

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun beleid, hun bedrijfsvoering en hun bestedingen. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldi-balans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2025*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2025.

Inhoud

- 1. Onze conclusies | 5**
- 2. Actuele ontwikkelingen en risico's | 7**
 - 2.1 Actuele ontwikkelingen | 7
 - 2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 10
- 3. Inzicht in geld | 12**
 - 3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 12
 - 3.2 ontwikkeling van de uitgaven | 13
- 4. Resultaten van geld en beleid | 16**
 - 4.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 16
 - 4.2 Opvolgonderzoek Gelijke kansen mbo | 17
 - 4.3 Opvolgonderzoek Masterplan basisvaardigheden | 20
 - 4.4 Beleidsevaluaties | 24
 - 4.5 Fiscale regelingen | 25
 - 4.6 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 26
 - 4.7 Totstandkoming beleidsinformatie | 28
- 5. Bedrijfsvoering | 30**
 - 5.1 Ontwikkelingen passend onderwijs | 30
 - 5.2 Praktijk van de tlv-afgifte | 33
 - 5.3 Oordeel over de bedrijfsvoering | 39
 - 5.4 Onvolkomenheden | 39
 - 5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 46
- 6. Geld gecontroleerd | 47**
 - 6.1 Oordelen over de financiële informatie | 48
 - 6.2 Toelichting financiële oordelen | 50
- 7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 51**
 - 7.1 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | 51
 - 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 53

Bijlage | 55

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van OCW 2025 | 55

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 57

Bijlage 3 Literatuur | 59

Bijlage 4 Begrippenlijst | 63

Bijlage 5 Eindnoten | 65

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap waren in 2025 de uitgaven € 59,5 miljard, de ontvangsten € 3,4 miljard en de verplichtingen € 61,9 miljard.

De minister van OCW wil het lerarentekort terugdringen, gelijke kansen bevorderen en ervoor zorgen dat kinderen beter kunnen lezen en rekenen. Zij geeft daar veel geld aan uit. Maar het is vaak niet duidelijk hoe het geld leerlingen en studenten helpt. De minister van OCW kan vooraf duidelijker aangeven wat ze wil bereiken en hoe. Dan kan zij achteraf laten zien wat zij voor leerlingen en studenten heeft bereikt.

De minister van OCW laat beter zien wat zij doet, maar nog niet wat ze bereikt

In haar begroting en jaarverslag 2025 geeft de minister van OCW aan wat ze heeft gedaan, maar nog niet wat zij bereikt heeft voor de ontwikkeling van leerlingen en studenten. We keken dit jaar naar het verbeteren van gelijke kansen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en van basisvaardigheden in het basisonderwijs. We zien dat de minister van OCW meer informatie heeft over wat scholen doen om gelijke kansen voor kwetsbare mbo-studenten te verbeteren. Maar de minister van OCW heeft nog niet duidelijk gemaakt wat 'gelijke kansen' zijn. Dat is nodig om straks te kunnen zien of het beleid werkt.

Ze weet ook dat er nog veel moet gebeuren om alle leerlingen beter te laten lezen en rekenen. Maar we kunnen niet precies zien hoeveel geld de minister van OCW heeft uitgegeven om de basisvaardigheden te verbeteren. Het zou helpen als zij in haar nieuwe begroting duidelijk maakt wat ze precies wil bereiken. Dan kan ze daarna laten zien wat dat leerlingen en studenten heeft opgeleverd.

Beperkt zicht op de afgifte van toelaatbaarheidsverklaringen door samenwerkingsverbanden in de praktijk

Een groot deel van het onderwijsgeld (ongeveer € 29 miljard) gaat naar het primair en voortgezet onderwijs. De minister van OCW wil dat alle leerlingen passend onderwijs krijgen. Leerlingen

die extra ondersteuning nodig hebben, kunnen die krijgen op een reguliere school of in het gespecialiseerd onderwijs. In totaal gaf de minister van OCW € 2,2 miljard uit aan passend onderwijs. Daarvan ging € 1,4 miljard af voor het gespecialiseerd onderwijs.

Leerlingen kunnen alleen naar het gespecialiseerd onderwijs met een toelaatbaarheidsverklaring (tlv). Samenwerkingsverbanden geven deze verklaringen af. De staatssecretaris heeft niet genoeg informatie om te beoordelen of de samenwerkingsverbanden dit goed doen.

Ook in 2025 geen controle op de toelaatbaarheidsverklaring

In de toelaatbaarheidsverklaring staat ook hoeveel extra ondersteuning een leerling nodig heeft. Hoe meer ondersteuning, hoe meer geld een school krijgt. De minister van OCW controleert net als in 2024 niet of het bedrag dat scholen vragen klopt. Hierdoor is er een risico dat scholen te veel geld krijgen. Dat kan ten koste gaan van budget voor andere kinderen die passende ondersteuning nodig hebben. De minister van OCW is in 2025 nagegaan welke maatregelen nodig zijn voor het instellen van deze controle. Mogelijk is hier een wijziging van wet- en regelgeving voor nodig.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van OCW

Negatieve oordelen bij het totaal van de afgerekende voorschotten, de agentschappen en bij 1 artikel

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de afgerekende voorschotten en de agentschappen. Voor artikel 95 is ons oordeel negatief.

Onvolkomenheden bij ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen	✗	✗	✗	✗	▶
2. M&O-beleid bekostiging onderwijsinstellingen			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
3. Uitvoeringstoetsen Inspectie van het onderwijs				✗	

✗ Onvolkomenheid

✗ Ernstige onvolkomenheid

✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

|| De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Actuele ontwikkelingen en risico's
- Hoofdstuk 3 Inzicht in geld
- Hoofdstuk 4 Resultaten van geld en beleid
- Hoofdstuk 5 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 6 Geld gecontroleerd
- Hoofdstuk 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2.

Actuele ontwikkelingen en risico's

2.1 Actuele ontwikkelingen

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor onderwijsbeleid, het bevorderen van cultuurtoegang en het ondersteunen van wetenschappelijk onderzoek. De verantwoordelijkheden van het ministerie zijn verdeeld over 1 minister en 1 staatssecretaris.

Op 25 maart 2026 publiceerde de Algemene Rekenkamer het dashboard *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten* (Algemene Rekenkamer, 2026). Deze is gebaseerd op de thema's en indicatoren Brede Welvaart. Het beleid van de minister van OCW valt binnen 3 thema's: Kennis en vaardigheden, Economie en arbeidsmarkt en Gelijkheid & non-discriminatie. Bij het thema Kennis en vaardigheden gaat het om de indicatoren voor reken- en leesvaardigheid, digitale vaardigheden en voortijdige schooluitval. Bij het thema Economie en arbeidsmarkt is de indicator concurrentiekracht van toepassing.

2.1.1 Ontwikkelingen beleidsterrein OCW

Thema Kennis en vaardigheden

Kernvaardigheden: reken- en leesvaardigheid

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) voert elke 3 jaar een internationaal onderzoek uit dat meet in hoeverre 15-jarigen de kernvaardigheden beheersen die ervoor zorgen dat zij goed terechtkunnen op het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt (PISA-score). Binnen de Europese Unie (EU) scoorde Nederland

over 2022 wisselend: hoog op digitale vaardigheden en wiskunde (respectievelijk de eerste en tweede plaats binnen de EU), maar laag op leesvaardigheid (twintigste plek binnen de EU). In absolute cijfers scoort Nederland lager op alle basisvaardigheden dan in voorgaande jaren (PISA Nederland, 2023). Het kabinet-Rutte IV lanceerde een Masterplan om de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. Als onderdeel daarvan stelde de verantwoordelijke minister een monitorings- en evaluatiesysteem in. De eerste effectmeting laat niet zien dat leerlingen beter scoren op de basisvaardigheden. De onderzoekers benadrukken dat het nog te vroeg is om effecten van het Masterplan vast te stellen.

Kennis en vaardigheden volwassenen

In een ander internationaal onderzoek meet de OESO hoe vaardig volwassenen zijn in taal, rekenen en probleemoplossing (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC*). Deze vaardigheden zijn belangrijk voor productiviteit en participatie. In 2023 scoorde Nederland relatief goed met een vierde plaats voor taalvaardigheid, een derde plaats voor rekenvaardigheid en een vijfde plaats voor probleemoplossend vermogen. In absolute cijfers dalen alle scores van Nederland in vergelijking met voorgaande jaren. Verder blijkt uit het onderzoek van de OESO dat in Nederland bijna 3 miljoen volwassenen tussen de 16 en 75 jaar niet genoeg basisvaardigheden hebben; zij behoren tot de laaggeletterde of laaggecijferde groep (Kohnstamm Instituut, 2024). In 2016, 10 jaar geleden, vroegen we aandacht voor deze kwetsbare groep (Algemene Rekenkamer, 2016).

Voortijdige schooluitval

Voortijdige schoolverlaters zijn jongeren die zonder minimaal een afgeronde opleiding voor mbo-2, havo of vwo (dus zonder startkwalificatie) van school gaan. Zij hebben een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en in de samenleving. De minister van OCW heeft op 18 december 2025 (OCW, 2025f) de Tweede Kamer laten weten dat het aantal voortijdig schoolverlaters in het mbo met 3.000 is gedaald van 25.544 in 2021-2022 naar 22.308 in 2023-2024. De minister van OCW streeft naar maximaal 18.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters in het mbo in 2027 en is met de bereikte daling goed op weg om dit doel te halen. Zie verder § 4.2 van dit rapport. Relatief gezien blijft het percentage voortijdig schoolverlaters voor alle onderwijssectoren 3% sinds het schooljaar 2021-2022.

Thema Economie en arbeidsmarkt

Onderwijs is belangrijk voor de economie en de arbeidsmarkt. Zo heeft het niveau van basisvaardigheden van jongeren en volwassenen invloed op de concurrentie- en innovatiekracht van de Nederlandse economie. Het niveau van basisvaardigheden in

Nederland laat een wisselend beeld zien en kan daarmee een negatieve invloed hebben op de concurrentie- en innovatiekracht. Dit geldt ook voor de aanhoudende lerarentekorten die een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van het onderwijs. De concurrentiekracht van Nederland is in 2024 gedaald ten opzichte van 2023.

Er is een risico dat bezuinigingen op het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek een negatieve invloed hebben op de innovatiekracht van de Nederlandse economie. En daarmee op het realiseren van het doel om minimaal 3% van het bruto binnenlands product (bbp) te investeren in Research & Development (R&D). Een voorbeeld zijn de bezuinigingen die het kabinet-Schoof in 2024 aankondigde. Bij de onderhandelingen met het parlement over de begroting van het ministerie van OCW 2025 zijn deze voorgenomen bezuinigingen deels teruggedraaid. Zie ook onze brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting OCW 2026 (Algemene Rekenkamer, 2025b). De resterende bezuinigingen kunnen nog steeds negatieve gevolgen hebben voor de concurrentie- en innovatiekracht van de Nederlandse economie. In § 2.1.2 gaan we hier nader op in. In het Coalitieakkoord van D66, VVD en CDA is afgesproken dat er extra budget komt voor het onderwijs: vanaf 2027 gaat het om structureel € 1 miljard per jaar, oplopend tot € 1,5 miljard vanaf 2031 (Rijksoverheid, 2026). Het was in 2025 nog niet duidelijk waarvoor het kabinet dit extra geld gaat inzetten en in hoeverre dit de concurrentiekracht van de Nederlandse economie versterkt.

2.1.2 Ontwikkelingen begroting en verantwoording

Wij hebben in verschillende publicaties aandacht gevraagd voor een grotere informatiewaarde van de begroting en het jaarverslag van het ministerie van OCW (Algemene Rekenkamer, 2024a). Die informatie kan beter en uitgebreider, zodat het parlement beter kan controleren wat de resultaten zijn van het beleid van de minister van OCW (doeltreffend) en tegen welke kosten die zijn behaald (doelmatig). Dit is niet alleen van maatschappelijk belang voor de kwaliteit van het onderwijs, en voor de bijdrage van het onderwijs aan de welvaart en het welzijn van de inwoners van Nederland. Het is ook financieel van belang; de uitgaven van de minister van OCW zijn een van de grootste uitgavenposten van de rijksoverheid.

De minister van OCW geeft de samenhang tussen doelen, instrumenten, geld en resultaten wel duidelijker aan in de nieuwe opzet van de website www.ocwincijfers.nl. De begroting en het jaarverslag zouden deze samenhang ook zelfstandig moeten geven, met ocwincijfers.nl als verdieping in plaats van – zoals de site nu gebruikt wordt – informatiebron voor het parlement om inzicht te krijgen in de samenhang tussen doelen, maatregelen, budget en resultaten (Algemene Rekenkamer, 2025b).

Jaarverslag: geen verantwoording over resultaten

In het *Jaarverslag 2025 van het ministerie van OCW* legt de minister van OCW geen verantwoording af over de resultaten die zij bereikt heeft met de € 59,5 miljard die zij in 2025 heeft uitgegeven. In het jaarverslag somt de minister van OCW voornamelijk op wat zij en anderen allemaal gedaan hebben, zonder specifiek de resultaten te vermelden. Zij verwijst hiervoor naar andere informatiebronnen (vooral de brieven over haar beleid aan de Tweede Kamer) en maakt het daarmee een zoek- en zoekplaatje voor het parlement. Dit lichten we toe in § 4.7 van dit rapport. De ruimte die de minister van OCW nu neemt om activiteiten te benoemen had zij beter kunnen benutten door resultaten op hoofdlijnen te geven in het onderdeel *Beleidsprioriteiten*, en specifieke resultaten op te nemen bij de beleidsartikelen.

De aanstaande ontwerp-begroting 2027 en het jaarverslag over 2026 bieden de minister van OCW de mogelijkheid om het parlement meer en betere informatie te geven. Daarmee kan het parlement ook beter zijn taken uitvoeren: budgetrecht uitoefenen, controleren en decharge verlenen.

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025)

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2025 als focusonderwerp gekozen: risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. De ministers besteden hier extra aandacht aan in de jaarverslagen. De minister van OCW heeft in haar jaarverslag de volgende strategische risico's benoemd.

Tabel 1 *Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld volgens de minister van OCW*

Risico	Toelichting	Bedrag
Tekort aan gekwalificeerd personeel door arbeidsmarktkrapte.	Het risico dat OCW, dienstverlenende onderdelen van OCW en onderwijsinstellingen niet kunnen voldoen aan de beleidsprioriteiten voor onderwijs, media en cultuur en dienstverleningsafspraken.	-
Onvoldoende borging van informatiebeveiliging, cybersecurity en privacybescherming.	Het risico dat de integere en effectieve uitvoering van het werk binnen OCW onmogelijk wordt gemaakt door inadequate inrichting en onvoldoende bescherming van de netwerk- en informatiesystemen en de gegevens en processen binnen OCW, versterkt door de dreiging van buitenaf.	-
Discontinuïteit (publieke) dienstverlening.	Het risico dat complexe wet- en regelgeving leidt tot onuitvoerbaarheid bij onder andere DUO, zowel op het primaire proces als op controle en handhaving.	-

In haar jaarverslag licht de minister van OCW haar beheersmaatregelen verder toe, zonder er specifieke bedragen aan te koppelen.

Wij vinden de strategische risico's die de minister van OCW in haar top 3 noemt herkenbaar. Aanvullend zien wij de volgende beleidsmatige risico's. Voor deze risico's is het lastig om op basis van beschikbare gegevens te bepalen op welke uitgaven ze betrekking hebben of welke financiële gevolgen deze risico's hebben.

Tabel 2 Belangrijke risico's voor het behalen van beleidsdoelen of voor de bedrijfsvoering

Risico	Toelichting	Bedrag
De neergaande trend in de basisvaardigheden.	Resultaten van de inzet van maatregelen en publiek geld via het Masterplan basisvaardigheden lijken nog niet voldoende om deze trend te keren.	-
Bezuinigingen op het hoger onderwijs en onderzoek kunnen de werkdruk verder verhogen en ongebonden onderzoek beperken. Hiermee kan ook het doel om 3% van het bbp aan investeringen in R&D te besteden, verder uit zicht raken.	Het innovatievermogen en de economische ontwikkeling van Nederland kunnen onder druk komen te staan bij gebrek aan goed wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.	-

3.

Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft in 2025 € 59,5 miljard uitgegeven. Dit is 15,8% van de totale rijksuitgaven over 2025. Het grootste deel, circa € 56 miljard, is uitgegeven aan onderwijs, studiefinanciering, onderzoek en wetenschapsbeleid. Ongeveer € 1,5 miljard werd besteed aan cultuur en rond de € 1,3 miljard aan media. De minister van OCW is voor € 61,9 miljard verplichtingen aangegaan. De ontvangsten bedroegen € 3,4 miljard, waarvan ruim € 2,8 miljard uit terugbetalingen van leningen studiefinanciering. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Tabel 3 Ministerie van OCW in miljoenen € en aantallen fte's

	2023	2024	2025
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap			
Verplichtingen	56.089	61.085	61.874
Uitgaven	55.123	56.464	59.532
Ontvangsten	2.024	2.383	3.368
Fte's	6.103	6.446	6.551

Tabel 4 laat zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar. De uitgaven van het begrotingshoofdstuk VIII waren in 2025

ruim € 3 miljard hoger dan in 2024. Voor het begrotingshoofdstuk VIII OCW zien we de grootste verschillen bij artikel 11 Studiefinanciering (zie § 3.2). Door afrondingsverschillen komt de som van de individuele getallen niet altijd precies overeen met het totaal.

Tabel 4 Ministerie van OCW verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €

Begrotingsartikel	2024	2025	Vershil
1. Primair onderwijs	16.026	16.900	874
3. Voortgezet onderwijs	11.712	12.330	618
4. Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	5.867	6.135	269
6. Hoger beroepsonderwijs	4.706	4.649	-56
7. Wetenschappelijk onderwijs	7.413	7.406	-8
8. Internationaal beleid	24	25	1
9. Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid	226	369	143
11. Studiefinanciering	5.419	6.575	1.156
12. Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	78	73	-5
13. Lesgelden	19	19	0
14. Cultuur	1.389	1.457	68
15. Media	1.302	1.298	-4
16. Onderzoek en wetenschapsbeleid	1.830	1.832	2
25. Emancipatie	21	23	2
91. Nog onverdeeld	0	0	0
95. Apparaat Kerndepartement	432	441	9
Totaal	56.464	59.532	3.068

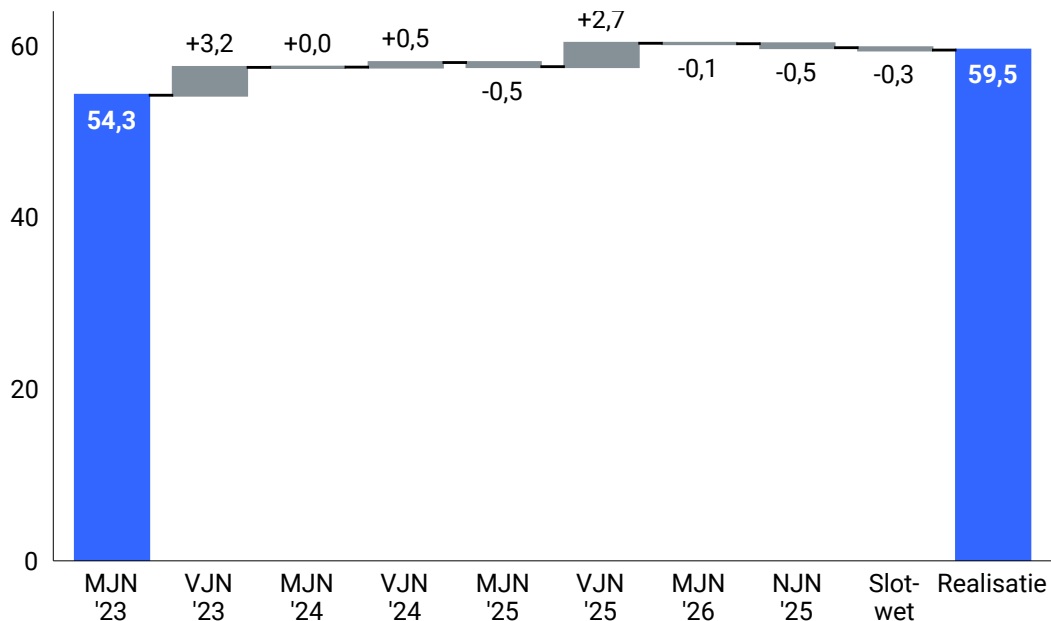
3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. We kijken terug op de ontwikkelingen van de uitgaven over de afgelopen 3 jaar, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025. Daarna benoemen we de 3 belangrijkste veranderingen die deze ontwikkeling hebben veroorzaakt.

Figuur 1 De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het ministerie van OCW

Totaal aan uitgaven vertelt niet het hele verhaal

Geraamde uitgaven in miljarden €



Bron: De standen komen uit de verticale toelichtingen vanaf de Miljoenennota 2023

Figuur 1 laat zien hoe de uitgaven van 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2023 was het plan om € 54,3 miljard uit te geven voor het begrotingshoofdstuk van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 59,5 miljard.

Tabel 5 toont de 3 grootste veranderingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025.

Tabel 5 De grootste wijzigingen in de uitgaven van het ministerie van OCW in de afgelopen 3 jaar (bedragen in miljoenen €)

Begroting	Wijziging	2025
VJN 2023	Loon- en prijsbijstelling 2023 R	2.880
VJN 2024	Loonbijstelling	2.333
VJN 2025	Loonbijstelling	2.068

De grootste zichtbare wijzigingen in de geraamde uitgaven van de afgelopen 3 jaar komen door het besluit van het kabinet Rutte-IV bij de Voorjaarsnota 2023 om de gestegen lonen en prijzen rijksbreed te compenseren. In 3 tranches heeft de minister van OCW hiervoor geld ontvangen vanuit het ministerie van Financiën: € 2,9 miljard,

€ 2,3 miljard en € 2,1 miljard. Het uitbetalen van de prijsbijstelling voor het primair onderwijs is verplicht, voor de andere onderwijssectoren is dat een jaarlijkse keuze van het kabinet. Daarnaast gaf de minister van OCW minder geld uit door een structurele daling van het aantal leerlingen en studenten. Lagere studentenaantallen zorgen bijvoorbeeld voor minder aanvragen van studiefinanciering en leningen (€ 1 miljard). Andere grotere wijzigingen in de geraamde uitgaven hebben betrekking op de geraamde uitgaven aan ov-bedrijven voor de reisvoorziening. Enerzijds gaat het om het naar 2024 halen van € 1 miljard, anderzijds om het naar 2025 brengen van deze uitgaven voor een bedrag van € 970 miljoen. Verder zijn er grote wijzigingen in de geraamde uitgaven voor 2025 geweest doordat er bezuinigingen op het hoger onderwijs werden gepland, waarvan in de loop van 2025 weer deels werd afgezien.

De ontwikkelingen in de bedragen die de minister van OCW uitgeeft aan haar beleid zijn dan ook lastig te duiden in termen van stijging of afname: de ontwikkeling van de totale uitgaven vertelt immers niet het hele verhaal. We vinden het daarom van belang dat de minister van OCW duidelijk en navolgbaar inzicht geeft in de vele mutaties op haar begrotingsartikelen. Verder vinden we het belangrijk dat ze duidelijk maakt of de (voorgenomen) wijzigingen in de uitgaven gevolgen hebben voor het bereiken van de beleidsdoelen, en zo ja, welke gevolgen dat dan zijn.

We geven ook de Tweede Kamer aandachtspunten mee om de informatiewaarde van de begroting en het jaarverslag van de minister van OCW te kunnen toetsen.

Namelijk:

- **Bezuinigingen:** welke gevolgen hebben bezuinigingen op onderwijs en wetenschap? Wat gebeurt er dan niet meer of niet meer in dezelfde mate? En wat betekent dit voor de beleidsdoelen en voor de bedrijfsvoering van de minister?
- **Intensiveringen:** wat moeten intensiveringen precies opleveren, wanneer en bij wie? Kunnen onderwijsinstellingen dat geld doelmatig inzetten en hoe stelt de minister van OCW dat vast?
- **Budget-(on)zekerheid:** als onderwijsinstellingen geen meerjarige zekerheid krijgen over het budget dat ze kunnen besteden, wat zijn dan de gevolgen? Wat betekent dit bijvoorbeeld voor het in vaste dienst aannemen van personeel om de basisvaardigheden van leerlingen in lezen en rekenen te verbeteren?

4.

Resultaten van geld en beleid

- De minister van OCW en de mbo-instellingen hebben nog geen gezamenlijke, meetbare definitie van 'gelijke kansen' geformuleerd. De minister van OCW heeft er wel voor gezorgd dat zij beter zicht heeft op het presteren en functioneren van mbo-instellingen en de opleidingen die zij aanbieden.
- Het is niet duidelijk navolgbaar hoeveel geld het ministerie van OCW totaal in 2025 heeft besteed aan het Masterplan basisvaardigheden. Het is de vraag of het Masterplan basisvaardigheden uiteindelijk de gewenste resultaten oplevert.
- Onze conclusies uit het onderzoek naar de administratieve lasten van leraren in het primair onderwijs worden verwerkt in de aanpak van werkdruk in het onderwijs van de minister.
- Eerder vond al een wetsaanpassing plaats zodat het nieuwkomersonderwijs sinds januari 2026 begint op het moment dat de leerling wordt ingeschreven op een school. Dit is positief, maar geen oplossing voor het probleem dat niet alle nieuwkomers (op tijd) onderwijs krijgen.

4.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: zij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister van OCW nodig om vast te kunnen stellen of zij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor de maatregelen in tabel 6 uitgezocht hoe de minister van OCW hierover rapporteert in haar jaarverslag en andere openbare bronnen.

Tabel 6 De bereikte resultaten, zoals de minister van OCW rapporteerde in openbare bronnen

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Verbeteren van gelijke kansen van mbo-studenten.	Gelijkwaardige behandeling; verbeteren studenten-welzijn, veiligheid en toegankelijkheid. Versterken begeleiding van studenten in onderwijs en van school naar werk. Maximaal 18.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2027. Stimuleren in- en doorstroom vo-mbo-hbo. Verminderen van laaggeletterdheid. (OCW et al., 2023a en 2023b)	Circa € 1 miljard in de periode 2024-2027 (Algemene Rekenkamer, 2024c).	Minister noemt in haar jaarverslag 2025 geen resultaten. Zij verwijst naar de brief aan de Tweede Kamer van 18 december 2025 (OCW, 2025f). In deze brief meldt zij verschillende resultaten. Omdat de minister van OCW nog geen definitie en meetbare doelen heeft geformuleerd voor het verbeteren van gelijke kansen, kan zij het parlement niet informeren over de mate waarin zij samen met mbo-instellingen gelijke kansen heeft verbeterd.
Sterke basis en hoge kwaliteit. Verbeteren van de basisvaardigheden in het funderend onderwijs.	Aan het eind van schooljaar 2023-2024 is bij alle scholen uit de eerste tranche van de subsidieregeling verbetering basisvaardigheden een verbetering van prestaties in taal en rekenen in vergelijking met de situatie voor de start van de subsidieregeling.	€ 605,1 miljoen in 2025 voor de subsidie verbetering Masterplan basisvaardigheden	Het doel is niet gehaald. Er zijn geen significante effecten gemeten bij de leerprestaties van leerlingen uit de eerste subsidietranché. Vanwege verschillende verklaringen hiervoor heeft de staatssecretaris ervoor gekozen haar koers voor het Masterplan niet te wijzigen.

Deze 2 onderwerpen volgen we al een aantal jaar. Zo ook dit jaar. In de volgende 2 paragrafen gaan we hier dieper op in.

4.2 Opvolgonderzoek Gelijke kansen mbo

We stelden in ons verantwoordingsonderzoek 2024 (Algemene Rekenkamer, 2025a) vast dat de minister van OCW en de mbo-instellingen nog niet duidelijk hadden gemaakt wat 'gelijke kansen' zijn, en voor welke studenten het nodig is dit te regelen. Ook was niet aangegeven wat de minister van OCW eind 2027 concreet wil bereiken op het gebied van gelijke kansen in het mbo. Evenmin werd duidelijk met welke informatie de minister van OCW, samen met mbo-instellingen, kan vaststellen of de doelen voor gelijke kansen zijn bereikt. We concludeerden dat de minister van OCW onze aanbevelingen uit het rapport over gelijke kansen in het mbo van 14 februari 2024 (Algemene Rekenkamer, 2024c) daarmee nog niet had opgevolgd. We spoorden de

minister van OCW daarom aan om meer regie te nemen op basis van de resultaten van de tussentijdse evaluatie van de Werkagenda en het Stagepact MBO in het najaar van 2025.

Geen definitie, doelen en afspraken onduidelijk

De minister van OCW heeft onze aanbevelingen in 2025 deels wel en deels niet opgevolgd. Zo hebben de minister van OCW en de mbo-instellingen geen gezamenlijke definitie geformuleerd, in meetbare termen, van 'gelijke kansen'. Die definitie is wel nodig om te kunnen bepalen welke verbetering de minister van OCW eind 2027 wil zien en bij welke groepen studenten, als het gaat om gelijke kansen in het mbo. In 2027 lopen de Werkagenda (OCW et al., 2023a) en het Stagepact MBO (OCW et al., 2023b) af, en hebben de minister van OCW en mbo-instellingen gezamenlijk naar verwachting ongeveer € 1 miljard uitgegeven om de kansenongelijkheid te verminderen.

In de Werkagenda en het Stagepact MBO heeft de minister van OCW afspraken gemaakt met mbo-instellingen over het verbeteren van de kansengelijkheid. Maar in die afspraken is niet duidelijk hoe deze concreet moeten leiden tot gelijke kansen voor alle mbo-studenten.

Als er geen definitie en geen concrete doelen zijn geformuleerd om te bereiken dat ook kwetsbare mbo'ers gelijke kansen krijgen, dan kunnen de minister van OCW en de mbo-instellingen niet goed volgen of zij goed op weg zijn met het gelijkekansenbeleid, en waar zij het beter moeten gaan doen. De minister van OCW kan het parlement dan ook niet vertellen of haar kansengelijkheidsbeleid effectief is, ook niet in relatie met het geld dat zij en mbo-instellingen hieraan uitgeven.

Daarnaast heeft de minister van OCW niet vastgesteld op welke hulp studenten minimaal mogen rekenen als zij hun opleiding niet zelfstandig met succes kunnen volgen. Een uitzondering hierop is de ondersteuning die studenten met bijvoorbeeld een fysieke beperking kunnen krijgen op grond van de Wet passend onderwijs.

Beter zicht op prestaties mbo-instellingen

De minister van OCW heeft er wel voor gezorgd dat zij beter zicht heeft op het presteren en functioneren van mbo-instellingen en de opleidingen die zij aanbieden. Samen met mbo-instellingen verzamelt de minister van OCW informatie over de onderwijsresultaten en kenmerken van mbo-studenten. Hiermee kan ook zicht ontstaan op verschillen tussen groepen mbo-studenten en daarmee op ongelijkheid in het mbo. Zicht op verschillen tussen studenten is belangrijk om de voortgang te kunnen volgen en in te grijpen wanneer die verschillen ongewenst zijn. Daarvoor moet er eerst een duidelijke

definitie van gelijke kansen komen, plus een heldere omschrijving van doelen en doelgroepen, maar de minister van OCW en de mbo-instellingen hebben deze nog niet geformuleerd.

Maatregelen van de minister van OCW

Op basis van de midtermreview van de Werkagenda en het Stagepact MBO meldt de minister van OCW in de brief van 18 december 2025 aan de Tweede Kamer waar het goed gaat (OCW, 2025f). De minister van OCW meldt ook waar het beter moet (zie ook § 4.1 van dit hoofdstuk):

- Studenten ervaren grote verschillen in de kwaliteit van hun studie- en stagebegeleiding. Deze verschillen hebben directe invloed op de mate waarin een student de stage succesvol kan doorlopen.
- Mbo-instellingen geven op uiteenlopende manieren uitvoering aan het Studentenfonds. In de praktijk leidt dat soms tot ongewenste verschillen tussen studenten die financiële ondersteuning nodig hebben.
- De informatievoorziening van mbo-instellingen aan studenten is vaak niet op orde. Het is voor studenten meestal onduidelijk op welke ondersteuning ze mogen rekenen, of wat de schoolkosten zijn.

De punten waarop volgens de minister van OCW verbetering nodig is, komen overeen met de bevindingen uit onze rapporten uit 2023 (Algemene Rekenkamer, 2023) en uit 2024 (Algemene Rekenkamer, 2024c).

De minister van OCW kondigt in deze brief maatregelen aan. Zo wil zij in het eerste kwartaal van 2026 concrete afspraken maken met de MBO Raad en JOBmbo, de landelijke vereniging voor mbo-studenten: "We maken scherper wat een student mag verwachten van de mbo-instelling. Het doel is om de verschillen in ondersteuningsniveau voor studenten te verkleinen." De minister van OCW wil bijvoorbeeld mbo-instellingen aanspreken die nog niet op 3 momenten tijdens de stage de voortgang van de studenten bespreken. Verder wil de minister van OCW een duidelijkere definitie opstellen van kansengelijkheid, doelen en resultaten: "Dan is het voor instellingen helder wat er van hen wordt verwacht en kunnen we de verschillen tussen instellingen verkleinen."

De minister van OCW zegt toe de Tweede Kamer voor de zomer van 2026 hierover te informeren (OCW, 2025f). Dat zou ook betekenen dat de minister van OCW de conclusies en aanbevelingen uit onze rapporten uit 2023 en 2024 verder opvolgt en gehoor geeft aan onze eerdere oproep om de regie te nemen. Regie nemen is en blijft

voorlopig nodig, omdat in de praktijk blijkt dat mbo-instellingen landelijke regie van de minister van OCW nodig hebben om op een gezamenlijke en vergelijkbare manier te werken aan gelijke kansen voor al hun studenten.

4.3 Opvolgonderzoek Masterplan basisvaardigheden

Leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs presteren steeds slechter op de basisvaardigheden taal, rekenen-wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid (PISA, 2022; Inspectie van het Onderwijs, 2023). In het voorjaar van 2022 lanceerde de toenmalige minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) daarom het *Masterplan basisvaardigheden*: een meerjarig programma om de basisvaardigheden van leerlingen in het funderend onderwijs te verbeteren. De nadruk ligt op lezen, schrijven en rekenen.

Het plan omvat een breed pakket aan maatregelen en heeft een looptijd van 5 jaar, van schooljaar 2022-2023 tot en met 2027-2028. De maatregelen zijn bedoeld voor het funderend onderwijs en de voorschoolse educatie (vve). Het Masterplan bestaat uit 2 routes:

1. De subsidieregeling verbetering basisvaardigheden. Met deze subsidie kon op korte termijn geld aan scholen worden gegeven waardoor scholen in 2022 gelijk aan de slag konden om de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. De subsidie was in 2025 voor het laatst aan te vragen en loopt tot 31 juli 2027.
2. Het op orde brengen van de randvoorwaarden voor goede basisvaardigheden. Deze route heeft een langzamer tempo dan de subsidieregeling. De randvoorwaarden zijn gebaseerd op een analyse van het ministerie van OCW van de oorzaken van slechte basisvaardigheden. Die analyse leverde 5 'pijlers' op (Algemene Rekenkamer, 2024a):
 1. extra tijd en ruimte voor kwalitatief goede leraren;
 2. breder gebruik van bewezen aanpak stimuleren;
 3. versterken van de taalomgeving van leerlingen;
 4. duidelijke focus op en opdracht voor basisvaardigheden (in het curriculum en toezicht);
 5. beter zicht op de basisvaardigheden van leerlingen en scholen (monitoring).

Vorig jaar keken we specifiek naar de subsidieregeling. Dit jaar nemen we de doelen uit het Masterplan onder de loep. Voordat we dit doen, geven we eerst een beschrijving van de doelen en de geldstromen van het Masterplan.

Doelen Masterplan basisvaardigheden

In het Masterplan staan 4 doelen: 2 voor de kortere termijn en 2 voor de langere termijn, zie tabel 7.

Tabel 7 Doelen Masterplan basisvaardigheden

Beleidsdoel	Tijdspad	Streefwaarden
Doelen voor de kortere termijn		
1. Trendbreuk bij subsidiescholen	Na 1 jaar: aan het eind van schooljaar 2023-2024	Bij 100% van de scholen uit de eerste tranche van de subsidieregeling verbetering basisvaardigheden zien we een verbetering van de prestaties in taal en rekenen in vergelijking met de prestaties voordat de subsidieregeling in werking trad.
2. Een stevige basis in het funderend onderwijs	Na 3 jaar: aan het eind van schooljaar 2025-2026	In het basisonderwijs beheerst 100% van de leerlingen minimaal het basisniveau voor taal (1F) en beheerst 95% van de leerlingen minimaal het basisniveau voor rekenen (1F). In het voortgezet onderwijs beheerst 100% van de vmbo-t-, havo- en vwo-leerlingen en 50% van de vmbo-bb/kb-leerlingen minimaal het basisniveau voor taal en rekenen-wiskunde (2F).
Doelen voor de langere termijn		
3a. De basis in het funderend onderwijs op orde	Na 5 jaar: aan het eind van schooljaar 2027-2028	In het basisonderwijs beheerst 100% van de leerlingen minimaal het basisniveau voor taal en rekenen (1F). In het voortgezet onderwijs beheerst 100% van de leerlingen minimaal het basisniveau voor taal en rekenen-wiskunde (2F).
3b. De aansluiting op het vervolgonderwijs op orde	Na 5 jaar: aan het eind van schooljaar 2027-2028	In het basisonderwijs beheerst 100% van de leerlingen die doorstromen naar vmbo-t, havo of vwo minimaal het streefniveau voor taal en rekenen (2F/1S). In het voortgezet onderwijs beheerst 100% van de leerlingen die doorstromen naar het hoger onderwijs minimaal niveau 3F voor taal en rekenen (en op het vwo niveau 4F voor taal).

Voor dit verantwoordingsonderzoek kijken we naar de resultaten van het eerste kortetermijndoel, 'trendbreuk bij subsidiescholen'. Dit eerste kortetermijndoel is gekoppeld aan de subsidie. Ook blikken we vooruit op het langetermijndoel (3a en 3b in de tabel). Ligt de staatssecretaris op koers om dit doel te bereiken?

Geldstromen Masterplan basisvaardigheden

Het is niet duidelijk navolgbaar hoeveel geld er in 2025 is besteed aan het totale Masterplan. Dit komt omdat niet duidelijk is hoeveel geld naar de 5 afzonderlijke pijlers van het Masterplan gaat.

Wel zicht op uitgaven voor de subsidieregeling

Zoals in tabel 6 (§ 4.1) staat heeft de minister van OCW in 2025 in totaal € 605,1 miljoen uitgegeven aan de subsidieregeling verbetering basisvaardigheden uitgegeven. Het geld ging naar 2.690 scholen, waarvan 2.337 in het primair onderwijs (po) en 353 in het voortgezet onderwijs (vo). Daarmee zijn in totaal 834.485 leerlingen bereikt. Per leerling was er in deze subsidieronde € 615 beschikbaar (OCW, 2025c; OCW, 2025d).

Geen zicht op de uitgaven per pijler

Sommige pijlers zijn direct gelinkt aan het verbeteren van de basisvaardigheden, bijvoorbeeld: 'Beter zicht op de basisvaardigheden van leerlingen en scholen'. Daarnaast bevatten de pijlers maatregelen die onder andere beleidsprioriteiten uit de begroting en het jaarverslag vallen. Voorbeelden hiervan zijn 'Extra tijd en ruimte voor kwalitatief goede leraren' en 'Versterken van de taalomgeving van leerlingen'. In het Masterplan worden deze maatregelen meegenomen omdat ze bijdragen aan de randvoorwaarden voor goede basisvaardigheden. In haar overzichten geeft de staatssecretaris niet aan hoeveel geld van deze maatregelen naar welke pijler in het Masterplan gaat. Hierdoor is op basis van het jaarverslag van het ministerie van OCW hiervan ook geen financieel overzicht te maken.

Resultaten Masterplan basisvaardigheden

Het eerste kortetermijndoel is niet behaald (zie § 4.1). Om de langertermijndoelen te behalen moet de staatssecretaris nog flinke stappen zetten.

Resultaten eerste korttermijndoel subsidieregeling verbetering basisvaardigheden

Het streven was dat na 1 jaar bij alle scholen uit de eerste tranche van de subsidieregeling verbetering in taal en rekenen te zien zou zijn, in vergelijking met de prestaties voordat de subsidieregeling in werking trad. De staatssecretaris liet hiervoor 2 onderzoeken uitvoeren: een meerjarig implementatieonderzoek door SEO en Sardes (SEO & Sardes, 2025) en een onderzoek naar de effecten van de regeling door het Centraal Planbureau (CPB, 2025).

Aanvankelijk waren de verwachtingen voor dit eerste kortetermijndoel positief. Het meerjarige implementatieonderzoek (SEO & Sardes, 2025) liet zien dat scholen uit de eerste tranche duidelijk vooruitgang in de basisvaardigheden ervaren sinds de start

van de subsidie. Dit was het geval bij 80% van de scholen in het po en 60% van de scholen in het vo. Ondanks dat nog niet alle scholen vooruitgang zagen, was de staatssecretaris voorzichtig positief over de resultaten (Algemene Rekenkamer, 2024a).

Inmiddels zijn de resultaten van het CPB-onderzoek (CPB, 2025) bekend. Dit onderzoek concludeert dat de gewenste trendbreuk niet zichtbaar is. Om precies te zijn: er zijn geen significante effecten gemeten bij de eerste subsidietranche. Niet op de prestaties van leerlingen in het po, en ook niet op die van leerlingen in het vo. In het po geldt dit voor zowel de resultaten van de doorstroomtoets als voor de toetsscores van het leerlingvolgsysteem. In het voortgezet onderwijs zag het CPB hetzelfde beeld bij het slagingspercentage voor het eindexamen en de cijfers voor het centraal eindexamen in Nederlands en wiskunde.

Resultaten langetermijndoelen

De staatssecretaris volgt de voortgang ook via de monitor basisvaardigheden. Deze monitor laat zien of de scholen op koers liggen als het gaat om het bereiken van de langetermijndoelen van het Masterplan basisvaardigheden. De monitor geeft op stelselniveau inzicht in de prestaties van leerlingen op basisvaardigheden, maar de monitor maakt niet duidelijk in hoeverre de maatregelen van het Masterplan tot resultaat hebben geleid. De uitkomsten van deze monitor zijn daarom alleen bruikbaar om iets te zeggen over de langetermijndoelen. Uit een analyse van de meest recente monitor blijkt dat het nog de vraag is of de staatssecretaris alle langetermijndoelen eind 2028 kan halen (OCW, 2025e). We lichten dit toe in de volgende alinea's.

Basis in het funderend onderwijs op orde: po-scholen op de goede weg, vo-scholen nog niet

Voor het langetermijndoel 3a 'basis in het funderend onderwijs op orde', is het po op de goede weg. Het streven is dat 100% van de leerlingen minimaal basisniveau 1F heeft voor taal en rekenen. De monitor laat zien dat aan het einde van groep 8 bijna alle leerlingen voor taal en rekenen dit niveau bereikt hebben (OCW, 2025e). De situatie in het voortgezet onderwijs is minder goed te duiden. In het vo is het streven dat 100% van de leerlingen minimaal basisniveau 2F voor taal en rekenen-wiskunde heeft. Maar er is op dit moment geen direct zicht op de niveaus die leerlingen aan het einde van het vo bereiken.

De monitor laat wel zien hoe vo-leerlingen aan het einde van leerjaar 2 presteren op de basisvaardigheden. Het beeld is: van de havo-leerlingen en zeker de vmbo-leerlingen beheerst nog maar een kleine groep basisniveau 2F voor taal en rekenen (OCW, 2025e). Het niveau dat zij aan het einde van hun middelbare schoolloopbaan minimaal moeten

beheersen. Samenvattend: het beeld over het langetermijndoel om de basis op orde te krijgen in het funderend onderwijs is tweeledig. Het po zit op de goede weg, maar het vo heeft nog een lange weg te gaan tot het gewenste niveau in basisvaardigheden is bereikt.

Aansluiting op het vervolgonderwijs op orde: wisselend beeld

Hoe staat het ervoor bij de aansluiting op het vervolgonderwijs? De aansluiting begint bij die van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs. Het streven is dat aan het einde van het Masterplan basisvaardigheden alle leerlingen die doorstromen naar vmbo-t, havo of vwo (dat is driekwart van alle po-leerlingen) minimaal het streefniveau voor taal en rekenen (2F/1S) beheersen. Voor leesvaardigheid laat de monitor basisvaardigheden zien dat bijna 100% van deze groep op het streefniveau 2F zit. Maar in de basisvaardigheden taalverzorging en rekenen is er nog een substantieel gat te overbruggen. Het is daarbij ook niet bekend of havoleerlingen die doorstromen naar het vervolgonderwijs minimaal niveau 3F voor taal en rekenen hebben, en ook niet of doorstromende vwo-leerlingen minimaal taalniveau 4F hebben. Op basis hiervan moeten we concluderen dat de aansluiting op het vervolgonderwijs momenteel nog niet op orde is. We concluderen daarnaast dat voor de aansluiting op het vervolgonderwijs er voor een aantal basisvaardigheden nog veel vooruitgang moet worden geboekt om het langetermijndoel te behalen.

4.4 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister van OCW heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

Voor de controlerende taak van het parlement is de SEA een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van OCW is te vinden in de begroting en online op <https://evaluaties.rijksfinancien.nl>.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de kwaliteit van een (selectie van) recente periodieke rapportages te beoordelen. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar betere inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 publiceren, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen.

4.5 Fiscale regelingen

Een van de instrumenten die een minister kan inzetten om beleidsdoelen te halen is de zogenoemde fiscale regeling. Net als voor andere beleidsmaatregelen, geldt voor fiscale regelingen een plicht om te evalueren. Maar er zijn ook enkele belangrijke verschillen:

- Fiscale regelingen zijn niet terug te vinden in de vorm van verplichtingen en uitgaven in de begroting en het jaarverslag van de minister van OCW.
- Voor fiscale regelingen geldt zelden een limiet: iedereen die aan de voorwaarden voldoet, heeft recht op het belastingvoordeel. Daardoor is sprake van een lager bedrag aan belastingontvangsten, ofwel gederfde belastingopbrengsten. Het budgettaire belang van de fiscale regelingen is terug te vinden in een bijlage bij de Miljoenennota.

Het financieel belang van de fiscale regelingen van het ministerie van OCW is voor 2025 geraamd op € 1.467 miljoen. De minister van OCW noemt de volgende fiscale regelingen in zijn begroting:

- aftrek voor scholingsuitgaven;
- schenk- en erfbelasting kunstkorting;
- vrijstelling voorwerpen van kunst en wetenschap box 3;
- btw verlaagd tarief culturele en recreatieve goederen en diensten;
- btw-vrijstelling componisten, schrijvers en journalisten.

In 2025 heeft de minister van Financiën btw-vrijstellingen laten evalueren, waaronder de btw-vrijstelling componisten, schrijvers en journalisten. Volgens de minister van OCW gaat het in 2025 om een totaal bedrag van € 8 miljoen. De onderzoekers beoordeelden de doeltreffendheid en doelmatigheid van de btw-vrijstelling voor schrijvers en journalisten als positief, maar zagen voor de vrijstelling voor componisten aanleiding om deze af te schaffen vanwege gebrek aan doelmatigheid en doeltreffendheid (SEO & Dialogic, 2025).

In 2016 is in opdracht van de ministers van Financiën, OCW en SZW een evaluatie gedaan van de aftrekpost scholingsuitgaven. De onderzoekers stelden vast dat de effectiviteit van deze aftrekpost als geheel beperkt is (CPB, 2016). Hierop is besloten deze aftrekpost af te schaffen per 2022 en te vervangen door de STAP-subsidie, die na 2 jaar is afgeschaft. In 2025 kon op basis van een overgangsbepaling nog een beroep op deze aftrek worden gedaan. In het jaarverslag OCW 2025 geeft de minister aan dat het om een bedrag gaat van € 3 miljoen.

In 2023 is in opdracht van de minister van Financiën het verlaagde btw-tarief geëvalueerd, waaronder het verlaagde btw-tarief voor culturele en recreatieve goederen en diensten met een financieel belang van circa € 1,5 miljard. De onderzoekers stellen vast dat de doeltreffendheid niet goed vast te stellen is en dat het verlaagde btw-tarief voor culturele goederen en diensten waarschijnlijk geen doelmatig instrument is (Dialogic & Significant, 2023).

4.6 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

4.6.1 Administratieve lasten

In juni 2025 publiceerden we een onderzoek naar de administratieve lasten voor leraren in het primair onderwijs (Algemene Rekenkamer, 2025c). In deze paragraaf blikken we terug op dit onderzoek, en gaan we na wat de minister van OCW met onze conclusies heeft gedaan of heeft toegezegd te gaan doen. Onze conclusie was dat leraren op voltijdsbasis gemiddeld 6 tot 8 uur per week besteden aan administratieve taken. Maar dat is een gemiddelde; er zijn veel verschillen in deze tijdsbesteding tussen leraren onderling. Vooral leraren die veel leerlingen hebben met een extra ondersteuningsbehoefte zijn gemiddeld substantieel meer tijd kwijt aan administratie.

Over het algemeen begrijpen leraren en andere onderwijsprofessionals wel wat de gedachte is achter de administratieve taken, en weten ze wie die informatie nodig heeft. Vaak gebruikt de leraar die informatie zelf ook. Toch ervaren leraren hun administratieve lasten als te zwaar. De voornaamste reden daarvoor is dat de taken dusdanig veel tijd kosten dat leraren dit werk niet gedaan krijgen binnen de tijd die ze daarvoor hebben. Daarom werken veel leraren structureel meer dan het aantal uren dat in hun contract staat.

Doelmatige inzet van Rijksmiddelen is een verantwoordelijkheid van de minister. Het terugdringen van de administratieve lasten is een gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van OCW, de Inspectie voor het Onderwijs, en de scholen of schoolbesturen. Van de minister van OCW verwachten wij:

- dat zij bij nieuwe wetgeving of ander nieuw beleid een kosten-batenafweging maakt, en daarin de bijkomende administratieve lasten expliciet meeweegt. Wij benadrukten daarbij dat het belangrijk is deze lasten realistisch in te schatten. Bij eerdere wetstrajecten werd alleen de formeel voorgeschreven administratie meegewogen, terwijl het grootste deel van de administratie voorkomt uit indirecte effecten van wetgeving.

- dat zij, in samenwerking met de Inspectie, scholen meer duidelijkheid biedt over hoe zij met een minimale administratie aan de wettelijke vereisten kunnen voldoen. De minister van OCW en de Inspectie hebben in het verleden de nadruk gelegd op wat er *niet* hoeft, maar een deel van de scholen zoekt handvatten voor hoe het *wel* kan.

De staatssecretaris heeft deze conclusies onderschreven. In een brief van juli 2025 schreef zij: “Voor het ministerie van OCW ligt er een taak om bij nieuw beleid kritisch te kijken wat de impact van dit beleid zal zijn op de werkvloer. [...] Daarnaast heeft het ministerie van OCW de taak om duidelijker te maken wat er van scholen verwacht wordt, zodat administreren ‘voor het geval dat’ afneemt.” (OCW, 2025a, zie ook OCW 2025b, Tweede Kamer 2025). De staatssecretaris komt met een nadere uitwerking van de aanpak van werkdruk in het onderwijs. De administratieve lasten verminderen is hier onderdeel van. Wij verwachten deze uitwerking medio 2026.

4.6.2 Nieuwkomersonderwijs

In deze paragraaf blikken we terug op ons onderzoek naar het voortgezet nieuwkomersonderwijs uit onze eerdere verantwoordingsonderzoeken.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2023 concludeerden we: het is niet waarschijnlijk dat alle leerplichtige nieuwkomers toegang hebben tot onderwijs, en voorbereid zijn op de doorstroom naar het regulier onderwijs (Algemene Rekenkamer, 2024a). We zagen dat de meeste nieuwkomers onderwijs kregen, maar niet allemaal, of pas na langere tijd. Ook bereidde het nieuwkomersonderwijs leerlingen niet altijd goed voor op de doorstroom naar het reguliere onderwijs. Dat geldt bijvoorbeeld voor leerlingen die analfabeet zijn of bij nieuwkomers die veel verhuizen.

Wij gaven de toenmalig minister voor PVO daarom de volgende aanbevelingen:

- Leg wettelijk vast wat de minimumeisen zijn voor de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs.
- Zorg dat de bekostiging aansluit bij de daadwerkelijke gevolgde onderwijstijd.

In onze terugblik in het verantwoordingsonderzoek van 2024 (Algemene Rekenkamer, 2025a) zagen we dat de toenmalige minister voor PVO de startdatum voor de aanvullende bekostiging ging wijzigen per januari 2026. De datum ‘binnenkomst in Nederland’ werd veranderd naar ‘eerste inschrijving op een school’. Een goede eerste stap. Maar we constateerden ook dat het wijzigen van de startdatum voor de bekostiging het probleem van gemiste onderwijstijd door verhuizingen niet oplost.

In juni 2025 heeft de staatssecretaris van OCW de Tweede Kamer laten weten het onderwijs aan nieuwkomers in een wet vast te gaan leggen. In deze wet komt te staan aan welke deugdelijkheidseisen en inhoud het nieuwkomersonderwijs moet voldoen. Deze wet vormt de basis voor de ontwikkeling van een toezichtskader door de Inspectie van het Onderwijs. Zo weten scholen waaraan het onderwijs aan nieuwkomers minimaal moet voldoen. Hiermee geeft de staatssecretaris goed gevolg aan onze eerste aanbeveling om wettelijk vast te leggen wat de minimumeisen zijn voor de kwaliteit van nieuwkomersonderwijs. Het is nog niet bekend wanneer deze wet in werking moet treden.

De staatssecretaris van OCW heeft in juni 2025 verder laten weten dat ze ook in kaart brengt wat de succesfactoren zijn voor een goede overgang van het nieuwkomersonderwijs naar het vervolgonderwijs. Dit inzicht kan bruikbaar zijn om de doorstroom naar het reguliere onderwijs te verbeteren voor analfabeten of nieuwkomers die veel verhuizen.

In afwachting van de wet publiceerde de staatssecretaris in november 2025 een voorbeeldovereenkomst voor regionale samenwerking tussen gemeenten. Daarnaast werkt het ministerie samen met de Inspectie van het Onderwijs aan de ontwikkeling van een escalatieladder, waarmee impasses bij samenwerking in een regio kunnen worden opgelost. De staatssecretaris wil hiermee bijdragen aan duidelijkheid in verdelingsvraagstukken bij hoge instroom van nieuwkomers. Mogelijk is dit ook een oplossing voor het probleem dat niet alle nieuwkomers (op tijd) onderwijs krijgen.

4.7 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van OCW betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

Ons oordeel over de beleidsinformatie gaat over de 'betrouwbare totstandkoming' en het 'niet strijdig zijn met financiële informatie' van de beleidsinformatie die de minister van OCW in haar jaarverslag geeft. Daarmee is niet gezegd dat de minister van OCW in haar jaarverslag een volledig beeld geeft van de doelen die zij heeft gesteld, van de maatregelen die zij heeft getroffen, het geld dat zij heeft ingezet en van de resultaten die zij hiermee heeft bereikt.

In hoofdstuk 2, 3 en 4 van ons rapport concluderen we regelmatig dat de minister van OCW meer duidelijkheid moet geven over de koppeling tussen doelen, maatregelen, geld en resultaten. Hiermee biedt zij inzicht aan het parlement. Dit inzicht heeft de Tweede Kamer nodig voor controle, budgetrecht en voor het samen met de Eerste Kamer verlenen van decharge aan de minister.

5.

Bedrijfsvoering

- Voor het gespecialiseerd onderwijs is een toelaatbaarheidsverklaring nodig. In de praktijk is het toezicht op de afgifte hiervan ontoereikend. Of de toelaatbaarheidsverklaring als instrument binnen passend onderwijs effectief is, kan de staatssecretaris daardoor niet beoordelen.
- Het beleid van de minister van OCW ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik blijft aandacht vragen. Zowel bij subsidies als bij bekostiging.
- Bij de uitvoeringstoetsen is er te weinig aandacht voor personele consequenties. Met name de toetsen die de Inspectie van het Onderwijs uitvoert, schieten tekort.

5.1 Ontwikkelingen passend onderwijs

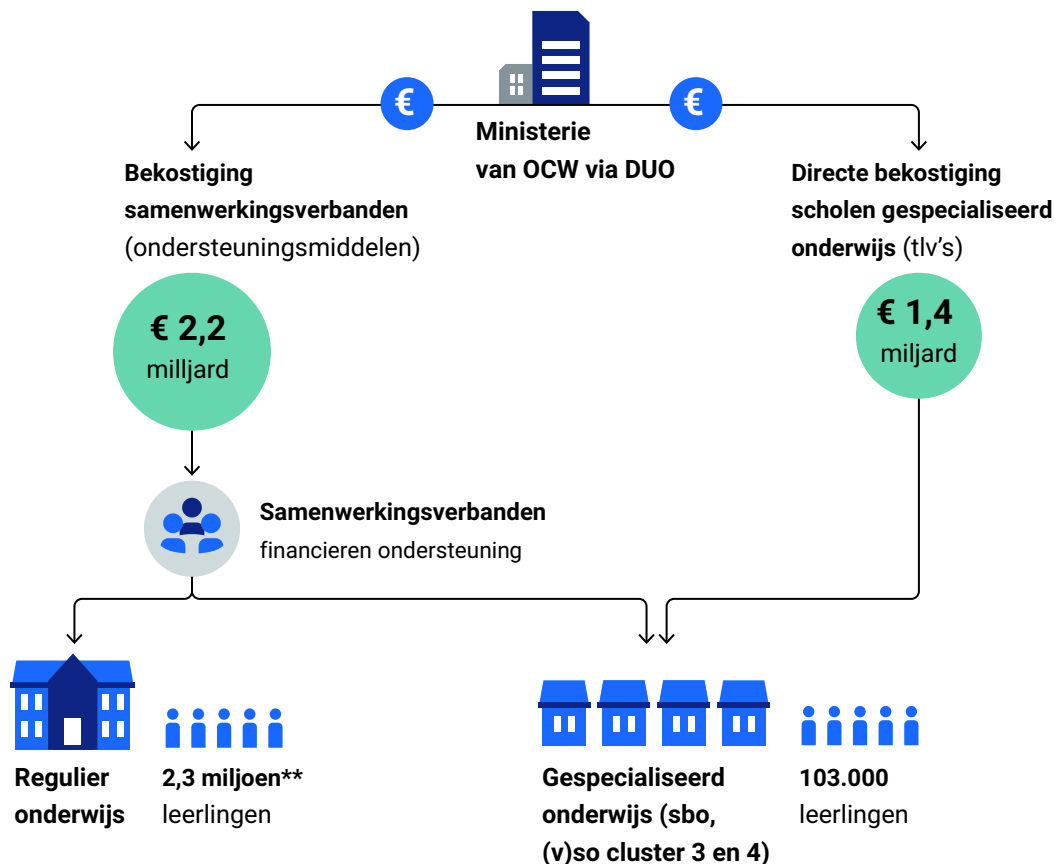
Als onderdeel van dit verantwoordingsonderzoek deden we 2 onderzoeken naar de bedrijfsvoering van het ministerie van OCW die betrekking hebben op de financiering van het gespecialiseerd onderwijs (passend onderwijs). Voordat we ingaan op de resultaten van deze onderzoeken, staan we eerst stil bij hoe passend onderwijs in Nederland geregeld is.

De Wet passend onderwijs: een nieuw stelsel

Ruim 10 jaar geleden is in Nederland de Wet passend onderwijs ingevoerd. De kern van dit nieuwe stelsel is dat alle kinderen recht hebben op een passende plek in het onderwijs. Deze plek moet dan zoveel mogelijk binnen het reguliere onderwijs gecreëerd worden. Leerlingen krijgen daar lichte of gemiddelde ondersteuning. Soms is de behoefte aan ondersteuning zo groot dat een reguliere school dit niet kan bieden. Bijvoorbeeld als leerlingen begeleiding nodig hebben vanwege een lichamelijke handicap of psychische stoornis. Voor deze kinderen is er het gespecialiseerd onderwijs.

Figuur 2 Schematische weergave van het passend onderwijs

Passend onderwijs: financiering en leerlingaantallen 2025*



*Data van DUO, ontvangen op 13 maart 2026.

**Aantal bestaat uit 1.357.024 leerlingen in het basisonderwijs (2025) en 936.180 leerlingen in het voortgezet onderwijs (2024) (OCW 2026a en OCW 2026b).

Samenwerkingsverbanden besluiten over toelating gespecialiseerd onderwijs

Vóór de invoering van de Wet passend onderwijs was de financiering voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte (een medische indicatie) aan de leerling zelf gekoppeld. Voor elke leerling met een indicatie ontving de school extra geld. Sinds de invoering van passend onderwijs stelt het ministerie van OCW jaarlijks een vast bedrag beschikbaar voor extra ondersteuning aan leerlingen. Als uitgangspunt voor de verhouding tussen de bekostiging en aantal leerlingen, is het percentage kinderen dat in 2011 naar het (v)so ging genomen. Op basis hiervan ontvangen de samenwerkingsverbanden een lumpsum van het ministerie van OCW. De samenwerkingsverbanden moeten dit geld vervolgens verdelen over de scholen, waarbij het gaat om zowel reguliere scholen als gespecialiseerde scholen. In een samenwerkingsverband zijn alle schoolbesturen in een regio vertegenwoordigd. Zij besluiten samen onder welke voorwaarden leerlingen toegelaten worden tot het gespecialiseerd onderwijs.

Een samenwerkingsverband heeft vervolgens de taak te beoordelen of een kind kan worden toegelaten tot het gespecialiseerd onderwijs. Daaronder vallen in dit onderzoek het speciaal basisonderwijs (sbo) en het speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso) cluster 3 en 4.¹ Met zo'n besluit geeft het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) af. Bij de tlv's voor het (v)so kent het samenwerkingsverband ook een ondersteuningscategorie toe (laag, midden of hoog). Aan elke categorie is een vast bedrag gekoppeld. Hoe hoger de ondersteuningscategorie, hoe hoger het bedrag. In § 5.2 gaan we in op de vraag in hoeverre de staatssecretaris zicht heeft op de tlv-afgifte door samenwerkingsverbanden in de praktijk.

Figuur 3 Het proces van de tlv en de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer

Toelaatbaarheidsverklaring gespecialiseerd onderwijs: van aanvraag naar uitbetaling

Hoe zit het tlv-proces in elkaar en waar kijkt de Algemene Rekenkamer naar?



Bekostiging gespecialiseerd onderwijs

Als het samenwerkingsverband de tlv heeft afgegeven en de leerling wordt aangemeld op een gespecialiseerde school, ontvangt die school de ondersteuningsbekostiging van DUO. Het bedrag dat DUO uitbetaalt aan de school aan de hand van de tlv, wordt later afgetrokken van het totale ondersteuningsbudget dat een samenwerkingsverband in een jaar krijgt. In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 constateerden we dat de minister van OCW niet controleert of de ondersteuningscategorie die in de tlv voor het (v)so staat overeenkomt met het bedrag dat DUO aan scholen uitbetaalt (Algemene Rekenkamer, 2025a). Ook dit jaar zien we dat het ministerie van OCW niet controleert of de ondersteuningscategorie correct is (zie ook § 5.4.2). Het risico hiervan is dat de minister van OCW niet weet of de hoogte van de bekostiging die scholen in het (v)so ontvangen voor ondersteuning van hun leerlingen, correct is. En dus of ondersteuningsmiddelen juist verdeeld worden over die scholen.

5.2 Praktijk van de tlv-afgifte

Met de Wet passend onderwijs hebben samenwerkingsverbanden de taak gekregen om te beoordelen of leerlingen toegelaten kunnen worden tot het gespecialiseerd onderwijs. Zo ja, dan geeft het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) af. De tlv-afgifte is een wettelijke taak waarop de bewindspersoon toezicht moet houden. Dat toezicht hebben we dit jaar onderzocht.

5.2.1 Staatssecretaris heeft beperkt zicht op de tlv-afgifte

We concluderen dat de informatie die de staatssecretaris ontvangt over de tlv-afgifte in de praktijk ontoereikend is om te beoordelen of samenwerkingsverbanden de hen toebedeelde taak naar behoren vervullen, en of de tlv als instrument in passend onderwijs effectief is. We stellen vast dat de staatssecretaris (toelichting in § 5.2.3):

- niet duidelijk heeft gedefinieerd hoe de tlv moet bijdragen aan de doelen van passend onderwijs;
- geen informatie krijgt op basis waarvan zij kan beoordelen of de tlv-afgifte door samenwerkingsverbanden gaat zoals zij voor ogen heeft.

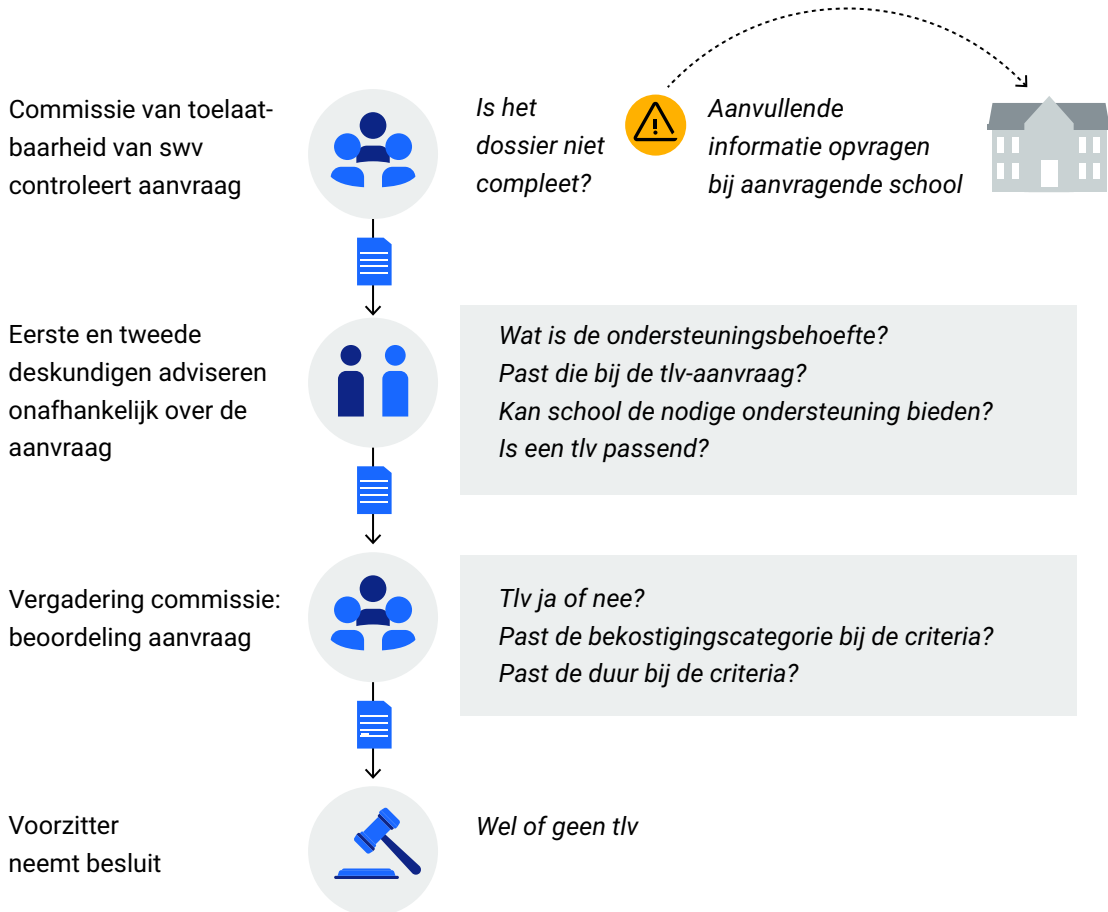
Het is belangrijk dat de staatssecretaris zicht heeft op de tlv-afgifte in de praktijk. Als de tlv-afgifte namelijk niet goed werkt, krijgen leerlingen mogelijk geen passende plek in het onderwijs en niet de ondersteuning die zij nodig hebben.

5.2.2 Inleiding

Een van de taken van samenwerkingsverbanden is beoordelen of leerlingen toegelaten kunnen worden tot het gespecialiseerd onderwijs. Dit besluit wordt vastgelegd in een tlv; een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Samenwerkingsverbanden bepalen zelf de criteria op basis waarvan zij leerlingen toelaten tot het gespecialiseerd onderwijs. De commissie van toelaatbaarheid van een samenwerkingsverband neemt volgens deze criteria een besluit over een tlv-aanvraag. Figuur 4 illustreert het beoordelingsproces bij een specifiek samenwerkingsverband.

Figuur 4 Voorbeeld beoordelingsproces tlv-aanvraag door de commissie van toelaatbaarheid van een samenwerkingsverband

Wat zijn de stappen in de beoordeling van de tlv-aanvraag?



Samenwerkingsverbanden spelen een belangrijke rol bij het behalen van de doelen van passend onderwijs. In de eerste plaats hebben samenwerkingsverbanden door de tlv-afgifte invloed op het aantal leerlingen dat naar het gespecialiseerd onderwijs gaat. Tussen schooljaar 2019-2020 en 2023-2024 is het aantal leerlingen in het (v)so gestegen met bijna 4.000 (Inspectie van het Onderwijs, 2025). Een van de doelen van de staatssecretaris was juist om minder vaak een beroep te doen op het (v)so. In de tweede plaats hebben samenwerkingsverbanden invloed op de verdeling van ondersteuningsmiddelen over alle scholen in het samenwerkingsverband. Hoe meer tlv's er worden afgegeven, hoe minder geld er overblijft voor ondersteuning op reguliere scholen. Het gespecialiseerd onderwijs is immers duurder en het totale budget voor passend onderwijs blijft gelijk. Uit data die wij van DUO kregen, blijkt dat bij 14 samenwerkingsverbanden in 2025 het totale ondersteuningsbudget direct naar scholen ging op basis van de tlv's. In 2024 waren dit er 7. Voor reguliere scholen in deze samenwerkingsverbanden is er dan geen ondersteuningsbudget meer voor hun leerlingen.

Dit kan een zelfversterkend effect veroorzaken: als leerlingen de benodigde extra ondersteuning niet op hun reguliere school kunnen krijgen, gaan ze waarschijnlijk eerder naar het gespecialiseerd onderwijs.

De staatssecretaris moet erop toezien dat samenwerkingsverbanden hun taak juist invullen en dat de doelen voor passend onderwijs bereikt worden. We hebben onderzocht of de staatssecretaris zicht heeft op de tlv-afgifte door de samenwerkingsverbanden en of zij ingrijpt als dit niet verloopt zoals beoogd. De tlv-afgifte is één instrument in het stelsel van passend onderwijs. We hebben geen onderzoek gedaan naar het hele passend onderwijs.

5.2.3 Onze bevindingen

Onduidelijk hoe tlv moet bijdragen aan doelen passend onderwijs

Met de invoering van de Wet passend onderwijs wilde de staatssecretaris van OCW bereiken dat ieder kind een zo passend mogelijke plek krijgt in het onderwijs, zo veel mogelijk op een reguliere school. De keuze voor de tlv-afgifte is vooral gebaseerd op de volgende overwegingen (Ledoux, 2012; Kohnstamm Instituut, 2014; Tweede Kamer, 2011; ECPO, 2013; gesprekken met medewerkers van het ministerie):

- **Kostenbeheersing en ondersteuningsbehoefte:** een van de doelen van passend onderwijs was dat ondersteuning aan leerlingen financieel houdbaar zou blijven. In het vorige stelsel was er een openeinderegeling. Ook leidde het systeem tot prikkels voor scholen om de beperkingen van leerlingen te benadrukken, om zo een indicatie en daarmee meer geld te krijgen. Daardoor namen de kosten en de druk op de voorzieningen toe. Ook lag bij leerlingen de focus op geïndiceerde stoornissen, waardoor indicaties voor hen negatief konden uitwerken. Er kwam een verandering: de landelijke indicatiecriteria werden opgeheven en passend onderwijs zou uitgaan van de ondersteuningsbehoefte van de leerling. De openeinderegeling werd vervangen door een vaststaand budget voor ondersteuning, dat samenwerkingsverbanden over de scholen verdelen. Het financiële risico kwam daarmee bij samenwerkingsverbanden te liggen. Zij moesten middelen hebben om de instroom in het gespecialiseerd onderwijs binnen de perken te houden. De beoordeling van tlv-aanvragen op basis van eigen procedures en criteria is zo'n middel.
- **Meer ruimte voor de professional:** een tweede overweging achter de tlv-afgifte was dat onderwijsprofessionals meer ruimte zouden krijgen dan in het vorige stelsel. De landelijke indicatiecriteria boden namelijk weinig ruimte om in te spelen op de individuele ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Door de professional meer ruimte te geven, zouden meer kinderen passende ondersteuning moeten krijgen. Door samenwerkingsverbanden zelf criteria voor toelating op te laten stellen, en de beoordeling door onafhankelijke deskundigen te laten plaatsvinden, zou die ruimte geboden worden.

De wetgever heeft in de memorie van toelichting bij de Wet passend onderwijs niet expliciet gemaakt met welk doel de tlv verplicht is gesteld of hoe de tlv moet bijdragen aan dit doel. Het is niet duidelijk wanneer het gewenste resultaat van de tlv is bereikt. De staatssecretaris kan hierdoor niet vaststellen of de tlv effectief is en, zo niet, welke eventuele aanpassingen er nodig zijn.

Beleids Theorie weerspiegelt niet volledig de praktijk

We hebben vervolgens onderzocht hoe de staatssecretaris de tlv-afgifte heeft ingericht en of het aannemelijk is dat deze inrichting bijdraagt aan het doel van de tlv (de beleids Theorie). We verwachten dat de staatssecretaris informatie verzamelt om de aannames in de beleids Theorie te kunnen toetsen. Hier gaan we later in deze paragraaf op in.

We constateren dat de beleids Theorie achter de tlv berust op veronderstellingen waarvan er 3 niet aannemelijk zijn. Hieronder lichten we dat toe.

1. Eigen beleid maken en toepassen

De staatssecretaris wilde samenwerkingsverbanden met de tlv een middel geven om de instroom in het gespecialiseerd onderwijs binnen de perken te houden en professionals meer ruimte te geven om in te spelen op de ondersteuningsbehoefte van de leerling. De aanname hierbij is dat samenwerkingsverbanden eigen procedures en criteria voor de toelaatbaarheidsbeoordeling kunnen opstellen, op basis waarvan zij besluiten over de tlv-aanvragen. In de praktijk zien we samenwerkingsverbanden soms worstelen met het opstellen en toepassen van criteria zonder terug te vallen op de oude indicatiesystematiek. In onze analyse van uitspraken van de Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaring (LBT) en 4 tlv-cases zien we dat de criteria nauwelijks een expliciete rol spelen in de tlv-beoordeling door de samenwerkingsverbanden. De gronden waarop tlv-besluiten worden genomen zijn over het algemeen niet transparant. Dit kan leiden tot willekeur. Wanneer de procedures en criteria van samenwerkingsverbanden zich niet vertalen in hun tlv-besluiten, helpt het hen waarschijnlijk ook niet het financiële risico van instroom in het gespecialiseerd onderwijs te beheersen (doel tlv).

2. Deskundige toewijzing van ondersteuning

Een andere gedachte achter de tlv-afgifte, is dat onafhankelijke deskundigen het samenwerkingsverband hierbij adviseren. Hierdoor zou de ruimte voor de professional toenemen en zouden meer leerlingen passende ondersteuning krijgen. Bij algemene maatregel van bestuur is geregeld dat ten minste 1 van de 2 deskundigen een orthopedagoog of psycholoog is. De tweede deskundige is een kinder- of jeugdpsycholoog, pedagoog, kinderpsychiater, maatschappelijk werker of arts (OCW, 2014). Vanwege

hun onafhankelijkheid mogen de deskundigen niet betrokken zijn bij de tlv-aanvraag, de aanvragende school of ondersteuning van de leerling en geen deel uitmaken van de commissie die het tlv-besluit neemt (OCW, 2025h). In de praktijk berust hun advies meestal volledig op informatie van de aanvragende school. De leerling wordt hierdoor niet extra belast. Maar het is de vraag of deskundigen zo een eigen onafhankelijke afweging kunnen maken. In de uitspraken van de LBT die wij bestudeerd hebben, ontbrak er in de deskundigenverklaringen regelmatig een eigen afweging. Als de deskundigen niet zelfstandig de ondersteuningsbehoefte kunnen beoordelen, betekent dit dat de ruimte van de professional (of het samenwerkingsverband) in de praktijk begrensd is.

3. Ondersteuningsbehoefte centraal

Een derde aanname is dat samenwerkingsverbanden door het opheffen van de landelijke indicatiecriteria hun oordeel baseren op de ondersteuningsbehoefte van de leerling. In de praktijk zien we dat allerlei andere factoren ook van invloed kunnen zijn op de tlv-beoordeling en dat tlv's om andere redenen afgegeven worden. Zo komt het voor dat samenwerkingsverbanden een tlv afgeven om te voorkomen dat een leerling thuis komt te zitten. Bijvoorbeeld omdat geen andere reguliere school de leerling wil inschrijven. Ook hebben scholen belangen die mee kunnen spelen bij de tlv-aanvraag. Scholen hebben bijvoorbeeld administratief en financieel belang bij een tlv voor meerdere jaren. Als deze factoren en belangen doorwerken in de aanvraag en afgifte van de tlv, ontstaat het risico dat de tlv niet volledig gebaseerd wordt op de ondersteuningsbehoefte van de leerling.

Staatssecretaris heeft beperkt zicht op de tlv-afgifte

Voor de invoering van de Wet passend onderwijs heeft de staatssecretaris de risico's voor passend onderwijs in kaart gebracht. Hierbij is niet specifiek gekeken of samenwerkingsverbanden de tlv naar verwachting kunnen uitvoeren. De staatssecretaris heeft geen maatregelen getroffen om risico's specifiek voor de tlv-afgifte te beheersen. Zij vertrouwt op het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs en de controlemechanismen die zijn ingebouwd in het stelsel. Een van die mechanismen is dat samenwerkingsverbanden een financiële motivatie hebben om goed te controleren of leerlingen inderdaad toelaatbaar zijn. Andere controlemechanismen zijn de wettelijk verplichte deskundigenverklaringen en bezwaarprocedures. Uit het toezicht door de Inspectie blijkt onder andere dat in de afgelopen 3 jaren 70% van de besturen van samenwerkingsverbanden het eindoordeel 'voldoende' of de waardering 'goed' kreeg (Inspectie van het Onderwijs, 2025a). Daarnaast blijkt dat veel van de samenwerkingsverbanden hun procedures en criteria voor het beoordelen van toelaatbaarheid en de

bekostigingscategorie, niet vastleggen in het daarvoor wettelijk aangewezen ondersteuningsplan (Inspectie van het Onderwijs, 2025).

Met de informatie die de staatssecretaris ontvangt, kan zij niet beoordelen of de ingebouwde controlemechanismen in de wet functioneren zoals verwacht. De staatssecretaris ontvangt, behalve aantallen, geen eigen informatie van samenwerkingsverbanden over hoe zij hun taak (tlv-afgifte) invullen. Wel ontvangt zij informatie van de Inspectie van het Onderwijs. Maar deze informatie is vooral procedureel, de Inspectie controleert immers of samenwerkingsverbanden voldoen aan de wettelijke eisen. Deze wettelijke eisen aan de tlv-afgifte zijn niet inhoudelijk, maar schrijven voor dat ieder samenwerkingsverband:

- een vastgelegde procedure heeft;
- criteria heeft opgesteld voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van leerlingen;
- de juiste deskundigen betreft;
- een bezwaaradviescommissie heeft ingesteld;
- een volgnummer geeft aan de tlv.

Op basis van deze informatie kan de staatssecretaris de onderliggende aannames van de beleidstheorie niet toetsen. Zij kan ook niet beoordelen of de verplichting die samenwerkingsverbanden hebben om een tlv af te geven het gewenste effect heeft. Daarbij speelt mee dat de staatssecretaris niet vooraf duidelijk heeft gemaakt wat het beoogde effect van het verplichtstellen van de tlv is. Het is niet aannemelijk dat de staatssecretaris ingrijpt als de tlv-afgifte door samenwerkingsverbanden in de praktijk niet gaat zoals ze voor ogen heeft.

5.2.4 Aanbeveling

In ons verantwoordingsonderzoek 2024 stelden wij al een onvolkomenheid vast op het M&O-beleid voor bekostiging van het (v)so. Het huidige onderzoek geeft meer inzicht in de context van deze onvolkomenheid. Het is belangrijk dat de staatssecretaris meer zicht krijgt op de tlv-afgifte, zodat zij kan beoordelen of samenwerkingsverbanden hun taak naar behoren kunnen uitvoeren en of de tlv effectief is. Wij bevelen de staatssecretaris aan om in overleg met de Inspectie en DUO het toezicht en de controle zo in te regelen dat er meer inzicht ontstaat in (de effectiviteit van) de tlv-afgifte, en ook de onzekerheid over de rechtmatigheid wordt weggenomen.

5.3 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie van OCW.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 3 onvolkomenheden.

Tabel 8 Onvolkomenheden bij het ministerie van OCW

Onvolkomenheden bij ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bestaande onvolkomenheden	2022	2023	2024	2025	
1. M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen	✗	✗	✗	✗	▶
2. M&O-beleid bekostiging onderwijsinstellingen			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
3. Uitvoeringstoetsen Inspectie van het onderwijs				✗	

- ✗ Onvolkomenheid
- ✗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken

- ▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
- || De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

5.4 Onvolkomenheden

5.4.1 M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen verbeterd, werking nog onvoldoende

Belang van een toereikend M&O-beleid

Scholen krijgen een budget dat zij naar eigen inzicht aan onderwijs mogen uitgeven. Dit bedrag wordt gebaseerd op het aantal leerlingen per school en een vast tarief. Deze financiering noemen we lumpsum. De minister van OCW geeft ook geld aan onderwijsinstellingen voor specifieke doeleinden. Dit doet zij door middel van subsidies. Hierbij zijn 3 dingen belangrijk: dat het geld wordt uitgegeven volgens de voorwaarden,

dat het wordt besteed aan het doel dat vooraf is bepaald, en dat het bij de doelgroep terecht komt. Om dit te garanderen moet de minister maatregelen treffen om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan. Dit is om te voorkomen dat subsidiegeld niet bij de beoogde doelgroep terecht komt of dat het geld niet wordt besteed aan het doel van de subsidieregeling.

Sinds 2021 beoordelen we het M&O-beleid van de minister van OCW voor subsidies aan onderwijsinstellingen als onvolkomen. De afgelopen jaren heeft de minister van OCW verschillende verbetermaatregelen doorgevoerd, zoals het verbeteren van het format van risicoanalyses van subsidieregelingen. Maar op onderdelen is de werking van die maatregelen nog niet voldoende gewaarborgd.

Resterende tekortkomingen M&O-beleid subsidies

Ondanks de verbeteringen constateren wij ook in ons verantwoordingsonderzoek 2025 dat de kwaliteit van de risicoanalyses verschilt per subsidieregeling, omdat de onderbouwing niet altijd voldoet. Geaccepteerde restrisico's worden bijvoorbeeld niet altijd onderbouwd. Dit kan ertoe leiden dat de minister van OCW niet de juiste maatregelen neemt om de risico's af te dekken. Voor project- en instellingssubsidies is er nog geen standaardmodel voor risicoanalyses.

Bij de specifieke subsidieregeling Maatschappelijke Diensttijd (MDT) zien we dat het accountantscontroleprotocol niet klaar was op het moment van publicatie van de regeling en de subsidieverlening. Ook de monitoring van M&O-signalen bij deze regeling verdient meer aandacht. Gelet op de voorgaande tekortkomingen blijft in 2025 sprake van een onvolkomenheid.

5.4.2 M&O-beleid bekostiging onderwijsinstellingen niet op orde

De minister van OCW geeft het grootste deel van de begroting OCW uit aan onderwijsinstellingen. Dat noemen we de bekostiging. Bij de bekostiging moet het geld besteed worden aan onderwijsdoelen, binnen wettelijke kaders. Deze kaders zijn op hoofdlijnen en niet afdwingbaar. Dit betekent dat scholen hierover geen aparte verantwoording afleggen en de minister van OCW het geld niet kan terugvragen.

We hebben 2 bevindingen als het gaat om het M&O-beleid van de volgende bekostigingen:

- bekostiging nieuwkomers;
- bekostiging speciaal onderwijs.

Bekostiging nieuwkomers

Voor het onderwijs aan nieuwkomers krijgen scholen extra geld. Sinds ons verantwoordingsonderzoek 2022 is al duidelijk dat scholen geen bewijsstukken hoeven te bewaren van nieuwkomers volgens de wet. Doordat documentatie niet is bijgehouden, is onvoldoende inzicht in de relatie tussen de gevraagde extra bekostiging en de leerling. Hierdoor zijn er ook over 2025 onzekerheden. De onzekerheid in de rechtmatigheid over 2025 bedraagt in totaal € 158 miljoen. Voor het primair onderwijs (po) is dit ongeveer € 42 miljoen en voor het voortgezet onderwijs (vo) ongeveer € 116 miljoen.

Bekostiging nieuwkomers in het primair onderwijs

Ondanks de ontbrekende informatie op scholen in het po is de onzekerheid vermindert ten opzichte van 2024. Dit komt omdat over het gehele jaar 2025 de datum van inschrijving op een school bepalend is geweest. Hiervoor is per 1 juli 2024 de wet- en regelgeving voor het po gewijzigd. Aanvullend ging het ministerie na welke informatie bekend of nodig was over de verblijftitel en het onderscheid in type nieuwkomers. Dit onderscheid is namelijk van belang voor de bekostiging in het po. In het jaarverslag 2025 geeft de minister van OCW aan voorbereidingen te treffen voor het invoeren van 'ambtshalve nieuwkomersbekostiging' door het ministerie. De toekenning van de bekostiging vindt dan ambtshalve plaats namens de minister van OCW en niet meer op basis van een aanvraag door de onderwijsinstelling.

Bekostiging nieuwkomers in het voortgezet onderwijs

De staatssecretaris van OCW heeft ook de wet- en regelgeving voor het vo aangepast. In de wijziging is opgenomen dat het inschrijfmoment op een school bepalend is voor de bekostiging. Dit houdt in dat in 2026 niet meer de datum van de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) mag worden aangehouden als startdatum voor de bekostiging. De wijziging ging in per 1 januari 2026.

Bekostiging speciaal onderwijs

Elke school voor speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs ontvangt budget om onderwijs te geven. In § 5.1 legden we uit dat dit gebeurt op basis van een toelaatbaarheidsverklaring en dat we net als in 2024 zien dat het ministerie van OCW niet controleert of de ondersteuningscategorie correct is. Hierdoor kunnen we niet vaststellen of het juiste tarief is aangevraagd. Dit leidt tot een onzekerheid over de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen voor € 248 miljoen.

In 2025 is de wet- en regelgeving niet veranderd. De minister van OCW geeft in het jaarverslag 2025 aan dat zij nog bekijkt welke maatregelen er in 2026 moeten worden genomen om een controle op het juiste tarief in te stellen.

5.4.3 Uitvoeringstoetsen Inspectie van het Onderwijs onvoldoende

We onderzochten dit jaar de uitvoeringstoetsen die gedaan zijn door uitvoeringsorganisaties op het werkterrein van het ministerie van OCW, in opdracht van de minister van OCW. Dit zijn bijvoorbeeld DUO en de Inspectie van het Onderwijs. Daarbij constateren we dat de uitvoeringstoetsen die worden uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs te veel informatie missen. We beoordelen de ontbrekende informatie in deze toetsen als onvolkomenheid in de beleidsvoorbereiding.

Onderzoek naar uitvoeringstoetsen

Het is belangrijk dat een minister in zijn rol als medewetgever zicht heeft op de uitvoerbaarheid van nieuwe wet- en regelgeving. Daarom moet een minister bij wet- en regelgeving waarvan hij significante gevolgen voor de uitvoering verwacht, door alle relevante uitvoeringsorganisaties een uitvoeringstoets laten doen. In een uitvoeringstoets geven de organisaties aan of zij de voorgenomen maatregelen uitvoerbaar vinden. Uitvoeringstoetsen beschrijven de voorwaarden waaronder nieuwe wet- en regelgeving uitvoerbaar is voor uitvoeringsorganisaties. Ze worden gedaan voordat de nieuwe wet- en regelgeving in werking is getreden.

Ook moet een minister ervoor zorgen dat in die uitvoeringstoets informatie is opgenomen over de personele consequenties van nieuwe wet- en regelgeving. We toetsten dus ook of uitvoeringstoetsen daarover informatie bevatten. We kijken naar personele gevolgen, omdat de uitvoering van belangrijke overheidsplannen in de afgelopen jaren juist door personeelsgebrek vertraging opliep. Door erop toe te zien dat uitvoeringsorganisaties uitvoeringstoetsen doen, en daarin informatie opnemen over de voorwaarden voor uitvoerbaarheid – waaronder benodigd personeel – kan het parlement zijn medewetgevende en controlerende taken beter uitvoeren.

In de volgende paragrafen beschrijven we de resultaten van een uitgebreide documentstudie en van verdiepend onderzoek naar enkele uitvoeringstoetsen van het ministerie van OCW. Hetzelfde onderzoek deden we ook bij het ministerie van VWS.

Ontbrekende uitvoeringstoetsen en missende informatie

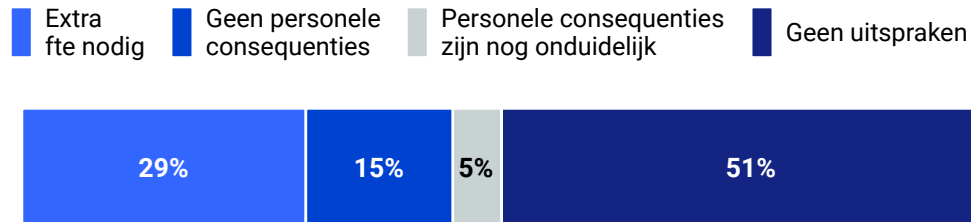
Op het terrein van de minister van OCW keken we naar 18 wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) uit de periode september 2024 tot en met september 2025, die naar verwachting gevolgen hebben voor uitvoeringsorganisaties. Bij 3 van deze wetsvoorstellen ontbreken de verplichte uitvoeringstoetsen.

Bij 1 wetsvoorstel kan meer dan 1 uitvoeringstoets worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld omdat er verschillende organisaties betrokken zijn. Voor het ministerie van OCW hebben we in totaal naar 41 uitvoeringstoetsen gekeken. Bijna een kwart (24%) van deze toetsen bevat geen uitspraak over de uitvoerbaarheid van nieuwe plannen. Iets minder dan tweederde (66%) van de 41 uitvoeringstoetsen stelt dat nieuwe plannen uitvoerbaar zijn of uitvoerbaar onder voorwaarden. Alleen de uitvoeringstoets van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed bij de nieuwe Archiefwet noemt de beschikbaarheid van personeel als een risico voor de uitvoerbaarheid.

Meer dan de helft (51%) van de uitvoeringstoetsen bevat geen uitspraak over de personele gevolgen van nieuwe plannen voor de uitvoeringsorganisaties (zie figuur 5). In 29% van de toetsen staat wel hoeveel extra personeel nodig is. En 15% van de toetsen vermeldt expliciet dat er geen extra mensen nodig zijn. In 5% is het nog onduidelijk of er meer mensen nodig zijn om de nieuwe maatregelen uit te voeren. In 1 uitvoeringstoets van de minister van OCW leverde nieuw beleid een besparing van 0,06 fte op.

Figuur 5 Uitspraken over personele gevolgen in uitvoeringstoetsen

In 51% van de toetsen mist een uitspraak over personele consequenties



Gebaseerd op 41 uitvoeringstoetsen op het terrein van OCW

Inhoud toetsen van de Inspectie van het Onderwijs niet op orde

Het hierboven geschetste beeld bij het ministerie van OCW wordt voor een groot deel verklaard door de toetsen van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie). In de toetsen van de inspectie ontbreekt vaak een uitspraak over uitvoerbaarheid door de inspectie en 71% van de toetsen van de inspectie bevat geen informatie over of er nieuwe mensen nodig zijn om de nieuwe toezichtstaak uit te voeren. Dit is opvallend omdat de inspectie tussen 2022 en 2024 juist met 161 fte is gegroeid. Deze groei vond plaats om bestaande toezichtstaken beter te kunnen uitvoeren. In de uitvoeringstoetsen bij wet- en regelgeving op basis waarvan de inspectie *nieuwe* taken krijgt, maakt ze de noodzaak van extra mensen niet inzichtelijk.

Personele opgave in uitvoeringstoetsen zeer laag

Volgens de 41 uitvoeringstoetsen zijn in totaal 20 fte structureel en 14 fte incidenteel nodig voor de implementatie en uitvoering van de gerelateerde nieuwe plannen. Dat lijkt ons weinig, zeker omdat de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed voor de uitvoering van de Archiefwet al 15 fte structureel aan nieuw personeel nodig heeft. Voor alle overige plannen is bij elkaar opgeteld dus maar 5 fte structureel nodig. Deze aantallen zijn moeilijk te controleren omdat in 94% van de uitvoeringstoetsen waarin wordt gewezen op personele consequenties, geen berekening staat die duidelijk maakt waarom dit nieuwe personeel nodig is.

Zowel DUO als de inspectie hebben bij ons aangegeven dat de personele belasting van nieuwe wet- en regelgeving voor het ministerie van OCW en de diverse uitvoeringsorganisaties meestal klein is, omdat het uiteindelijk de scholen zijn die er een taak bij krijgen. Dit aspect van de uitvoering van nieuwe plannen van de minister van OCW blijft onzichtbaar in uitvoeringstoetsen. In een recent onderzoeksrapport beveelt het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt dan ook aan de neveneffecten van iedere maatregel voor de onderwijspraktijk mee te nemen in een 'lerareneffect-rapportage' (Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2026). Dit sluit aan bij ons recente onderzoek, waarin we laten zien dat de administratieve lasten in het primair onderwijs zwaar op basisschoolleerkrachten drukken (Algemene Rekenkamer, 2025c).

Minister maakt uitvoeringstoetsen niet altijd openbaar

In beginsel moeten uitvoeringstoetsen bij wetsvoorstellen openbaar worden gemaakt en gedeeld met het parlement. We zien dat de minister van OCW 58% van de uitvoeringstoetsen bij wetsvoorstellen niet openbaar maakt, of wel openbaar maakt maar niet naar de Tweede Kamer stuurt. Wel merken we hierbij op dat dit vaak 'eerste versies' van uitvoeringstoetsen zijn. We zien dat de minister van OCW uitvoeringsorganisaties op een wetstraject vaak meer dan 1 uitvoeringstoets laat doen. Uitvoeringsorganisaties worden bijvoorbeeld gevraagd hun eerste uitvoeringstoets te herzien na een wijziging van het wetsvoorstel. Hoewel de eerdere versies van de uitvoeringstoets vaak niet openbaar worden gemaakt, wordt de laatste versie vaak wel met het wetsvoorstel meegestuurd. We merken op dat het voor volledige transparantie goed zou zijn om ook de eerdere versies van toetsen openbaar te maken.

Doorwerking in beleidsvoorbereiding

Om in beeld te kunnen brengen hoe uitvoeringstoetsen doorwerken in de voorbereiding van een wetsvoorstel en in de parlementaire behandeling, hebben we 3 uitvoeringstoetsen nader onderzocht: de uitvoeringstoets van de inspectie bij de

Wet planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting, en de uitvoeringstoetsen van DUO en Stichting Studielink bij de Wet internationalisering in balans.

Uit ons verdiepend onderzoek blijkt dat het ministerie van OCW de uitvoeringsorganisaties zoals DUO en de inspectie, tijdig betreft bij de beleidsvoorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving. Dit zorgt ervoor dat uitvoeringsorganisaties in een vroeg stadium van het wetgevingsproces aan kunnen geven waar zij knelpunten zien, waarna het wetsvoorstel nog aangepast wordt. De inspectie heeft bijvoorbeeld bij de Wet planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting in hun eerste uitvoeringstoets aangegeven dat toezicht houden op het binnenklimaat van scholen voor hen onuitvoerbaar was. De minister van OCW heeft deze maatregel uit het uiteindelijke wetsvoorstel gehaald.

Wij vinden het een goede praktijk dat de minister van OCW bij wijziging van het wetsvoorstel uitvoeringsorganisaties opnieuw vraagt een uitvoeringstoets te doen. We zien bovendien dat de minister van OCW in de memorie van toelichting bij wetsvoorstellen beschrijft hoe het wetsvoorstel naar aanleiding van eerdere toetsen van de uitvoeringsorganisatie is veranderd.

Conclusie en oordeel

In ons onderzoek zien we dat de minister van OCW over het algemeen uitvoeringstoetsen laat doen waar dat nodig is. Het ontbreekt in de toetsen vaak aan informatie over uitvoerbaarheid (24%) en personele gevolgen van nieuwe maatregelen (51%). Er wordt in die toetsen dus geen uitspraak gedaan over of de uitvoeringsorganisaties het beleid uitvoerbaar achten, of over of ze er nieuwe mensen voor nodig hebben. Met name de Inspectie van het Onderwijs spreekt zich zelden uit over uitvoerbaarheid, en nooit over personele gevolgen. Daardoor heeft de minister van OCW via de toetsen van de inspectie onvoldoende zicht op de uitvoerbaarheid van het toezicht bij nieuwe wet- en regelgeving voor de inspectie.

Dit is problematisch, omdat de minister van OCW door het toezicht van de inspectie de kwaliteit van het onderwijs bewaakt. Wij beoordelen de ontbrekende informatie in de toetsen van de inspectie als onvolkomenheid in de beleidsvoorbereiding.

Aanbevelingen

In dit onderzoek constateren we dat de inhoud van uitvoeringstoetsen van de inspectie onvolledig is. We bevelen de minister van OCW aan scherper te sturen op de inhoud van uitvoeringstoetsen van de inspectie, door ervoor te zorgen dat onderwerpen als uitvoerbaarheid en personele consequenties in uitvoeringstoetsen van

de inspectie altijd aan bod komen. Ook moet deze informatie kloppen en navolgbaar zijn. We raden de minister van OCW aan de overige uitvoeringsorganisaties op het terrein van OCW mee te nemen in haar verbeterplan.

5.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van OCW betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.

Geld gecontroleerd

De financiële informatie in een jaarverslag controleren wij op 2 punten:

- Kloppen de cijfers en is het jaarverslag goed opgebouwd (betrouwbaar en ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels besteed (rechtmatig)?

Als cijfers niet kloppen of geld niet volgens de regels is besteed, spreken we van een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of is besteed volgens de regels of dat de cijfers kloppen, noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom zijn in de rijksbegrotingsvoorschriften grenzen aangegeven voor de omvang van de fouten en onzekerheden die toelaatbaar zijn. Die grenzen noemen we tolerantiegrenzen. Is het totaal van de fouten en de onzekerheden groter dan die grens, dan spreken we van een overschrijding en geven wij een negatief oordeel over de financiële informatie.

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

- het totaal van de *verplichtingen* (het totaal van de toezeggingen om in de toekomst geld uit te geven);
- het totaal van de *uitgaven en ontvangsten*;
- de *afgerekende voorschotten* (het totaal van de bedragen die in een eerder jaar als voorschot zijn betaald en in dit jaarverslag zijn verantwoord of terugbetaald).

Daarnaast controleren wij 2 aanvullende totaalbedragen:

- de totale baten en lasten van de *agentschappen*;
- de relevante posten op de *saldibalans* (het totaal van onder meer de vorderingen, de openstaande schulden en de openstaande verplichtingen).

Naast deze totaalbedragen controleren we ook de bedragen van afzonderlijke begrotingsartikelen. Het parlement bepaalt namelijk per begrotingsartikel hoeveel verplichtingen een minister mag aangaan en hoeveel geld een minister mag uitgeven. Ook kan de Tweede Kamer op dit niveau wijzigingen voorstellen. Wij controleren bij de begrotingsartikelen alleen of de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten volgens de regels zijn besteed.

6.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van OCW

Negatieve oordelen bij het totaal van de afgerekende voorschotten, de agentschappen en bij 1 artikel

Alle totaalbedragen in de financiële verantwoording kloppen. Het geld is echter niet altijd volgens de regels besteed. Hierdoor is ons oordeel over de totaalbedragen negatief bij de afgerekende voorschotten en de agentschappen. Voor artikel 95 is ons oordeel negatief.

Negatieve oordelen door tekortkomingen bij inkoop en subsidievaststellingen

De gevonden fouten en onzekerheden hebben te maken met het proces van inkoop van goederen en diensten. Voor de aanbesteding van de inhuur van ICT-professionals maakt de minister gebruik van de rijksbrede contracten van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Hierbij zijn de aanbestedingsregels niet goed nageleefd. Het is van belang dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap er bij deze ministeries op aandringt dat de aanbestedingsregels worden nageleefd.

Daarnaast zijn er onzekerheden bij de afrekening van openstaande subsidievoorschotten. De omvang van de afgerekende voorschotten is toegenomen van € 2,8 miljard in 2024 naar € 5,4 miljard in 2025. Dat komt omdat de minister van OCW in 2025 veel oude voorschotten van onder meer cultuursubsidies heeft afgerekend. Bij een deel van de subsidievaststellingen (€ 139,4 miljoen) is door het ministerie niet goed nagegaan of het geld is uitgegeven volgens de voorwaarden en het beoogde doel van de subsidie. Deze zaken worden in paragraaf 6.2 verder toegelicht.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 6 Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Fouten en onzekerheden bij Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2025		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	€ 61.874,2		//-100%
Artikel 95	€ 440,8		//-100%
Apparaat Kerndepartement			
Bij de resterende 15 artikelen blijven de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens.			
Uitgaven en ontvangsten			
Totaal	€ 62.900,3		//-100%
Afgerekende voorschotten			
Totaal	€ 5.441,5		//-100%
Agentschappen			
Totaal	€ 683,2		//-100%
Saldibalans			
Totaal	€ 106.358,8		//-100%

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens gebaseerd op de omvang van het verantwoorde bedrag

** De tolerantiegrens wordt overschreden door de statistisch berekende maximale fout en onzekerheid

Meer cijfermatige details over onze financiële oordelen zijn opgenomen in bijlage 1.

6.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de verplichtingen, samenvattende verantwoordingsstaat agent-schappen en afgerekende voorschotten hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

6.2.1 Verplichtingen

Bij de inhuur van ICT-professionals en interim-management en organisatieadvies (IMOA) zijn de inkoopregels niet nageleefd. De inkoopregels zijn bedoeld om de concurrentie tussen de bedrijven te stimuleren en tot een doelmatige inkoop te komen in het belang van de belastingbetaler. Deze inkopen worden in opdracht door het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uitgevoerd. Door het niet voldoen aan de aanbestedingsregels is de totale onrechtmatigheid op de verplichtingen van artikel 95 Apparaat kerndepartement € 36,1 miljoen.

6.2.2 Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

Bij de inhuur van vooral ICT-professionals zijn bij 2 agentschappen van het ministerie van OCW, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Nationaal Archief (NA), de regels niet nageleefd. Het ministerie van Economische Zaken regelt de aanbesteding voor DUO en NA. De totale omvang van fouten en onzekerheden bij de inkopen van de agentschappen bedraagt € 100,5 miljoen.

6.2.3 Afgerekende voorschotten

Van een deel van de afgerekende voorschotten heeft de minister van OCW niet kunnen aantonen of al het geld volgens de regels is besteed. Deze onzekerheid hangt samen met de vaststelling en afrekening van subsidies. Bij de afrekening is het belangrijk dat de subsidieaanvrager aantoont dat het geld volgens de regels is besteed. Wij zagen tekortkomingen in de subsidievestigingen door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in het bijzonder bij de subsidies van artikel 14 Cultuur en artikel 16 Onderzoek en wetenschapsbeleid. Bijvoorbeeld omdat de subsidieaanvrager de benodigde informatie niet aanlevert volgens het voorgeschreven accountantsprotocol. In andere gevallen komen het toegekende subsidiebedrag en de gecontroleerde jaarrekeningstukken niet zichtbaar overeen.

7.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft op 24 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft met interesse kennisgenomen van ons rapport.

Zij is verheugd over onze eerste indruk van haar uitwerking van maatregelen naar aanleiding van het onderzoek naar de administratieve lasten voor leraren in het primair onderwijs. Medio 2026 stuurt zij een nadere uitwerking van haar aanpak naar de Tweede Kamer.

Ook onderschrijft de minister onze aanbeveling om meer regie te nemen en concreter te maken wat we van instellingen verwachten om gelijke kansen in het mbo te bevorderen. Rond de zomer van 2026 stuurt zij de Tweede Kamer een brief over kansengelijkheid in het mbo, met daarin een definitie van gelijke kansen en meetbare doelen voor het beleid.

Bij onze bevindingen over het Masterplan basisvaardigheden plaatst de minister meerdere opmerkingen. Bij onze constatering dat er geen zicht is op de uitgaven per pijler van het Masterplan basisvaardigheden en de daarin opgenomen maatregelen, merkt zij op dat ze de Tweede Kamer 2 keer per jaar in voortgangsrapportages informeert over alle maatregelen in de 5 pijlers van het Masterplan. De minister is het met ons eens dat de aansluiting van de informatie in de voortgangsrapportages op de begroting beter kan. Ook merkt zij op dat zij in de begroting van 2026 de relatie tussen beleidsprioriteiten, doelen, beleid (en maatregelen), indicatoren en middelen inzichtelijk heeft gemaakt.

Over het behalen van de tussendoelen van het Masterplan schrijft de minister dat in 2023 in dit plan concrete en ambitieuze doelen zijn geformuleerd voor de prestaties van leerlingen in taal en rekenen/wiskunde. Bij onze constatering dat het eerste tussendoel van het Masterplan niet is behaald, verwijst ze naar de conclusie van het CPB. Dit stelt dat het nog te vroeg is om significante effecten op leerprestaties te verwachten. In het najaar van 2026 ontvangt de Kamer het vervolgonderzoek door het CPB. De minister rapporteert dan ook over het tweede tussendoel van het Masterplan.

De minister kondigt ook aan dat ze de tijdelijke subsidie voor verbetering van de basisvaardigheden vanaf 2027 omzet in structurele bekostiging, zodat scholen ook op de lange termijn weten waar zij aan toe zijn. Vanaf 2028 wil ze meer grip krijgen op de doeltreffende en doelmatige inzet van dit geld door het uit te keren als gerichte bekostiging.

In algemene zin constateert de minister dat het Masterplan basisvaardigheden zich onderscheidt van veel ander Rijksbeleid door de concrete doelen en intensieve monitoring op zowel de implementatie van de maatregelen als de kwalitatieve en kwantitatieve opbrengsten daarvan. Ze noemt dat verbetering nog altijd mogelijk is, maar vindt het belangrijk te bewaken dat extra onderzoek en bevraging van scholen niet leidt tot een te grote belasting voor de sector.

In reactie op onze opmerking dat de samenhang tussen doelen, maatregelen, middelen en indicatoren onvoldoende blijkt uit de begroting en het jaarverslag, waardoor het parlement niet goed geïnformeerd wordt over resultaten en kosten van het Masterplan, schrijft de minister dat ze in het jaarverslag 2025 die samenhang al beter inzichtelijk heeft gemaakt. En dat ze, om het jaarverslag behapbaar te houden, de verdiepende informatie blijft ontsluiten via ocwincijfers.nl. Volgens de minister is het jaarverslag hiermee voldoende geschikt als zelfstandige informatiebron.

De minister herkent de overschrijdingen op de voorgeschreven rapporteringstoleranties en heeft hierover gerapporteerd in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementaal jaarverslag 2025. Zij geeft aan dat het ministerie van OCW niet de categoriemanager van deze contracten is, maar dat haar ministerie de ministeries die dat wel zijn zal verzoeken om op korte termijn goede nieuwe contracten aan te besteden. Verder zet de minister de ingeslagen weg voort om het beheer op de (oude en verstreken) openstaande voorschotten gedurende het jaar te volgen en waar mogelijk zo spoedig mogelijk af te rekenen.

Ook voor het M&O-beleid bij de bekostiging en subsidies gaat de minister door op de ingeslagen weg om de resterende verbeterpunten aan te pakken.

De minister geeft verder aan dat ze blij is met ons oordeel dat het ministerie van OCW het proces voor uitvoeringstoetsen op hoofdlijnen goed heeft ingericht. Ze neemt onze aanbevelingen ter harte, zowel voor verbetering van de uitvoeringstoetsen door de Inspectie van het Onderwijs als die door DUO. De verbeteringen zijn onderdeel van het bredere rijksprogramma Werk aan Uitvoering.

De minister neemt tot slot onze aanbeveling over om, in overleg met de Inspectie en DUO, te onderzoeken hoe het toezicht en de controle op de toelaatbaarheidsverklaring in het passend onderwijs beter in te regelen zijn. Daarnaast wil de minister met een wetswijziging de onzekerheid wegnemen over de controle op de bekostigingscategorie van de toelaatbaarheidsverklaring.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We vinden het positief dat de minister de uitkomsten van onze onderzoeken wil gebruiken om de onvolkomenheden op te lossen.

Nederland blijft in internationaal verband slecht scoren op basisvaardigheden. In ons verantwoordingsonderzoek 2023 stelden we vast dat de minister met de introductie van het Masterplan basisvaardigheden concrete doelen heeft opgesteld en dat de voortgang en de resultaten worden gevolgd. In het verantwoordingsjaar 2025 constateren we dat er nog geen verbeteringen zichtbaar zijn in het gewenste niveau van basisvaardigheden. Daarvoor is het wellicht ook nog te vroeg. Maar gezien de urgentie van het onderwerp dringen we erop aan dat de minister niet alleen de vinger aan de pols houdt, maar ook lessen trekt en zo nodig bijstuurt als uit het CPB-onderzoek van najaar 2026 blijkt dat de gewenste vooruitgang nog niet zichtbaar is.

De minister heeft de informatiewaarde van de begroting 2026 en het jaarverslag 2025 vergroot. Zij geeft beter aan wat zij met de € 59,5 miljard aan onderwijsuitgaven in 2025 heeft gedaan. Maar gezien het grote maatschappelijke belang van deze forse publieke investering mag het parlement van de minister verwachten dat zij niet alleen verantwoording aflegt over activiteiten, processen en actoren, maar ook over de resultaten die zij daarmee bereikt. En dat kan nog beter, zodat het parlement op basis van het jaarverslag kan vaststellen of de minister heeft geleverd wat ze heeft beloofd.

Bijlage

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van OCW 2025

Voor de controle van de verantwoording hebben we gebruikgemaakt van steekproeven. Bij toepassing van een statistische steekproef wordt de maximale fout en onzekerheid berekend. Deze is groter dan de meest waarschijnlijke fout en onzekerheid. Als de maximale fout en onzekerheid de tolerantiegrens overschrijdt, baseren wij ons oordeel op de maximale fout en onzekerheid. Dat doen we ook als de meest waarschijnlijke fout en onzekerheid kleiner is dan de tolerantiegrens. In onderstaande tabel is aangegeven waar de tolerantiegrens is overschreden vanwege de maximale fout en onzekerheid.

Tabel 9 Overschrijdingen door alleen de maximale fout en onzekerheid (bedragen in miljoenen €)

	Meest waarschijnlijke fout en onzekerheid	Tolerantiegrens	Maximale fout en onzekerheid
Afgerekende voorschotten	139,4	272,1	377,2

De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen.

- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.

- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden, is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Figuur 7 Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Verantwoorde bedragen over 2025		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel
Bedragen in miljoenen €				In miljoenen €
Verplichtingen		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 61.874,2	Volgens de regels:		
Artikel 95 Apparaat Kerndepartement		Volgens de regels:		€ 36,1
De andere 15 artikelen		Volgens de regels:		
Uitgaven en Ontvangsten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 62.900,3	Volgens de regels:		
Alle 16 artikelen		Volgens de regels:		
Afgerekende voorschotten		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 5.441,5	Volgens de regels:		€ 139,4
Agentschappen		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 683,2	Volgens de regels:		€ 100,5
Saldibalans		Cijfers kloppen:		
Totaal	€ 106.358,8	Volgens de regels:		

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie <https://www.issai.org>). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/over-dit-onderzoek>. U vindt hier meer informatie over onze onderzoeken naar de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor de figuren in hoofdstuk 3 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Toezicht op de tlv-afgifte

Onze onderzoeksmethoden

De focus van ons onderzoek ligt op het proces na de aanvraag van een tlv. Dus op de beoordeling van een samenwerkingsverband of een leerling toelaatbaar is of niet. We hebben allereerst onderzocht of de beleidstheorie achter de tlv aannemelijk is en hoe de staatssecretaris de tlv-afgifte heeft ingericht. Vervolgens onderzochten we of de staatssecretaris zicht heeft op de tlv-afgifte door samenwerkingsverbanden en ingrijpt als dit niet gaat zoals zij voor ogen heeft.

Voor dit onderzoek bestudeerden we Kamerstukken, wet- en regelgeving, onderzoeken en andere openbare informatie over passend onderwijs en de tlv. Ook spraken we 2 samenwerkingsverbanden met een hoge instroom in het gespecialiseerd onderwijs

over hoe de beoordeling van een tlv-aanvraag bij hen in zijn werk gaat. Bij deze samenwerkingsverbanden deden we ook casusonderzoek door in totaal 4 geanonimiseerde tlv-dossiers te bestuderen. Dit gaf kleur aan ons beeld van de tlv-afgifte en het leverde voorbeelden op. Verder hebben we 100 uitspraken van de Landelijke Bezwaaradviescommissie Toelaatbaarheidsverklaring (LBT) over ingediende tlv-kwesties uit de periode 2023-2025 geanalyseerd. Tot slot spraken we met het ministerie van OCW, de Inspectie van het Onderwijs en het Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden (ONSwv).

Financiële informatie – Slotwet

Soms bevat de slotwet hogere bedragen dan het parlement eerder via begrotingswijzigingen heeft goedgekeurd. Het parlement kan de slotwet, en daarmee de daarin opgenomen overschrijdingen, goedkeuren, maar is daartoe niet verplicht. Wanneer er sprake is van dergelijke overschrijdingen, gelden onze oordelen onder het voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de slotwet. Keurt het parlement de slotwet niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 28 760, Nr. 56. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016.

Algemene Rekenkamer (2023). *Gelijke kansen in het middelbaar beroepsonderwijs deel 1: Sturen op een goede uitgangspositie voor alle mbo-studenten*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 524, nr. 573. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Algemene Rekenkamer (2024a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 560 VIII, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Algemene Rekenkamer (2024b). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting OCW 2025. Begrotingshoofdstuk VIII van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36600-VIII, nr. 7. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

Algemene Rekenkamer (2024c). *Op weg naar gelijke kansen in het middelbare beroepsonderwijs. Deel 2: Wat zeggen data en praktijk?* Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 524 VIII, nr. 600. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 740 VII, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026. Begrotingshoofdstuk VIII van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36800-VIII, nr. 9. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

Algemene Rekenkamer (2025c). *Hoeveel tijd mag het kosten? Administratieve lasten voor leraren in het primair onderwijs*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 27 923, nr. 513. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026.

Algemene Rekenkamer (2026). *Blik op Nederland: Dashboard Doelen en Resultaten*. <https://blikopnederland.rekenkamer.nl/>, geraadpleegd op 26 maart 2026.

CPB (2016). *Evaluatie aftrekpost scholingsuitgaven*. CPB Notitie | 1 juli 2016.

CPB (2025). *Tussenevaluatie van de subsidieregeling verbetering basisvaardigheden*.
CPB: december 2025.

Dialogic & Significant (2023). *Evaluatie van het verlaagde btw-tarief*. Publicatienummer:
2022.107-2304.

ECPO (2013). *Evaluatiekader passend onderwijs, bijlage I: Kader voor het monitoren van Passend onderwijs*. Den Haag: EPCO.

Inspectie van het Onderwijs (2023). *De Staat van het Onderwijs 2023*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2025). *De Staat van het Onderwijs 2025*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2025a). *Samenwerkingsverbanden passend onderwijs (sectorbeeld)*.

Kohnstamm Instituut (2014). *Impact commissie Dijsselbloem op passend onderwijs*. Amstelveen: Kohnstamm Instituut (Rapport 921).

Kohnstamm Instituut (2024). *PIAAC 2023: Kernvaardigheden van volwassenen. Resultaten van de Nederlandse survey 2023*. Amstelveen: Kohnstamm Instituut (Rapport 1143, projectnummer 20775).

Ledoux, G. (2012). *Ex-ante evaluatie Passend onderwijs. Studie in opdracht van de ECPO*. In: ECPO (2013). *Evaluatiekader passend onderwijs*.

OCW (2014). *Besluit van 12 februari 2014 tot wijziging van diverse besluiten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs*. Staatsblad 2014, 95.

OCW (2025a). *Kamerbrief over de voortgang van de lerarenstrategie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 27 923, nr. 514.

OCW (2025b). *Kamerbrief over de voortgang van de lerarenstrategie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 27 923, nr. 518.

OCW (2025c). *Zesde voortgangsbrief Masterplan basisvaardigheden* (19 juni 2025). Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 289, nr. 827.

OCW (2025d). *Zevende voortgangsbrief Masterplan basisvaardigheden* (4 december 2025). Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 31 289, nr. 855.

OCW (2025e). *Monitor Basisvaardigheden 2025 Funderend onderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, december 2025.

OCW (2025f). *Kamerbrief over Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 31 524, nr. 690. Den Haag, Sdu.

OCW (2025g). *De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Een betere start voor kinderen met Nederlands als tweede taal*. 24 juni 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 32 824, nr. 455. Onze referentie 52104501.

OCW (2025h). *Toelaatbaarheidsverklaringen. Visualisatie van het proces van de tlv-aanvraag, en de aanmelding en begeleiding van leerlingen sbo, pro en (v)so cluster 3 en 4*. OCW, september 2025.

OCW (2026a). *OCW in cijfers. Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs*. <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/leerlingen/aantallen-ontwikkeling-aantal-leerlingen>. Geraadpleegd op 30 maart 2026.

OCW (2026b). *OCW in cijfers. Leerlingenaantallen voortgezet onderwijs*. <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/leerlingen/leerlingenaantallen-voortgezet-onderwijs>. Geraadpleegd op 30 maart 2026.

OCW et al. (2023a). *Samen Werken Aan Talent; Werkagenda MBO 2023-2027*. Vastgesteld d.d. 14 februari 2023. Ondertekend door minister van OCW, NRTO, VNG, SBB, VNO-NCW, MKB-Nederland, BVMBBO, JOBmbo en MBO Raad.

OCW et al. (2023b). *Stagepact MBO 2023-2027*. Vastgesteld d.d. 14 februari 2023. Ondertekend door JOBmbo, BVMBBO, MBO Raad, NRTO, VNO-NCW, MKB-Nederland, VNG, SBB, CNV Onderwijs, CNV Jongeren, FNV, FNV Young & United, AOb, FvOv, Ministerie van SZW en Ministerie van OCW. Publicatie-nr. 23400359. Den Haag: Ministerie van OCW.

PISA Nederland (2022). *Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.

PISA Nederland (2023). *Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2026). *Een kwestie van lange adem. Historische analyse van het beleid op het terrein van het lerarentekort*. Maastricht: eigen beheer.

Rijksoverheid (2026). *Coalitieakkoord 2026-2030. Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland*. D66, VVD en CDA. Rijksoverheid.nl, 30 januari 2026.

SEO & Dialogic (2025). *Evaluatie btw-vrijstellingen: diensten van lijkbezorgers, schrijvers, journalisten en componisten, voordrachten en fondswervende activiteiten*, SEO-rapport 2025-52, ISBN 978-90-5220-513-7.

SEO & Sardes (2025). *Implementatieonderzoek subsidieregeling 'Verbetering basisvaardigheden'. Eindmeting tranche 2 tijdvak 1*. Amsterdam: SEO.

Tweede Kamer (2011). *Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs [Wet passend onderwijs]*. Memorie van toelichting. Vergaderjaar 2011-2012. 33 106, nr. 3.

Tweede Kamer (2025). *Motie van het lid Moorman*. Vergaderjaar 2025-2026, 31 293, nr. 849.

Bijlage 4 Begrippenlijst

Een toelichting op veel voorkomende begrippen die we in onze rapporten gebruiken staat op: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/begrippenlijst>

Daarnaast gebruiken we in hoofdstuk 5 van dit rapport de volgende begrippen:

passend onderwijs

Passend onderwijs is het Nederlandse beleidssysteem waarbij scholen zorgplicht hebben om voor elke leerling een passende onderwijsplek te bieden, met of zonder extra ondersteuning. Het gaat dus niet om een schooltype, maar om het stelsel van ondersteuning binnen een reguliere scholen (met ondersteuning) of het gespecialiseerd onderwijs.

regulier onderwijs

Het onderwijsaanbod op een basisschool (po) of voortgezet onderwijs (vo) zonder een specifieke toelating op basis van een handicap of stoornis. Het onderwijs is bedoeld voor een brede groep leerlingen met geen, lichte tot gemiddelde ondersteuning. Het ministerie van OCW beschouwt het speciaal basisonderwijs (sbo) als regulier onderwijs, maar omdat leerlingen er wel een tlv voor nodig hebben, beschouwen wij het in dit onderzoek als gespecialiseerd onderwijs. Eventuele ondersteuning is basis- of extra ondersteuning, geregeld binnen het eigen schoolbudget en basisteam, en mogelijk vanuit middelen passend onderwijs, via het samenwerkingsverband passend onderwijs.

gespecialiseerd onderwijs (go)

Het gespecialiseerd onderwijs biedt onderwijs aan leerlingen die als gevolg van een beperking, ziekte of (gedrags)stoornis ondersteuning nodig hebben die het regulier onderwijs onvoldoende kan bieden. Binnen dit onderzoek verstaan wij onder gespecialiseerd onderwijs het speciaal basisonderwijs (sbo), speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso).

speciaal basisonderwijs (sbo)

Sbo is bedoeld voor leerlingen met lichte problematiek waarvoor de reguliere basisschool geen ondersteuning kan geven. Voor toelating op een sbo-school is een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) nodig. Het ministerie van OCW beschouwt het sbo als regulier onderwijs, maar omdat leerlingen er wel een tlv voor nodig hebben, beschouwen wij het in dit onderzoek als gespecialiseerd onderwijs.

speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso)

Betreft onderwijs aan kinderen in de leeftijdscategorie van zowel het primair als het voortgezet onderwijs, voor wie specialistische ondersteuning nodig is die het sbo en het regulier onderwijs niet kunnen bieden. Het (v)so bestaat uit 4 clusters. Voor deze scholen is een toelaatbaarheidsverklaring nodig.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Samenwerkingsverbanden beoordelen alleen de toelaatbaarheid tot het (v)so cluster 3 en 4. Binnen cluster 1 en 2 bepalen scholen zelf welke leerlingen toelaatbaar zijn.

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 11 mei 2026.

Dit document is op 20 mei 2026
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2026