie (door invoering van de wet-Bisschop) een duidelijker verschil tussen waarborgen (voldoen scholen en besturen aan de wettelijke (deugdelijkheids)eisen) en stimuleren (ambities van scholen en besturen zelf). Bron: [Het onderzoekskader 2021: wat is er veranderd | Onderwerp | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#) (geraadpleegd op 16-7-2024)

³⁸ En daarnaast zijn de (nieuwe) wettelijke eisen voor burgerschap in het Onderzoekskader 2021 verwerkt en komt passend onderwijs explicieter terug in de kaders. Bron: [Het onderzoekskader 2021: wat is er veranderd | Onderwerp | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#) (geraadpleegd op 16-7-2024)

³⁹ [31293-620](#), p. 7-8

⁴⁰ Bron: [Onderzoekskaders: bijstelling 2022 | Het onderzoekskader 2021: wat is er veranderd | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#) (geraadpleegd op 16-7-2024)

⁴¹ Bron: [Onderzoekskaders: bijstelling 2023 | Het onderzoekskader 2021: wat is er veranderd | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#) (geraadpleegd op 16-7-2024)

⁴² [Paper Basisvaardigheden: focus, rust en continuïteit](#), bijlage bij [ambtelijke technische briefing](#) van 19 juni 2024.

⁴³ Bron: [Onderzoekskaders: bijstelling 2024 | Het onderzoekskader 2021: wat is er veranderd | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#) (geraadpleegd op 16-7-2024)

⁴⁴ Bron: [Beeld van de Nederlandse onderwijskwaliteit door steekproefsgewijze kwaliteitsonderzoeken | De versterking van ons toezicht | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#) (geraadpleegd op 16-7-2024)

⁴⁵ Zie [presentatie Inspectie](#) (Parlis) tijdens [ambtelijke technische briefing](#) van 19 juni 2024

Beoordeling van de leerresultaten (als onderdeel van het kwaliteitstoezicht)

Bij de beoordeling van de leerresultaten van scholen, op grond van art. 11, lid 2 onder b WOT, worden de resultaten op de basisvaardigheden alleen in het basisonderwijs betrokken. In het basisonderwijs beoordeelt de Inspectie op schoolniveau de leerresultaten van de leerlingen aan de hand van de referentieniveaus voor lezen, taalverzorging en rekenen⁴⁶:

- 1) Behalen voldoende leerlingen het fundamenteel niveau ($\% \geq 1F$; indicator 1)
- 2) Behalen voldoende leerlingen het streefniveau ($\% \geq 1S$; indicator 2)

Bij de beoordeling kijkt de Inspectie naar de behaalde referentieniveaus op de eind- of doorstroomtoets in de laatste drie schooljaren.⁴⁷ De leerresultaten van leerlingen die voldoen aan de ontheffingsgronden⁴⁸ laat de Inspectie hierbij buiten beschouwing. Voor alle leerlingen die in de laatste drie schooljaren een eind- of doorstroomtoets hebben gemaakt, beschikt de school over de behaalde referentieniveaus (1F of 1S/2F) voor lezen, taalverzorging en rekenen. De Inspectie kijkt vervolgens welk percentage van de behaalde referentieniveaus in deze drie schooljaren op of boven 1F ligt en welk percentage op of boven 1S/2F⁴⁹ ligt. Er worden dus twee percentages berekend, die zowel de referentieniveaus voor de drie vakgebieden als de drie schooljaren omvatten. Ook houdt de Inspectie bij het behalen van de streefniveaus rekening met de schoolweging.⁵⁰

In het voortgezet onderwijs spelen de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen-wiskunde geen rol in het onderwijsresultatenmodel. Daarin hanteert de Inspectie voor de beoordeling van de leerresultaten van leerlingen de volgende indicatoren⁵¹:

- 1) het percentage leerlingen met een onvertraagde studievoortgang in de eerste twee leerjaar;
- 2) het percentage leerlingen met een onvertraagde studievoortgang in de overige leerjaren;
- 3) het niveau dat de leerling in het derde leerjaar daadwerkelijk heeft bereikt ten opzichte van het niveau dat de leerling gelet op het schooladvies⁵², naar verwachting in het derde leerjaar zou bereiken; en

⁴⁶ Zie de [Regeling leerresultaten PO 2020](#)

⁴⁷ Voor zover de periode van drie schooljaren de schooljaren 2018–2019 tot en met 2020–2021 of 2019–2020 tot en met 2021–2022 betreft, worden overeenkomstig artikel 1.2., tweede lid, van de Tweede Verzamelingswet COVID-19 de leerresultaten gemeten over de drie meest recente schooljaren waarin centrale eindtoetsen of andere eindtoetsen als bedoeld in artikel 9b van de Wet op het primair onderwijs wet zijn afgenomen.

⁴⁸ Zoals bedoeld in artikel 10a, derde lid, van de WPO

⁴⁹ Bij lezen en taalverzorging staat het eerste streefniveau (1S) gelijk aan het volgende fundamentele niveau (2F). Bij rekenen staan het 1S en 2F niveau voor andere inhouden. Zie het [Referentiekader taal en rekenen](#) van de Expertgroep Doorlopende leerlijnen taal en rekenen (Commissie Meijerink, 2009).

⁵⁰ CBS berekent voor elke leerling op school de verwachte onderwijsscore op basis van het opleidingsniveau van de ouders, het land van herkomst, de verblijfsduur in Nederland en gegevens over het al dan niet in de schuldsanering z tten. De schoolweging is het gemiddelde van de verwachte onderwijsscores van alle leerlingen op de school, waarbij is gekozen voor een schaal die in de praktijk loopt van ongeveer 20 tot 40: hoe hoger de schoolweging, des te meer leerlingen met een lage verwachte onderwijsscore. Bij ieder getal (20-40) van de schoolweging hoort een signaleringswaarde. Als het behaalde percentage referentieniveaus onder de signaleringswaarde van één of beide indicatoren ligt, duidt dit op mogelijke kwaliteitsrisico's. De signaleringswaarde voor de eerste indicator ($\% > 1F$) is voor alle scholen gelijk, omdat van alle scholen verwacht mag worden dat zij er naar streven hun leerlingen minimaal op het fundamenteel niveau te laten u tstromen. De signaleringswaarde voor het percentage behaalde streefniveaus 1S/2F is afhankelijk van de schoolweging. Zie verder [Bijlage A](#) van de Regeling Leerresultaten PO 2020, tabel 1.

⁵¹ [art. 2.52](#), Uitvoeringsbesluit WVO 2020

⁵² Bedoeld in artikel 45d, eerste l id, WPO

4) het gemiddelde cijfer van het centraal examen⁵³.

Er wordt onderscheid gemaakt naar schoolsoort en leerweg. Ook kan rekening gehouden worden met groepskenmerken en individuele kenmerken van leerlingen. In de [Regeling leerresultaten VO 2016](#) wordt uitgelegd hoe de indicatoren precies worden berekend.

Stelseltoezicht op de basisvaardigheden

Jaarlijks geeft de Inspectie een stelselbeeld in de Staat van het Onderwijs. Ook laat de Inspectie periodiek peilingonderzoeken⁵⁴ uitvoeren naar de beheersing van de basisvaardigheden en het onderwijsleerproces en voert de Inspectie themaonderzoeken uit. Sinds 2020 heeft de Inspectie een programma Basisvaardigheden, dat loopt tot en met de zomer van 2024. Doel van dat programma was om een effectieve toezichtstrategie te bepalen en het stelsel- en instellingstoezicht op de basisvaardigheden te verbeteren. Dit programma heeft onder andere geleid tot de hierboven beschreven aanpassingen in de onderzoekskaders voor besturen en scholen en de introductie van de standaard Basisvaardigheden. De aandachtspunten met betrekking tot het toezicht voor de komende jaren zijn volgens de Inspectie:

- focus in het toezicht (meerjarig, concreet en doelgericht) op de basisvaardigheden en
- toezicht werkt het beste als de Inspectie vooral daar is waar dat het hardst nodig is. Proportioneel en zonder onnodige belasting. De Inspectie zet daarom in op een effectieve mix aan instrumenten om daar te zijn waar zij het grootste verschil kan maken.⁵⁵

5 De effectiviteit van het toezicht op de basisvaardigheden

In het (schaarse) onderzoek naar de effectiviteit van het toezicht door de Onderwijsinspectie is er nauwelijks specifieke aandacht voor het toezicht op de basisvaardigheden. Het gaat meer om de effecten van het toezicht op het handelen van scholen en besturen en op de onderwijskwaliteit in algemene zin. In het rapport 'Pre-fase IBO Sturing op onderwijskwaliteit' concludeert ReaserchNed (2022) het volgende:

"Samengevat is centrale overheidssturing op onderwijskwaliteit via toezicht met name georganiseerd via de Inspectie van het Onderwijs (middels een onderzoekskader per onderwijssector) en, in het hoger onderwijs, de NVAO. Over het nu geldende Vernieuwde Toezicht is nog geen uitgebreide literatuur voorhanden. Een eerste evaluatie uit 2020 trekt als belangrijke conclusie dat het nog te vroeg is om de effecten

⁵³ Bron: [Hoe bereken ik de scores van mijn vestiging? | Onderwijsresultatenmodel voortgezet onderwijs | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#) (geraadpleegd op 24-7-2024)

⁵⁴ Zie [Geplande en u toevoerde peilingsonderzoeken | Peil.onderwijs | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#) (geraadpleegd op 18-7-2024)

⁵⁵ Zie [presentatie Inspectie](#) (Parlis) tijdens [ambtelijke technische briefing](#) van 19 juni 2024

vast te stellen.⁵⁶ Andere bronnen die de effecten van toezicht door onderwijsinspecties onderzoeken, maken het niet eenvoudig een eenduidige conclusie te trekken; deels worden beoogde effecten op onderwijskwaliteit gevonden, deels is er sprake van geen of negatieve effecten. We zien hierin geen patronen die wijzen op een verschil tussen onderwijssectoren; dit kan overigens (mede) te maken hebben met de beperkte hoeveelheid effectonderzoeken die is gevonden.”⁵⁷

Wel is onderzoek gedaan naar de invloed van opbrengstindicatoren op het functioneren van scholen, als gevolg van de invoering van de Wet Goed onderwijs goed bestuur in 2010. Vanaf 2012 werd in het toezichtkader een ondergrens gehanteerd voor de gemiddelde score op de eindtoets basisonderwijs. Borghans en Schils (2015) vonden dat het percentage scholen dat hoger scoort dan de ondergrens van de Inspectie tussen 2009 en 2014 is toegenomen, met name vanaf 2012. De groei deed zich met name voor bij scholen die zich onder de ondergrens van de Inspectie bevonden. Toen werd gevraagd naar (mogelijk) strategisch gedrag als het gevolg van het veranderde toezicht, gaven zowel leraren als schoolleiders aan dat er meerdere keren werd geoefend met de eindtoets, dat er vooral lesstof wordt besproken die in eindtoets aan de orde komt, dat leerlingen op weg worden geholpen met de eindtoets, dat ze gerustgesteld worden en dat ze leerlingen extra tijd geven. Veel van deze gedragingen bleken vaker voor te komen op scholen die net onder de ondergrens van de Inspectie zaten. Het lijkt er volgens de onderzoekers dus op dat het beoordelingscriterium dat door de Inspectie wordt gehanteerd een effect heeft gehad op de resultaten die scholen boeken en dat het met name de scholen zijn die onder de vastgestelde ondergrens lagen die beter zijn gaan scoren. Of dit komt doordat de kwaliteit van het onderwijs is verbeterd, of doordat scholen via strategisch gedrag hun scores hebben weten te verhogen, zonder dat dit feitelijk berust op beter onderwijs, konden de onderzoekers niet uit de data afleiden.⁵⁸ In het voortgezet onderwijs is ook een onderzoek uitgevoerd naar het gehanteerde opbrengstenmodel tussen 2010-2013 door de Inspectie, ofwel het effect van het sturen op cijfers en rendementen. Daarin zijn de cijfers op de basisvaardigheden niet specifiek onderzocht.⁵⁹

Naar aanleiding van het verscherpte toezicht op de basisvaardigheden sinds 2022, laten de ministers per brief weten dat de nieuwe standaard OP0 Basisvaardigheden nog geen rol zal spelen in de bepaling van het eindoordeel over scholen, afdelingen en opleidingen.⁶⁰ De Inspectie zal in het komende schooljaar het beleid van niet-oordelen zal continueren, gecombineerd met gerichte herstelopdrachten en aanvullende

⁵⁶ Het gaat hier om de studie van [Honinogh e.a. \(2020\)](#). Het vernieuwde toezicht (start augustus 2017) is het vierjaarlijkse toezicht gericht op besturen, in combinatie met verificatieonderzoek op scholen en een jaarlijkse prestatie-analyse van alle besturen en scholen. Sinds de evaluatiestudie in 2020 is geen nieuw onderzoek uitgevoerd.

⁵⁷ Visser, M. de, Hendrix, M., Termorshuizen, T., Smeets, E. & Boer, P. de (2022). [Pre-fase IBO Sturing op onderwijskwaliteit](#)

⁵⁸ Borghans, L. & Schils, T. (2015). *De invloed van opbrengstindicatoren op het functioneren van scholen in het primair onderwijs*. Universiteit Maastricht.

⁵⁹ Muskens, M. & Tholen, R. (2015). *Onderzoek sturen op cijfers en rendementen. Eindrapport 2015*. Nijmegen: ResearchNed.

⁶⁰ In de versie van de onderzoekskaders die in gebruik genomen is per 1 augustus 2023 staat het voornemen om de destijds nieuw geïntroduceerde standaard OP0 Basisvaardigheden per schooljaar 2024-2025 te gaan beoordelen en een rol te laten spelen in de bepaling van het eindoordeel over scholen, afdelingen en opleidingen.

communicatie, omdat zij het niet effectief acht om de standaard nu al mee te laten wegen in de beoordeling. De Inspectie zal nog deze zomer met een tijdspad komen dat toewerkt naar het meenemen van de standaard Basisvaardigheden in de beoordelingskaders in het schooljaar 2025-2026.⁶¹ Hieruit valt mogelijk op te maken dat het verscherpte toezicht op de basisvaardigheden al iets teweeg heeft gebracht bij scholen.

6 Sturingsopties voor het toezicht op de basisvaardigheden

Welke mogelijkheden zijn er nog om het toezicht op de basisvaardigheden te versterken, aanvullend op de aandachtspunten van de Inspectie zelf? Het onderzoek naar de effectiviteit van het toezicht geeft hier niet echt een antwoord op, omdat dat meer gericht is op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs in algemene zin. Wel geeft het onderzoek naar het meenemen van leerresultaten (in de vorm van eindtoetsgegevens of rendementsindicatoren) in het toezicht, het handelen van scholen kan beïnvloeden.

In het IBO Koersen op kwaliteit en Kansengelijkheid is ook een aantal sturingsopties verkend, zij het ook meer breed gericht op het verbeteren van de kwaliteit (niet alleen in termen van resultaten op de basisvaardigheden) en kansengelijkheid. De opties voor het toezicht worden geplaatst in twee categorieën: richting meer gereguleerde zelfsturing (door het onderwijsveld) en richting meer actieve centrale sturing (door de overheid). Toezicht zou zich in een wereld van gereguleerde zelfsturing volgens de opstellers van het rapport met name moeten richten op het naleven van de wettelijke deugdelijkheidseisen waarbij die eisen wel aangescherpt zouden kunnen worden. De opstellers zien echter vooral kansen om te bewegen richting een actievere invulling van de rol van toezicht die ook boven de ondergrens aangrijpt en impuls geeft. Bijvoorbeeld door vaker op (alle) scholen langs te gaan en meer gradaties aan te brengen in hun oordelen (anders dan alleen (zeer) zwak of voldoende), zodat ouders beters geïnformeerde keuzes kunnen maken en scholen sterker worden geprikkeld tot verbetering van de onderwijskwaliteit.⁶²

De volgende beleidsopties worden gepresenteerd om het toezicht aan te scherpen:

1. Tijdelijke kwaliteitsimpuls slechtpresterende scholen (beleidsoptie 8 in het rapport)
2. Inspectie bezoekt alle scholen en geeft meer gedifferentieerde oordelen (beleidsoptie 11)
3. Aanscherpen eisen onderwijskwaliteit en aanscherpen naleving behalen absolute ondergrens (beleidsoptie 12)

⁶¹ Kamerstuk [31293-739](#)

⁶² Rijksoverheid (2023). [Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid. IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs](#), p. 53.

Bij de tijdelijke kwaliteitsimpuls voor slechtpresterende scholen krijgen scholen (tijdelijk) extra bekostiging als de prestaties onder een bepaald niveau liggen, zodat een impuls aan de onderwijskwaliteit kan worden gegeven. Hierbij wordt ook ondersteuning geboden. Bij onvoldoende verbetering treedt aangescherpt toezicht in werking. In de beleids optie wordt niet uitgewerkt hoe het aangescherpte toezicht er dan uit komt te zien (of dat bijvoorbeeld vergelijkbaar is met het vervolgtoezicht dat de Inspectie hanteert bij tekortkomingen).⁶³

In de tweede beleids optie zijn twee varianten uitgewerkt waarbij de Inspectie naast het huidige risicogerichte toezicht ook elke 4 jaar of elk jaar iedere school bezoekt. Daarbij geeft de Inspectie een gedifferentieerd oordeel af: onvoldoende, voldoende, goed of excellent. Een effect zou kunnen zijn dat besturen en scholen worden gemotiveerd om hogere ambities te formuleren dan het voldoen aan de minimumeisen. Dit zou de algehele onderwijskwaliteit ten goede komen. Deze variant betekent dat de Inspectie fors moet uitbreiden. Als het onderzoek naar de waardering goed standaard uitgevoerd wordt, dan komt dit dicht bij de beoordelende rol van de Inspectie te liggen. Het standaard takenpakket wordt uitgebreid, waardoor het verschil tussen beoordelen en stimuleren kleiner wordt en/of meer richting de beoordelende kant verschuift. Dit staat in zekere zin ook op gespannen voet met het grondwettelijk principe dat de school gaat over de kwaliteit van het onderwijs bovenop de wettelijke deugdelijkheidseisen. De Inspectie kan het oordeel goed geven ter stimulering, maar hier kunnen geen consequenties aan verbonden worden.⁶⁴

Bij de laatst genoemde optie worden de wettelijke eisen voor onderwijskwaliteit voor alle scholen verhoogd, (de lat). Een subvariant van deze maatregel is het opnemen van de eis dat iedere leerling boven een bepaald minimum uitkomt. Met het verhogen van de eisen voor de onderwijskwaliteit voor alle leerlingen, kan volgens de opstellers gestuurd worden op een hogere onderwijskwaliteit. Wanneer de ondergrens dreigt te worden bereikt, moet de school ingrijpen, of wanneer het de school niet lukt moet de overheid/ Inspectie aanvullend ingrijpen. Het huidige onderwijsresultatenmodel corrigeert de lat op 'schoolweging' (op basis van achtergrondkenmerken van de leerlingen). In het huidige model geldt voor alle leerlingen dezelfde lat voor het fundamentele niveau, maar is de lat verschillend voor het streefniveau. Een overweging is om deze correctie op het streefniveau te laten vervallen, en zo de minimumlat voor alle leerlingen gelijk te stellen. Dit vanuit de gedachte dat alle leerlingen een bepaald minimumniveau moeten beheersen om goed te kunnen functioneren in vervolgopleiding, op de arbeidsmarkt, en in de maatschappij, en dat het dan niet past om bij voorbaat voor bepaalde groepen leerlingen de verwachtingen naar beneden bij te stellen. Dit vergt het bepalen van een absolute ondergrens waaraan alle leerlingen moeten voldoen, ongeacht achtergrondkenmerken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen zijn

⁶³ Ook moet worden opgemerkt dat in deze beleids optie nog niet is gedefinieerd wat slechtpresterende scholen precies zijn, en welke indicatoren daarvoor gebruikt worden. Er wordt in deze optie ook geen link gelegd met het huidige inspectietoezicht en de beoordeling van leerresultaten daarbinnen. Zie verder p. 69 van het rapport.

⁶⁴ Zie verder p. 75-76 van het rapport.

dat '65% van de leerlingen referentieniveau 2F/1S (het streefniveau) moet halen'; de eis die momenteel in het onderwijsresultatenmodel wordt gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken.' Alvorens de lat en ondergrens worden verhoogd, dienen de referentieniveaus in de kerndoelen te worden geïntegreerd en de normen te worden vastgesteld.⁶⁵

De Onderwijsraad heeft in het advies aan de commissie OCW *Taal en rekenen in het vizier* (2022) ook enkele aanbevelingen gedaan met betrekking tot het toezicht op de basisvaardigheden. Het lijkt erop dat deze aanbevelingen inmiddels (gedeeltelijk) zijn opgevolgd. Het betrof een lacune in het peilingsonderzoek van de Inspectie op de overgang van de onderbouw naar de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. In dit peilingsonderzoek is inmiddels voorzien: aan het einde van klas 2 van het voortgezet onderwijs worden nu diverse peilingsonderzoeken afgenomen op het gebied van leesvaardigheid, schriftelijke taalvaardigheid en rekenen en wiskunde. Alleen mondelinge taalvaardigheid lijkt in het voortgezet onderwijs niet te worden gemeten. Ook voorziet het peilingsonderzoek nog niet in een meting halverwege het basisonderwijs (groep 5) en aan het einde van het voortgezet onderwijs.^{66 67}

Daarnaast adviseerde de raad scherper direct extern toezicht te houden op de kwaliteit van het taal- en rekenonderwijs en de beheersingsniveaus van taal en rekenen van leerlingen en studenten op alle scholen en opleidingen. In de eerste plaats door tijdens de kwaliteitsonderzoeken van de Inspectie de kwaliteit van het taal- en rekenonderwijs te beoordelen en de beheersingsniveaus van leerlingen en studenten in taal en rekenen. De raad wijst nog eens op het belang toezicht te houden daar waar onderwijskwaliteit ontstaat: in het les- of praktijklokaal. In de tweede plaats op basis van een verantwoording door besturen in alle sectoren over welke beheersingsniveaus in taal en rekenen de scholen en opleidingen weten te bereiken met hun leerlingen en studenten. Met de nieuwe standaard Basisvaardigheden OPO lijkt het toezicht op dit punt aangescherpt.⁶⁸

⁶⁵ Zie verder p. 77-78 van het rapport.

⁶⁶ Bron: [Geplande en uitgevoerde peilingsonderzoeken | Peil.onderwijs | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](https://onderwijsinspectie.nl) (geraadpleegd op 19-7-2024)

⁶⁷ Onderwijsraad (2022). *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag: Onderwijsraad. (p. 44)

⁶⁸ Onderwijsraad (2022), p. 45

7 Beschouwing staf

Bij deze notitie is getracht de focus te houden op het onderwerp: het toezicht op de basisvaardigheden en de sturingsopties op dat terrein. Bij het bestuderen van de literatuur, beleidsstukken en wet- en regelgeving werd echter al gauw duidelijk dat dit onderwerp niet los kan worden gezien van de ontwikkelingen in het beleid over de kwaliteit van het onderwijs (opkomst eind jaren '00), waarvan het verbeteren van de basisvaardigheden ook zeker een onderdeel was, de discussie over het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitseisen, de ontwikkelingen in het (rijksbrede) toezicht als gevolg van het *New Public Management*, maar ook de specifieke gevolgen voor het onderwijs (autonomie en deregulering) daarvan. Buiten beschouwing is nog gelaten het toenemende belang van (internationale) prestatiemetingen bij leerlingen en de neiging om de kwaliteit van het onderwijs af te willen meten aan een beperkte set meetbare onderwijsopbrengsten (in de praktijk de taal- en rekenvaardigheid van leerlingen), waardoor het onderscheid tussen brede kwaliteit en smalle opbrengsten soms vervaagt.

Het bovenstaande heeft ook als gevolg dat er maar weinig extra sturingsopties ten aanzien van het toezicht specifiek op de basisvaardigheden werden gevonden. De opties die zijn genoemd, zijn of al (gedeeltelijk) in de praktijk gebracht (Onderwijsraad/Masterplan Basisvaardigheden), of omvatten meer dan alleen het toezicht (beleidsopties IBO).

Bijlage 1 Referentiekader taal en rekenen

De referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen

De referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen beschrijven wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het einde van de opeenvolgende fases van hun schoolloopbaan. Ze gelden voor het basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Alle referentieniveaus samen vormen het referentiekader taal en rekenen. Dit kader vormt de basis van het onderwijs in de Nederlandse taal en rekenen. Het onderscheidt fundamentele en streefniveaus.

Het fundamentele niveau (F-niveau) is de basis die zo veel mogelijk leerlingen moeten beheersen. Het streefniveau (S-niveau) is voor leerlingen die meer aankunnen. Referentieniveau 2F is nodig om voldoende geletterd en gecijferd deel te nemen aan de samenleving. Alle leerlingen die het onderwijs vertalen, moeten taal en rekenen minimaal beheersen op niveau 2F.¹⁸

Taal

Voor taal zijn vier domeinen beschreven:

- mondelinge taalvaardigheid (gesprek voeren, luisteren en spreken);
- leesvaardigheid (onder andere zakelijke en literaire teksten lezen);
- schrijfvaardigheid (bijvoorbeeld een opstel of sollicitatiebrief schrijven);
- begrippenlijst (bijvoorbeeld kennis van begrippen als klinker, zelfstandig naamwoord en spreekwoord) en taalverzorging (taal correct toepassen).

Ieder domein kent vier niveaus; deze geven een opklimmende moeilijkheidsgraad in basiskennis en -vaardigheden aan. Elk fundamenteel niveau omvat het voorgaande niveau. Bij het behalen van een fundamenteel niveau is het volgende te zien als een streefniveau.

Rekenen

Het referentiekader rekenen kent vier domeinen:

- getallen;
- verhoudingen;
- meten;
- meetkunde en verbanden.

Voor rekenen formuleerde de commissie-Meijerink¹⁷ ook streefniveaus, naast de fundamentele niveaus voor de diverse onderwijssoorten. Wettelijk is echter alleen het streefniveau 1S voor het primair onderwijs vastgelegd. De fundamentele niveaus gaan over basale kennis en inzichten en focussen op een toepassingsgerichte benadering van rekenen. De streefniveaus bereiden voor op de meer abstracte wiskunde.

De referentieniveaus zijn wettelijk als volgt voorgeschreven voor de onderwijssoorten.¹⁸

Onderwijssoorten	Referentieniveau
(Speciaal) basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs ¹⁹	Taal: 1F en 2F
	Rekenen: 1F en 1S
Vmbo	Taal: 2F
	Rekenen: 2F
Havo	Taal: 3F
	Rekenen: 3F
Vwo	Taal: 4F
	Rekenen: 3F
Praktijkonderwijs	Taal: 1F
	Rekenen: 1F
Mbo 1/entree ²⁰ , mbo 2, mbo 3	Taal: 2F ²¹
	Rekenen: 2F
Mbo 4	Taal: 3F ²²
	Rekenen: 3F

Bijlage 2 Toezicht basisvaardigheden in diverse standaarden en OP0



OP0 Basisvaardigheden

- Curriculum voor Nederlandse taal
- Curriculum voor rekenen-wiskunde
- Curriculum voor burgerschap

OP2 Zicht op ontwikkeling

- Toevoeging referentieniveaus
- Belang van hoge verwachtingen

OP3 Pedagogisch-didactisch handelen

- Verduidelijking van de tekst

Inspectie van het Onderwijs
19-6-2024



OP0 Basisvaardigheden

Inhoud

Taal	Rekenen/wiskunde	Burgerschap
<input type="checkbox"/> Kerndoelen	<input type="checkbox"/> Kerndoelen	<input type="checkbox"/> Samenhangend aanbod
<input type="checkbox"/> Referentieniveaus	<input type="checkbox"/> Referentieniveaus	<input type="checkbox"/> Doelgericht
<input type="checkbox"/> Doorlopende leerlijn	<input type="checkbox"/> Doorlopende leerlijn	<input type="checkbox"/> Sociale en maatschappelijke competenties
<input type="checkbox"/> Afgestemd op leerlingpopulatie	<input type="checkbox"/> Afgestemd op leerlingpopulatie	

Inspectie van het Onderwijs
19-6-2024

Bron: [presentatie Inspectie van het Onderwijs](#) (Parlis) bij [ambtelijke technische briefing](#) van 19 juni 2024.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.