

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2024

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2023

Vandaag publiceert de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) de resultaten van PISA-2022. PISA staat voor *Programme for International Student Assessment* en is het grootste internationaal vergelijkende onderzoek naar de prestaties van 15-jarige leerlingen op het gebied van wiskunde, lezen en natuurwetenschappen. Ook bekijkt het onderzoek het welbevinden van deze leerlingen. Wereldwijd hebben ruim 600.000 15-jarigen uit 81 landen (37 OESO-landen en 44 partnerlanden) meegedaan aan PISA-2022. In Nederland deden 5.046 15-jarigen op 154 scholen voor praktijkonderwijs, vmbo (alle leerwegen), havo en vwo mee. Het onderzoek is afgenomen in het najaar van 2022 en maakt het mogelijk om te bekijken wat het effect van corona op ons onderwijs is geweest. Ook biedt PISA-2022 een referentiepunt om de versterkte inzet op basisvaardigheden aan af te meten. De toets heeft plaatsgevonden voor de start van het Masterplan basisvaardigheden en geeft daarmee een scherper beeld van de startsituatie. Het rapport «*Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht*» schetst een beeld van de Nederlandse uitkomsten van het onderzoek. In dit rapport worden Nederlandse prestaties vergeleken met de prestaties van landen in de OESO¹ en landen in de EU met een vergelijkbaar onderwijssysteem.²

¹ Dit gemiddelde omvat alle OESO-landen waarvoor gegevens beschikbaar zijn voor de betreffende PISA-meting. Omdat er nieuwe landen bijkomen en er ook landen zijn die voor een van de metingen uitvallen, varieert het aantal landen dat bijdraagt aan dit gemiddelde per meting.

² Deze landen zijn: België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, en Zweden. Hoewel het Verenigd Koninkrijk sinds 2020 geen deel meer uitmaakt van de EU, is het Verenigd Koninkrijk voor de vergelijkbaarheid met voorgaande rapporten wel opgenomen in deze vergelijkingsgroep.

Belangrijkste bevindingen PISA-2022: daling in alle domeinen in Nederland en veel andere OESO-landen, mogelijk een effect van corona

PISA meet de vaardigheden waarover een 15-jarige leerling zou moeten beschikken om zich te kunnen redden in het dagelijks leven, zowel nu als in de toekomst. De resultaten van PISA-2022 laten zien dat Nederlandse 15-jarigen op het gebied van wiskunde, lezen en natuurwetenschappen minder goed presteren dan in 2018. Deze resultaten zijn zorgelijk, maar bevestigen ook wat we al weten uit de voortgangsrapportages van het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) en het Masterplan basisvaardigheden. Over de voortgang van het Masterplan en het NP Onderwijs is uw Kamer vorige week geïnformeerd.³ Nederland is niet het enige land waarin een daling heeft plaatsgevonden. In veel andere landen zijn scores ook omlaag gegaan en daardoor zijn zowel het OESO-gemiddelde als het EU-gemiddelde gedaald. Voor alle vaardigheden is het de eerste keer dat er over de hele breedte een daling heeft plaatsgevonden. Voor Nederland is het de eerste keer dat scores voor wiskunde en natuurkunde sterk zijn gedaald. Nederlandse leerlingen zijn wel tevreden met hun leven, en ook meer dan leeftijdsgenoten uit de EU. Verder voelt een groot deel van de leerlingen druk om online te moeten zijn tijdens de les.

Dat in veel landen de scores zijn gedaald komt vermoedelijk door de invloed van corona op het onderwijs. PISA-2022 was namelijk een bijzondere editie van PISA. De data zijn verzameld na een periode waarin de meeste landen te maken hadden met schoolsluitingen, lesuitval en digitaal onderwijs. Nederlandse 15-jarigen hebben de toets gemaakt in het najaar van 2022. Ten tijde van de dataverzameling was het NP Onderwijs 1,5 jaar onderweg. Het Masterplan basisvaardigheden is in mei 2022 geschetst en de eerste maatregelen voor scholen zijn in het najaar van 2022 beschikbaar gekomen. De resultaten van PISA-2022 kunnen daardoor nog geen effecten van het Masterplan laten zien, maar geven samen met de voortgangsrapportage de beginsituatie hiervan weer. Ik bespreek daarom eerst hoe we op dit moment al bezig zijn de dalende leerprestaties aan te pakken. Daarna volgt een verdiepend beeld van de uitkomsten van het onderzoek.

PISA-2022 resultaten onderstrepen belang van structurele inzet op basisvaardigheden

De resultaten van PISA-2022 bevestigen het beeld van dalende leerprestaties op het gebied van wiskunde en lezen. Door de gevolgen van de coronapandemie is dit begrijpelijk, maar tegelijkertijd is dit geen incident. Daarom zetten we via het Masterplan basisvaardigheden alle zeilen bij om een structurele en duurzame verbetering te bewerkstelligen op de basisvaardigheden taal, rekenen/wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid. Er is structureel € 1 miljard beschikbaar voor onderwijskwaliteit, waarvan het overgrote deel wordt geïnvesteerd in het Masterplan basisvaardigheden.

- **Sterkere inzet op lezen.** Vanwege de daling van de leesvaardigheid investeer ik vanuit het Masterplan basisvaardigheden samen met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de komende drie schooljaren € 74 miljoen in het bevorderen van lezen middels effectief bewezen landelijke leesbevorderingsprogramma's.
- **Hulp daar waar dat het meeste nodig is.** Met de toenemende verschillen tussen schoolsoorten – praktijkonderwijs/vmbo in relatie tot vwo – moeten we er gericht voor zorgen dat de inspanningen terecht

³ Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 7089 en Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 28.

komen bij de leerlingen die dat het meest nodig hebben. Deze groep krijgt in het Masterplan basisvaardigheden dan ook extra aandacht.

- **Een beter curriculum.** PISA meet de vaardigheden waarover een 15-jarige leerling zou moeten beschikken om zich te kunnen redden in het dagelijks leven, zowel nu als in de toekomst. Een curriculum met glasheldere kerndoelen voor taal (lezen, schrijven en mondelinge taalvaardigheid) en rekenen is hiervoor noodzakelijk; recent is uw Kamer geïnformeerd over de nieuwe conceptkerndoelen voor taal en rekenen.⁴ Specifiek ten aanzien van lezen is er veel overlap tussen wat PISA meet en het Nederlandse curriculum, maar zijn deze niet één-op-één hetzelfde. Met name het evalueren en reflecteren komen momenteel minder terug in het curriculum. De huidige kerndoelen zijn daarvoor te globaal geformuleerd. De nieuwe conceptkerndoelen bieden hierin uitkomst. Er komt meer aandacht voor rijke teksten en het evalueren van en reflecteren op leeservaringen. Dit biedt houvast voor betere leesprestaties in de toekomst. Dat vraagt wel wat extra's van iedereen: van het opleiden van leraren, van het maken van een rijkere leesmethode en van het lesgeven in deze extra vaardigheden.
- **Landelijke afspraken mobiele telefoons in de klas.** Gezien de druk onder leerlingen om online bereikbaar te zijn, is het goed dat samen met sectororganisaties, ouders en leerlingen een hoofdlijnenafspraken is gemaakt om het gebruik van mobieltjes en andere devices in de klas niet toe te staan, tenzij voor educatief gebruik⁵.

Hoewel PISA-2022 slechts een lichte daling laat zien van de tevredenheid met het leven van 15-jarigen, zien we in andere onderzoeken verontrustendere cijfers. Leerlingen geven aan last te hebben van schooldruk en van prestatiedruk in de maatschappij. Het is dus belangrijk om naast de sterkere inzet op basisvaardigheden oog te houden voor prestatie- en toetsdruk.

PISA-2022 is een belangrijke meting, maar zeker niet de enige. Het geeft rijke informatie, maar is wel beperkt tot enkele vaardigheden, leerlingen en ook is de vergelijkbaarheid tussen landen en jaren niet optimaal.⁶ De publicatie van Peil.Rekenen-wiskunde in het voortgezet onderwijs, die in het voorjaar van 2024 verschijnt, vult PISA-2022 goed aan. In dit onderzoek wordt onder andere ingegaan op leerlingattituden, het onderwijsaanbod en hoe dit aanbod wordt vormgegeven op scholen. Ook andere Peil.onderwijs publicaties vullen PISA-2022 goed aan. In de voortgangsrapportage over het Masterplan basisvaardigheden, die op 28 november met uw Kamer is gedeeld (Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 709), vindt u een volledig overzicht van alle peilonderzoeken die de komende periode zullen verschijnen, inclusief hun publicatiemoment.

Verdiepend beeld

Hieronder volgen de resultaten voor wiskunde, lezen, natuurwetenschappen en welbevinden in meer detail. Hierbij is het belangrijk te weten dat PISA in Nederland, in tegenstelling tot sommige andere deelnemende landen, geen verplichte toets is in het vo. Het is daarmee een *low-stakes* toets. De school- en centrale examens zijn *high-stakes* toetsen. Gemiddeld zijn resultaten op low-stakes toetsen lager dan op high-stakes toetsen. Exacte scores in het PISA-onderzoek zijn bovendien niet makkelijk te interpreteren. De scores kennen geen vaste onder- of bovengrens. Bij de eerste PISA-onderzoeken (2000–2006) is het gemiddelde voor iedere vaardigheid voor alle OESO landen vastgesteld op 500. De huidige scores

⁴ Kamerstukken 2023/24, 31 293, nr. 700.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 200 VIII, nr. 250.

⁶ Zie Een blik op de Nederlandse positie in internationale onderwijsrankings | CPB.nl

verhouden zich tot die waardes. Daarbij verdeelt PISA de scores over zes verschillende vaardigheidsniveaus. Leerlingen moeten minstens het tweede vaardigheidsniveau halen om zich te kunnen redden in de maatschappij. In deze brief worden scores genoemd waar dit relevant is, en worden die gekoppeld aan de vaardigheidsniveaus waar dat mogelijk is.

Focus op wiskunde: Nederlandse leerlingen doen het op alle gebieden beter dan gemiddeld, maar grote verschillen tussen schoolsoorten

In iedere PISA-publicatie krijgt één domein extra aandacht. Dit keer was het hoofddomein wiskunde. Voor wiskunde scoorde Nederland in 2022 493 punten, terwijl deze score in 2018 op 519 punten lag. Deze score is nog steeds beter dan het gemiddelde van de OESO (472) en de EU (479).⁷ Omdat wiskunde het hoofddomein is, wordt in de resultaten onderscheid gemaakt tussen verschillende sub-vaardigheden.⁸ In alle vaardigheden zijn Nederlandse leerlingen beter dan gemiddeld. Leerlingen zijn met name sterk in het toepassen van kennis om wiskundige problemen op te lossen, en wat minder goed in het gebruiken van de kennis voor het oplossen van realistische problemen. Ook wordt gekeken in welk wiskundig domein leerlingen vaardig zijn: meetkunde, algebra, rekenkunde, en kansberekening en statistiek. Nederlandse leerlingen scoren op al deze domeinen beter dan gemiddeld, en zijn relatief wat beter in rekenkunde, kansberekening en statistiek.

Ruim een kwart van de Nederlandse leerlingen (27%) haalde in 2022 het tweede vaardigheidsniveau niet. Zij zijn nog onvoldoende wiskundig geletterd om zich in de maatschappij te redden. Dat wil niet zeggen dat deze leerlingen ook onvoldoende gecijferd de school verlaten. Met 15 jaar zitten zij nog op school om deze vaardigheden op te doen. In 2018 ging dit nog om 16% van de leerlingen. Ongeveer 4% van de leerlingen haalde juist het hoogste vaardigheidsniveau. Dit percentage was gelijk aan 2018, en is al jaren stabiel.⁹ Deze verdeling tussen goede en minder goede wiskunde-prestaties is ook te zien wanneer we kijken naar verschillende schoolsoorten. Op individueel niveau scoren sommige vmbo-leerlingen net zo goed als vwo-leerlingen, maar tussen de groepen leerlingen zijn de verschillen groot: gemiddeld wel 240 punten.¹⁰ Scores voor leerlingen van alle schoolsoorten zijn ten opzichte van 2018 sterk gedaald, maar deze daling was 3 tot 4 keer groter in het vmbo dan in het vwo.

Vanwege de extra aandacht voor wiskunde in de publicatie is ook nog gekeken naar hoe leerlingen over wiskunde denken, zowel op school als in de praktijk.¹¹ Hieruit blijkt dat Nederlandse leerlingen minder wiskunde-angst hebben dan gemiddeld in de EU en OESO. Tegelijkertijd maakt nog steeds ongeveer de helft van de leerlingen zich zorgen over slechte wiskundecijfers, en is 40% bang om te zakken voor wiskunde. Vergelijkbare aantallen leerlingen voelen zich niet zeker wanneer zij bijvoorbeeld het verbruik van elektronische apparaten moeten berekenen of wanneer zij de werkelijke afstand tussen twee plaatsen op een kaart met schaal moeten uitrekenen. Al deze zorgen spelen aanzienlijk vaker bij meisjes dan bij jongens.

⁷ Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht (PiVV), Figuur 2.2.

⁸ PiVV, Figuur 2.3 & Figuur 2.4.

⁹ PiVV, Figuur 2.5 & §2.5.

¹⁰ PiVV, Figuur 3.5 & Figuur 3.6.

¹¹ PiVV, Figuur 4.1, Tabel 4.1 & Tabel 4.3.

De leesopgaven in PISA toetsen hoe goed leerlingen informatie op kunnen zoeken in een tekst, hoe goed zij teksten begrijpen en in hoeverre zij teksten kunnen evalueren en reflecteren op de vorm en inhoud hiervan. Omdat leesvaardigheid niet het hoofddomein was, is het in PISA-2022 niet mogelijk onderscheid in de vaardigheden te maken. Voor lezen is de dalende lijn al eerder ingezet. In 2015 haalden we een score van 503, in 2018 was deze score 485 en in 2022 was dit 459. De resultaten uit 2022 liggen nu zelfs onder het gemiddelde van de OESO (476) en de EU (480).¹²

Wanneer we kijken naar de verschillende schoolsoorten zien we eenzelfde beeld als bij wiskunde: sommige leerlingen op het vmbo lezen net zo goed als sommige leerlingen op het vwo, maar gemiddeld zijn er grote verschillen tussen de schoolsoorten.¹³ Bovendien haalt 33% van de Nederlandse 15-jarigen niveau 2 niet (OESO: 27%, EU: 24%). Dit is het fundamentele niveau om te functioneren in de maatschappij. Dat wil niet zeggen dat deze leerlingen ook onvoldoende geletterd de school verlaten. Met 15 jaar zitten zij nog op school om deze vaardigheden op te doen. Het aantal leerlingen in deze groep is sinds de start van PISA behoorlijk gegroeid: tussen 2003 en 2012 ging het om 10–15% van de leerlingen, in 2015 om 18% en in 2018 al om 24%.¹⁴

Prestaties natuurwetenschappen zijn gemiddeld

Het natuurwetenschappelijke onderdeel van PISA onderzoekt hoe leerlingen natuurwetenschappelijke kennis gebruiken in hun dagelijks leven. Inhoudelijk wordt er gekeken naar natuur- en scheikunde, biologie en «aarde en ruimte». Voor natuurwetenschappen haalde Nederland in 2022 een score van 488. Dit ligt rond het gemiddelde van de OESO (485) en de EU (488). In 2018 scoorde Nederland nog 503 punten. Ook in dit domein laat PISA-2022 dus een daling zien van de Nederlandse prestaties.¹⁵ Wanneer we kijken naar verschillende schoolsoorten komt er eenzelfde beeld naar voren als bij wiskunde en lezen: op individueel niveau scoren leerlingen uit het vmbo soms net zo goed als leerlingen uit het vwo, maar tussen de groepen bestaan grote verschillen.¹⁶ Verder haalt 27% van de Nederlandse 15-jarige het tweede, fundamentele, niveau niet. Ook dit percentage is vergelijkbaar met het gemiddelde in de OESO (24%) en de EU (23%).

Nederlandse leerlingen zijn tevreden met hun leven, maar zijn wel negatiever dan andere landen over thuisleren

Nederlandse 15-jarigen zijn tevreden met hun leven.¹⁷ Gemiddeld geven zij hun leven een 7,3 op een schaal van 0 tot 10. Dit is een kleine daling ten opzichte van PISA-2018 toen zij nog gemiddeld een 7,5 gaven. Nederlandse leerlingen zijn hiermee wel positiever over hun leven dan leeftijdsgenoten uit de EU. Nederlandse jongens zijn meer tevreden met hun leven dan meisjes. In PISA-2022 is ook gevraagd naar de ervaringen met thuisleren naar aanleiding van de tijdelijke schoolsluiting vanwege de coronapandemie.¹⁸ Nederlandse leerlingen zijn negatiever over thuisleren dan leerlingen in andere EU-landen. Slechts 27% van de leerlingen was

¹² PiVV, Figuur 5.1.

¹³ PiVV, Figuur 5.3 & Figuur 5.4.

¹⁴ PiVV, Figuur 5.5 & §5.5.

¹⁵ PiVV, Figuur 6.1 & Figuur 6.5.

¹⁶ PiVV, Figuur 6.3 & Figuur 6.4.

¹⁷ PiVV, Tabel 9.1 & Figuur 9.1.

¹⁸ PiVV, Tabel 9.4 & Figuur 9.3.

(zeer) gemotiveerd om te leren en 54% van de leerlingen was het (zeer) eens met de stelling dat zij achter raakten met hun schoolwerk. Veel leerlingen (46%) misten de sportactiviteiten van school en 30% van de leerlingen voelde zich eenzaam tijdens de schoolsluiting. Wel geeft 74% van de leerlingen aan dat zij positief waren over de beschikbaarheid van leraren wanneer ze hulp nodig hadden tijdens het thuisleren. Meisjes hadden over het algemeen meer last van deze zorgen dan jongens, maar waren ook positiever over de beschikbaarheid van leraren dan jongens.

Tot slot

Goed kunnen lezen en rekenen is essentieel om volwaardig mee te kunnen doen. Leerlingen hebben deze basisvaardigheden nodig om andere schoolvakken succesvol te kunnen volgen, om klaar te zijn voor het vervolgonderwijs en de samenleving. De beheersing van deze vaardigheden is voor veel leerlingen nog onvoldoende. Dit vraagt om een structurele inzet op de basisvaardigheden. Hiervoor hebben scholen de beschikking over de NPO-middelen, zetten we in op de verdere implementatie van het Masterplan basisvaardigheden en werken we aan de aanscherping van de kerndoelen. We zetten daarmee volop in om de basisvaardigheden structureel bij alle leerlingen te verbeteren.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul