



Wie was verantwoordelijk toen de basisvaardigheden achteruitgingen?

De cijfers gingen achteruit. Den Haag wist dat al jaren. Er kwamen plannen en honderden miljoenen euro's beschikbaar om lezen, schrijven en rekenen te verbeteren.

Maar wie moest er eigenlijk voor zorgen dat het onderwijs op een school goed genoeg was? Wie moest ingrijpen wanneer leerlingen onvoldoende leerden? En wie controleerde vervolgens of dat ook gebeurde?

Wie de onderwijswetten erbij pakt, ontdekt iets belangrijks.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op een school ligt wettelijk bij het bevoegd gezag. In de praktijk is dat meestal het schoolbestuur!

In de Wet op het primair onderwijs¹ staat letterlijk:

"Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school."

De Wet voortgezet onderwijs 2020² bevat dezelfde opdracht. Daar hoort niet alleen bij dat een school zich aan de wettelijke regels houdt. Het bestuur moet ook zorgen voor een systeem waarmee de kwaliteit wordt bewaakt.³

Dat maakt de verantwoordelijkheidsvraag concreter.

Want als basisvaardigheden onder druk staan, kunnen we niet alleen naar de minister kijken. We moeten ook kijken naar de besturen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun scholen.

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/>

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044212/>

³ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/werkwijze-van-de-inspectie>

Het schoolbestuur is meer dan een doorgeefluik van geld

Schoolbesturen worden in discussies over onderwijs vaak zichtbaar wanneer het over geld gaat. Het ministerie stelt geld beschikbaar. Het bestuur ontvangt en verdeelt middelen. De school geeft geld uit. Maar juridisch is de rol van het bestuur veel groter.

Het bestuur moet ervoor zorgen dat zijn scholen aan de wettelijke eisen voldoen en dat de kwaliteit wordt bewaakt. Ook moet het bestuur zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs en kunnen bepalen welke maatregelen nodig zijn om die kwaliteit te verbeteren. De verantwoordelijkheid begint dus niet pas wanneer de Onderwijsinspectie langskomt. Het bestuur moet zelf weten hoe zijn scholen ervoor staan.

Dat is belangrijk voor dit dossier. Want wanneer op een school leerlingen onvoldoende leren lezen of rekenen, is de vraag niet alleen:

Wat deed de leraar en wat wist het bestuur en wat deed het daarmee?

De school ziet wat er in de klas gebeurt

Dat betekent uiteraard niet dat alles vanuit een bestuurskantoor wordt geregeld. Onderwijs vindt plaats in de klas. Leraren zien dagelijks wat leerlingen kunnen. Toetsen en leerlingvolgsystemen kunnen laten zien waar achterstanden ontstaan. Schoolleiders organiseren het onderwijs en moeten ervoor zorgen dat leraren hun werk kunnen doen. Nederlandse scholen hebben bovendien ruimte om zelf keuzes te maken over de manier waarop zij onderwijs geven. Maar die ruimte neemt de wettelijke verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag niet weg. Het bestuur blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op zijn scholen.

Daarmee ontstaat een eerste deel van de keten:

De school ziet en meet, het bestuur moet bewaken en verbeteren.

Maar wie controleert vervolgens het bestuur?

De Inspectie begint en eindigt bij het bestuur

Daar komt de Inspectie van het Onderwijs in beeld. De Inspectie controleert of leerlingen onderwijs van voldoende kwaliteit krijgen, of scholen en besturen zich aan de wet houden en of hun financiën op orde zijn. De Inspectie formuleert zelf heel duidelijk waar zij de verantwoordelijkheid legt:

“De onderwijsbesturen zijn hiervoor verantwoordelijk en daarom begint en eindigt ons toezicht bij hen.”⁴

⁴ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/werkwijze-van-de-inspectie>

Ieder bestuur wordt periodiek onderzocht. Daarnaast analyseert de Inspectie jaarlijks de beschikbare gegevens van alle scholen. Wanneer daar risico's uit naar voren komen, kan verder onderzoek volgen. Ook meldingen en signalen kunnen aanleiding zijn om een school nader te onderzoeken.

De Inspectie bestuurt een school dus niet zelf. Zij controleert. Wanneer zij een wettelijke tekortkoming constateert, kan zij het bestuur of de schoolopdracht geven die tekortkoming te herstellen.⁵ Daarmee wordt de keten langer: **school → bestuur → Inspectie**.

Wat gebeurt er als een bestuur niet verbetert?

Een herstelopdracht is niet alleen een dringend advies. De Inspectie baseert zo'n opdracht op wettelijke eisen. In haar rapport staat wat er niet aan de wet voldoet en wat moet worden hersteld. Vervolgens kan de Inspectie controleren of dat daadwerkelijk is gebeurd. Bij onvoldoende scholen en bij besturen waarvan de kwaliteitszorg onvoldoende is, kan een herstelonderzoek volgen.⁶ En als een wettelijke tekortkoming niet binnen de gestelde termijn wordt hersteld, kan uiteindelijk ook een financiële sanctie volgen. Sinds januari 2023 zijn de regels daarvoor aangescherpt. In het funderend onderwijs kan een deel van de financiering zelfs direct worden ingehouden.⁷

Dat maakt iets duidelijk. De verantwoordelijkheidsketen bestaat niet alleen op papier. Er zijn ook mogelijkheden om in te grijpen. De vraag voor dit dossier wordt daarom steeds interessanter:

Hoe vaak zijn die mogelijkheden daadwerkelijk gebruikt wanneer taal of rekenen tekortschoten?

Basisvaardigheden kregen pas in 2025 een afzonderlijk oordeel

Daarbij stuiten we op een opvallende ontwikkeling. Sinds **1 augustus 2023** staat Basisvaardigheden als aparte standaard, OP0, in het onderzoeks-kader van de Inspectie. Daarmee kijkt de Inspectie naar Nederlandse taal, rekenen-wiskunde en burgerschap. Maar eerder gaf zij op die standaard nog geen afzonderlijke beoordeling. De Inspectie beschreef haar bevindingen en kon bij tekortkomingen herstelopdrachten geven. Dat veranderde op **1 augustus 2025**. Sindsdien krijgt de standaard Basisvaardigheden bij kwaliteitsonderzoeken een beoordeling: Goed, Voldoende of Onvoldoende.⁸ Dat is relevant voor dit dossier.

⁵ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/bestuursonderzoek/vervolgtoezicht/wettelijke-basis-van-onze-herstelopdrachten>

⁶ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/bestuursonderzoek/vervolgtoezicht>

⁷ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/financiële-maatregelen-bij-tekortkomingen>

⁸ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskader-2021-wat-is-er-veranderd/bijstelling-2025/info/op0>

Want de problemen met lezen en rekenen waren toen al jarenlang bekend.
De vraag is daarom:

Waarom kreeg basisvaardigheden pas vanaf 2025 zo'n afzonderlijk oordeel binnen het toezicht?

Dat betekent nadrukkelijk niet dat de Inspectie vóór die tijd taal en rekenen negeerde.
Dat deed zij niet. Maar de aparte standaard Basisvaardigheden en de manier waarop die wordt beoordeeld zijn relatief nieuw.

Eén onvoldoende basisvaardigheid betekent nog geen onvoldoende OP0

De manier waarop die nieuwe beoordeling werkt, verdient eveneens aandacht.
De standaard OP0 bestaat uit drie onderdelen:

- Nederlandse taal,
- Rekenen-wiskunde en
- Burgerschap.

Om OP0 als geheel als **Onvoldoende** te beoordelen, moeten twee van die drie basisvaardigheden onvoldoende zijn. Is bijvoorbeeld alleen het curriculum voor Nederlandse taal onvoldoende, dan geeft de Inspectie daarvoor wel een herstelopdracht. Maar OP0 als geheel blijft dan Voldoende.

En zelfs wanneer OP0 wél Onvoldoende is, betekent dat nog niet automatisch dat de hele school het eindoordeel Onvoldoende krijgt.

Bij de huidige regels moet daarvoor óf een zogenoemde kernstandaard onvoldoende zijn, óf moeten naast OP0 nog andere reguliere standaarden onvoldoende zijn.

Een school kan dus een wettelijke tekortkoming hebben op één van de basisvaardigheden, daarvoor een herstelopdracht krijgen, en tegelijkertijd op de standaard Basisvaardigheden het oordeel Voldoende houden.

Dat roept een vraag op die voor ouders en leerlingen relevant is:

Hoe zichtbaar is uit het uiteindelijke oordeel dat er op een school daadwerkelijk een probleem met bijvoorbeeld taal of rekenen bestaat?

Ondertussen had de Inspectie zelf te weinig zicht op scholen

Dan komt een ander hoofdstuk in beeld. En dat is misschien wel het meest opmerkelijke onderdeel van deze reconstructie.

De Inspectie heeft zelf erkend dat zij een periode onvoldoende zicht had op de kwaliteit van afzonderlijke scholen. Het toezicht was in de jaren daarvoor sterker gericht op schoolbesturen. Vanaf 2022 besloot de Inspectie het toezicht op scholen weer te versterken. De reden formuleerde zij in november 2024 zelf:

**“We merkten dat ons zicht op de onderwijskwaliteit op
school- en stelselniveau te beperkt was geworden.”**

Daarom ging de Inspectie weer vaker kwaliteitsonderzoeken op scholen uitvoeren.⁹ In haar reactie op de NOS/Nieuwsuur-uitzending van 1 november 2024 meldde de Inspectie dat het aantal kwaliteitsonderzoeken in het basisonderwijs steeg van ongeveer *100 in schooljaar 2021-2022*, naar ruim *200 in 2022-2023* en meer dan *400 in 2023-2024*.

Vanaf september 2023 werden daarnaast steekproefsgewijze kwaliteitsonderzoeken ingevoerd om weer een beter en representatiever beeld van scholen te krijgen. Ook daarover schrijft de Inspectie zelf dat de eerdere focus op besturen ertoe had geleid dat zij *onvoldoende bruikbare en representatieve informatie over de kwaliteit van scholen* verzamelde.¹⁰

Juist in een periode waarin er grote zorgen waren over basisvaardigheden, concludeerde de toezichthouder achteraf dat het zicht op de kwaliteit op schoolniveau te beperkt was geworden.

Er ging nog iets mis met het toezicht

Daar blijft het niet bij. In 2024 erkende de Inspectie ook dat fouten waren gemaakt in de registratie van schoolbezoeken. Daardoor was niet duidelijk dat niet alle basisscholen eens in de vier jaar waren bezocht, terwijl dat wel het uitgangspunt was.

Volgens de Inspectie zijn verantwoordelijke onderwijsministers en de Tweede Kamer daardoor *onbedoeld foutief geïnformeerd*.

In 2021 was de Inspectie vervolgens afgestapt van het uitgangspunt om alle scholen iedere vier jaar fysiek te bezoeken. De Inspectie benadrukt daarbij dat toezicht uit veel meer bestaat dan schoolbezoeken. Alle scholen worden jaarlijks gevolgd via gegevens en risicoanalyses en er vinden onder meer onderzoeken bij besturen, risicoscholen en steekproeven plaats. Ook stelt de Inspectie dat de huidige mix van toezicht effectiever is dan simpelweg iedere school volgens een vaste cyclus bezoeken.¹¹

Dat onderscheid is belangrijk. We kunnen dus niet zeggen: *de Inspectie hield geen toezicht*. Dat zou onjuist zijn. Wat we wél kunnen zeggen, is dat de Inspectie zelf heeft vastgesteld dat haar zicht op de kwaliteit van scholen en het stelsel een periode te beperkt was en dat zij daarom vanaf 2022 haar toezicht op scholen weer heeft versterkt.

De journalistieke vraag is vervolgens:

Wat is in die periode mogelijk buiten beeld gebleven?

De overheid blijft eveneens verantwoordelijk

Daarmee verdwijnt Den Haag niet uit beeld. De overheid bepaalt immers de wettelijke kaders waarbinnen scholen en besturen werken.

⁹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2024/11/01/reactie-op-uitzending-nos-nieuwsuur>

¹⁰ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/de-versterking-van-ons-toezicht/steekproefsgewijze-kwaliteitsonderzoeken>

¹¹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2024/11/27/aanvulling-op-reactie-uitzending-nieuwsuur>

- Zij bepaalt de landelijke onderwijsdoelen.
- Zij financiert het onderwijs.
- Zij kan wetten veranderen.
- Zij kan subsidieregelingen invoeren.

En via het toezicht bestaan mogelijkheden om uiteindelijk in te grijpen wanneer wettelijke tekortkomingen niet worden hersteld.

Daarmee heeft de overheid een andere verantwoordelijkheid dan een schoolbestuur.

Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit op zijn scholen.

De overheid is verantwoordelijk voor de inrichting en werking van het onderwijsstelsel en de wettelijke voorwaarden waaronder scholen hun werk doen.

Die verantwoordelijkheid staat na PISA 2025 opnieuw nadrukkelijk op de agenda.

Staatssecretaris Judith Tielen zei na publicatie van de nieuwe cijfers dat de huidige aanpak niet genoeg is. Volgens haar moet taal meer in alle vakken centraal staan en moeten de verwachtingen voor leerlingen omhoog.

Dat is relevant voor deze reconstructie. Want wanneer de verantwoordelijke bewindspersoon zelf constateert dat de bestaande aanpak onvoldoende is, wordt de vraag niet alleen wat scholen en besturen deden, maar ook wanneer OCW wist dat de landelijke aanpak onvoldoende resultaat opleverde, en wat het ministerie vervolgens veranderde.

Juist daarom moeten we beide niveaus onderzoeken.

Zelfs de landelijke doelen moesten opnieuw worden aangepast

Ook aan de landelijke onderwijsdoelen is inmiddels opnieuw gesleuteld.

In 2025 werd het wetsvoorstel *Herziening wettelijke grondslagen kerndoelen* ingediend. De officiële toelichting is opvallend duidelijk over het doel daarvan: er moet meer focus komen in het onderwijs, met ***"absolute prioriteit voor lezen, schrijven en rekenen"***.

De Tweede Kamer nam de wet in december 2025 aan. De Eerste Kamer volgde in juni 2026. Een deel van de wet trad op 1 augustus 2026 in werking.¹²

Daarmee verandert opnieuw een onderdeel van het systeem waarmee de overheid probeert de basisvaardigheden te verbeteren.

Ook dat roept een vraag op.

Waarom waren nieuwe wettelijke grondslagen en nieuwe kerndoelen nodig als de problemen met taal en rekenen al zo lang bekend waren?

- Waren de oude doelen onvoldoende duidelijk?

¹² <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK009315>

- Waren ze verouderd?
- Lag het probleem vooral bij de uitvoering?
- Of moesten meerdere onderdelen van het systeem tegelijk veranderen?

Die vragen kunnen we nog niet beantwoorden.

Maar ze horen wel bij de reconstructie.

Wie was waarvoor verantwoordelijk?

Na het doorspitten van wetten en toezichtregels wordt de verdeling duidelijker.

OCW en de politiek bepalen de wettelijke kaders, landelijke doelen en financiering.

Het schoolbestuur is wettelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op zijn scholen en voor de kwaliteitszorg.

Schoolleiding en leraren organiseren en verzorgen het onderwijs en zien in de praktijk hoe leerlingen zich ontwikkelen.

De Onderwijsinspectie controleert scholen en besturen, constateert wettelijke tekortkomingen en kan herstel eisen.

De minister stelt de onderzoeks-kaders vast en beschikt binnen het stelsel over mogelijkheden om maatregelen te treffen wanneer wettelijke verplichtingen niet worden nageleefd.

De verantwoordelijkheid is dus verdeeld. Maar zij is niet vrijblijvend. De wet wijst aan wie waarvoor verantwoordelijk is.

En daar begint het echte onderzoek

We weten nu wie op papier verantwoordelijk was. Maar daarmee weten we nog niet of iedereen die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk heeft genomen.

Daarvoor ontbreken nog belangrijke antwoorden.

- Hoe vaak zijn schoolbesturen aangesproken op tekortschietende basisvaardigheden?
- Hoe vaak gaf de Inspectie herstelopdrachten voor Nederlandse taal, lezen en rekenen-wiskunde?
- Wat gebeurde er vervolgens met die herstelopdrachten?
- Werden de tekortkomingen binnen de gestelde termijn opgelost?
- Hoe vaak lukte dat niet?
- En hoe vaak volgde vervolgens een zwaardere maatregel?

Ook blijft de vraag wat OCW wist in de periode waarin de Inspectie zelf zegt onvoldoende zicht te hebben gehad op de kwaliteit van scholen.

Dat zijn vragen die Onderwijsaffaire verder gaat onderzoeken.

Want na vier delen van dit dossier begint een patroon zichtbaar te worden.

- We wisten dat de prestaties achteruitgingen.
- Er kwam beleid.
- Er kwam geld.

- Er waren verantwoordelijke partijen.
- Er was toezicht.
- En toch staan de basisvaardigheden nog steeds onder druk.

Daarmee wordt de vraag niet meer alleen:

Wie was verantwoordelijk?

Maar vooral:

Wie wist dat het niet goed ging, wie kon ingrijpen, en wie deed dat daadwerkelijk?

COLOFON

- Titel: PISA-cijfers 2025 deel 4
- Auteur: Petra de Blok
- Vormgeving: Petra de Blok
- Afbeeldingen: AI
- Jaar van uitgave: 2026

© 2026 Petra de Blok ~ Onderwijsaffaire

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd zonder voorafgaande toestemming.