



In Nederland haalt bijna vier op de tien het basisniveau lezen niet.

Waarom lukt dat elders beter?

Nederland is niet het enige land waar leerlingen slechter zijn gaan presteren. De daling van lees- en rekenvaardigheid is een internationaal probleem. Gemiddeld binnen de OECD zijn de prestaties voor lezen en rekenen in PISA 2025 zelfs de laagste die tot nu toe zijn gemeten¹. Maar dat is maar een deel van het verhaal. Want niet ieder land staat er hetzelfde voor.

In Nederland haalt **61 procent** van de vijftienjarigen bij lezen minimaal niveau 2 van PISA, het niveau dat de OECD als basisniveau ziet. In Ierland is dat **84 procent**. In Estland **83 procent**. Het OECD-gemiddelde is 69 procent.²

Anders gezegd:

In Nederland blijft bijna vier op de tien vijftienjarigen onder dat niveau. In Ierland en Estland ongeveer één op de zes.

¹ <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2026/09/pisa-2025-students-reading-and-mathematics-performance-declined-sharply-across-the-oecd.html>

² Nederland: https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2025-results-volume-i-country-notes_2d4ff9ea-en/netherlands_1c998a42-en.html.

Ierland: https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2025-results-volume-i-country-notes_2d4ff9ea-en/ireland_83db5468-en.html.

Estland: https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2025-results-volume-i-country-notes_2d4ff9ea-en/estonia_3b256c6a-en.html.

Bij rekenen zien we eveneens verschillen. In Nederland haalt **70 procent** minimaal niveau 2. In Ierland is dat **76 procent** en in Estland **83 procent**. Het verschil met Ierland is bij rekenen kleiner dan bij lezen, en Nederland ligt boven het OECD-gemiddelde van 65 procent.³

Dat roept na vijf delen van dit dossier een nieuwe vraag op.

Wat gebeurt er in die landen anders?

Niet om Ierland of Estland tot voorbeeld uit te roepen.

En ook niet om te suggereren dat Nederland simpelweg hun beleid zou moeten kopiëren. Maar als veel meer vijftienjarigen daar het basisniveau halen, is het de moeite waard om te onderzoeken hoe hun onderwijs is ingericht.

Eerst een belangrijke waarschuwing

Een internationale vergelijking kan gemakkelijk te simpel worden.

Wanneer land A een bepaald beleid voert en tegelijkertijd hoger scoort dan land B, betekent dat niet automatisch dat dat beleid de hogere score veroorzaakt.

Landen verschillen in bevolkingssamenstelling, taal, onderwijscultuur, selectie, leraren, curriculum en nog veel meer.

PISA kan zulke verschillen zichtbaar maken, maar bewijst niet dat één bepaalde maatregel de oorzaak ervan is.

Ook de Nederlandse cijfers vragen om voorzichtigheid. De OECD wijst erop dat bij de Nederlandse schattingen voorzichtigheid geboden is, omdat niet aan alle steekproefeisen van PISA is voldaan. De Nederlandse percentages in dit deel moeten daarom met dat voorbehoud worden gelezen.⁴

En ook Ierland en Estland hebben problemen.

Ook in Ierland zijn de resultaten achteruitgegaan. De scores voor lezen en rekenen lagen in 2025 lager dan in 2015 en 2018. Sinds 2015 nam het aandeel leerlingen onder niveau 2 daar met zes procentpunt toe bij lezen en met negen procentpunt bij rekenen.⁵

Ook in Estland zijn de resultaten achteruitgegaan. De scores voor lezen en rekenen lagen in 2025 lager dan in 2015 en 2018.⁶

We vergelijken Nederland dus niet met twee landen waar alles goed gaat.

We kijken naar twee landen die óók met dalende prestaties te maken hebben, maar waar nog steeds veel meer vijftienjarigen het basisniveau halen.

³ zie voetnoot 2

⁴ <https://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=NLD&topic=PI&threshold=10>.

⁵ https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2025-results-volume-i-country-notes_2d4ff9ea-en/ireland_83db5468-en.html

⁶ <https://www.hm.ee/en/ministry/statistics-and-analysis/pisa>

Ierland koos al in 2011 voor een landelijke aanpak

Ierland begon in 2011 met een landelijke strategie voor lezen en rekenen: *Literacy and Numeracy for Learning and Life*. Die strategie bevatte landelijke doelen voor verbetering van lees- en rekenvaardigheid tot 2020.⁷ Interessant is vooral wat daarna gebeurde.

Ierland begon niet helemaal opnieuw.

De huidige **Literacy, Numeracy and Digital Literacy Strategy 2024–2033** bouwt volgens de Ierse overheid expliciet voort op de ambitie en resultaten van de strategie uit 2011.⁸

Daarmee loopt er inmiddels een beleidslijn die teruggaat tot 2011.

Dat is interessant naast wat we in deel 2 van dit dossier over Nederland zagen.

Ook Nederland nam maatregelen: **referentieniveaus, het Leesoffensief, het Masterplan Basisvaardigheden** en inmiddels **nieuwe kerndoelen**.

Het verschil dat we hier kunnen vaststellen, is dat Ierland zijn huidige strategie nadrukkelijk presenteert als een voortzetting en verdere ontwikkeling van de eerdere landelijke aanpak. Of juist die continuïteit de hogere Ierse PISA-resultaten verklaart, kunnen we niet vaststellen. Maar het verschil in beleidsaanpak is er wel.

En er ligt een uitvoeringsplan onder

De Ierse strategie bestaat niet alleen uit algemene ambities. Onder de strategie ligt een vijfjarig uitvoeringsplan. De overheid noemt meer dan honderd acties.

Die gaan onder andere over:

- ondersteuning van leraren en schoolleiders;
- curriculum en toetsing;
- betrokkenheid van ouders en gemeenschappen;
- ondersteuning van verschillende groepen leerlingen;
- professionele ontwikkeling;
- screening en diagnostiek bij beginnende lees- en rekenvaardigheid.⁹

De strategie loopt bovendien van de vroege kinderjaren tot en met het voortgezet onderwijs. Dat maakt het lastig om de Ierse aanpak terug te brengen tot één maatregel. Het is juist een combinatie van beleid rond leraren, curriculum, toetsing, ouders en extra ondersteuning.

Ierland meet lezen en rekenen ook op school

Ierland wacht niet alleen op een internationaal onderzoek als PISA.

Op Ierse basisscholen worden in de tweede, vierde en zesde klas gestandaardiseerde toetsen gebruikt om de prestaties en ontwikkeling van kinderen bij lezen en rekenen te meten. De resultaten worden gerapporteerd aan ouders, schoolbesturen en het ministerie.

⁷ <https://www.gov.ie/en/department-of-education/publications/literacy-and-numeracy-learning-for-life/>

⁸ <https://www.gov.ie/en/department-of-education/publications/literacy-numeracy-and-digital-literacy-strategy/>

⁹ Zie de vorige voetnoot; voor het aantal acties: <https://www.gov.ie/en/press-release/40842-ministers-foley-and-minister-ogorman-launch-irelands-literacy-numeracy-and-digital-literacy-strategy-2024-2033/>

De Ierse overheid koppelt die toetsen expliciet aan de belangrijke plaats van lees- en rekenvaardigheid binnen het onderwijs.¹⁰

Ook dat betekent niet automatisch dat toetsen tot betere prestaties leiden. Maar het laat wel zien dat het volgen van lezen en rekenen structureel onderdeel is van de aanpak. En daarmee komen we opnieuw uit bij een vraag die ook in de eerdere delen van ons dossier centraal stond:

Niet alleen: wat willen we verbeteren?

Maar ook:

Hoe weten we onderweg of dat daadwerkelijk gebeurt?

Estland: landelijke eisen én ruimte voor scholen

Estland laat een andere combinatie zien.

Het land heeft een nationaal curriculum voor het basisonderwijs. Daarin zijn onder andere afzonderlijke onderdelen voor taal en literatuur en voor wiskunde vastgelegd. Het nationale curriculum bepaalt de landelijke onderwijsstandaard. Scholen werken daarbinnen hun eigen curriculum uit.¹¹

Ook bij de keuze van leermiddelen bestaat ruimte: Estse scholen en leraren kunnen zelf bepalen welke leermiddelen zij gebruiken, binnen de eisen die aan het curriculum worden gesteld.¹²

Het is dus niet simpelweg een systeem waarin de overheid vanuit Tallinn tot in detail voorschrijft hoe iedere leraar les moet geven.

Er zijn landelijke verwachtingen, maar scholen werken die zelf verder uit.

Taal en rekenen komen terug bij het afsluiten van de basisfase.

Ook de inrichting van de schoolloopbaan verschilt. De Estse *basic school* loopt van leerjaar 1 tot en met 9. Om die fase af te ronden moet een leerling onder andere examens afleggen in **Ests, of Ests als tweede taal, en wiskunde**, naast een derde vak.¹³

Nederland kent een andere inrichting. Leerlingen gaan na de basisschool naar verschillende routes in het voortgezet onderwijs. We kunnen uit het verschil tussen beide systemen niet concluderen dat het Estse model betere PISA-resultaten veroorzaakt. Maar het laat wel iets anders zien:

Landen kunnen heel verschillende keuzes maken over wanneer zij leerlingen verdelen over onderwijsroutes, en op welk moment zij controleren of basiskennis wordt beheerst.

¹⁰ <https://www.gov.ie/en/department-of-education/services/standardised-testing-in-primary-schools/>

¹¹ <https://www.hm.ee/en/national-curricula>

¹² <https://hm.ee/en/education-research-and-youth-affairs/learning-materials>.

¹³ <https://www.hm.ee/en/education-research-and-youth-affairs/general-education/general-education-estonia>

Dat is relevant wanneer we proberen te begrijpen waarom de uitkomsten zo sterk verschillen.

Ook Estland en Ierland hebben een lerarentekort

Een andere mogelijke verklaring moeten we eveneens voorzichtig behandelen. Nederland kampt met personeelstekorten. Het ligt daarom voor de hand om slechte resultaten mede aan een tekort aan leraren toe te schrijven. Maar Estland en Ierland laten zien dat het verband niet zo eenvoudig is.

In PISA 2025 zat **65 procent** van de Estse leerlingen op een school waarvan de schoolleider aangaf dat het onderwijs ten minste enigszins werd gehinderd door een ervaren tekort aan onderwijzend personeel. Het OECD-gemiddelde was **39 procent**.¹⁴ En toch haalt in Estland **83 procent** van de vijftienjarigen minimaal niveau 2 zowel bij lezen als bij rekenen.¹⁵

In Nederland was dat aandeel in 2025 **47 procent** (in 2022: 72 procent). Dat is lager dan in Estland, maar hoger dan het OECD-gemiddelde.¹⁶

Ook in Ierland is het ervaren tekort groot: **61,9 procent** van de leerlingen zat op een school waar de schoolleider aangaf dat het onderwijs daardoor in enige mate of sterk werd gehinderd. Toch haalt **84 procent** van de Ierse vijftienjarigen minimaal niveau 2 bij lezen.¹⁷

Dat betekent niet dat een lerarentekort geen invloed heeft op onderwijskwaliteit. Wel laat het zien dat één factor onvoldoende is om de verschillen tussen landen te verklaren.

Nog een verschil: de achtergrond van leerlingen

PISA 2025 laat ook zien hoeveel verschil er zit tussen leerlingen met een verschillende sociaaleconomische achtergrond.

Bij natuurwetenschappen, het hoofddomein van PISA 2025, scoorden leerlingen uit het meest bevoordeelde kwartiel in Nederland gemiddeld **105 punten hoger** dan leerlingen uit het minst bevoordeelde kwartiel. Gemiddeld binnen de OECD is dat verschil **ongeveer 85 punten**.

In Estland is het verschil **68 punten**.¹⁸

¹⁴ https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2025-results-volume-i-country-notes_2d4ff9ea-en/estonia_3b256c6a-en.html

¹⁵ https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2025-results-volume-i-country-notes_2d4ff9ea-en/estonia_3b256c6a-en.html

¹⁶ https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2025-results-volume-i-country-notes_2d4ff9ea-en/netherlands_1c998a42-en.html

¹⁷ <https://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=IRL&treshold=10&topic=PI>

¹⁸ Nederland (https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2025-results-volume-i-country-notes_2d4ff9ea-en/netherlands_1c998a42-en.html)

Estland (https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2025-results-volume-i-country-notes_2d4ff9ea-en/estonia_3b256c6a-en.html)
<https://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=NLD&topic=PI&treshold=10>

Dat verschil is opvallend. Niet alleen omdat Estse leerlingen bij natuurwetenschappen gemiddeld hoger scoren dan Nederlandse leerlingen, ook het verschil tussen leerlingen met een meer en minder gunstige sociaaleconomische achtergrond is daar kleiner. Ook hier moeten we voorzichtig zijn. Deze cijfers gaan over natuurwetenschappen, niet specifiek over lezen. En ze vertellen ons niet waardoor het verschil tussen Nederland en Estland ontstaat. Maar ze voegen wel een belangrijke vraag toe aan ons onderzoek:

Waarom hangt de achtergrond van een leerling in Nederland sterker samen met zijn of haar prestaties dan in Estland?

Want als we willen begrijpen waarom Nederland minder leerlingen boven het basisniveau weet te houden, moeten we niet alleen kijken naar wat er in de klas gebeurt.

We moeten ook kijken naar de vraag hoe goed ons onderwijssysteem erin slaagt verschillen tussen leerlingen te beperken.

Geen wondermiddel

Na deze vergelijking is één conclusie verleidelijk: Nederland zou moeten doen wat Estland of Ierland doet. Maar daarvoor biedt deze vergelijking geen bewijs. Ierland heeft een langdurige landelijke strategie, gestandaardiseerde toetsen en gerichte ondersteuning. Estland combineert een nationaal curriculum met ruimte voor scholen en houdt leerlingen gedurende een negenjarige basisfase binnen één landelijk kader.

Beide landen halen bij lezen aanzienlijk betere resultaten dan Nederland. Maar beide landen zien hun prestaties óók dalen. En beide landen kampen met een fors ervaren tekort aan onderwijzend personeel, groter dan in Nederland. Er is dus geen eenvoudig buitenlands recept dat we kunnen aanwijzen als dé oplossing.

Maar de Nederlandse uitkomst is niet vanzelfsprekend

En misschien is dát wel de belangrijkste uitkomst van deze vergelijking. Het klopt dat de leesvaardigheid internationaal onder druk staat. Gemiddeld daalde de leesprestatie binnen de OECD tussen 2015 en 2025 met 28 punten.¹⁹

Nederland staat dus niet alleen.

¹⁹ <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2026/09/pisa-2025-students-reading-and-mathematics-performance-declined-sharply-across-the-oecd.html>.

Maar daar houdt de vergelijking niet op. Want ondanks die internationale daling haalt in **Ierland** nog altijd **84 procent** van de vijftienjarigen minimaal niveau 2 bij lezen. In **Estland** **83 procent**. En in **Nederland** **61 procent**.

Land	Minimaal niveau 2 lezen	Minimaal niveau 2 rekenen
Nederland	61%	70%
Ierland	84%	76%
Estland	83%	83%
OECD-gemiddelde	69%	65%

Bron: OECD, PISA 2025 Results (Volume I), landenrapporten Nederland, Ierland en Estland. Voor Nederland geldt een OECD-voorbehoud over de steekproef.

Hetzelfde internationale probleem leidt dus niet overal tot dezelfde uitkomst. Na zes delen van dit dossier wordt daarmee een nieuwe vraag steeds belangrijker.

- We weten inmiddels dat Nederland al jaren probeert de basisvaardigheden te verbeteren.
- We weten dat er beleid kwam.
- Dat er honderden miljoenen beschikbaar zijn gesteld.
- Dat schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun scholen.
- En dat de Inspectie tekortkomingen constateert en herstel kan eisen.

Maar Ierland en Estland laten zien dat een veel groter deel van hun vijftienjarigen nog steeds het basisoniveau haalt. Dat geldt vooral voor lezen. Bij rekenen scoort Nederland boven het OECD-gemiddelde, al haalt ook daar in beide landen een groter deel niveau 2. Daarom is de vraag niet alleen meer:

Waarom gaan de basisvaardigheden achteruit?

Maar ook:

Waarom lukt het Nederland minder goed dan sommige andere landen om leerlingen boven het basisoniveau te houden?

Dat antwoord hebben we nog niet. Maar na zes delen weten we wel:

Het is een internationale daling die op zichzelf niet voldoende is om de Nederlandse uitkomst te verklaren.

COLOFON

- Titel: PISA-cijfers 2025 deel 6
- 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.