

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)

Rapport bij het Jaarverslag 2024

2025



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. Bijlage 2 bevat een uitgebreidere toelichting op ons verantwoordingsonderzoek.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2024 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2024.

Inhoud

1. Onze conclusies | 4

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers | 6

- 2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart | 6
- 2.2 Feiten en cijfers ministerie | 10

3. Beleidsresultaten | 14

- 3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 14
- 3.2 Opvolgonderzoek Gelijke kansen in het mbo | 22
- 3.3 Opvolgonderzoek Masterplan basisvaardigheden | 28
- 3.4 Terugblik Nieuwkomers in het voortgezet onderwijs | 35
- 3.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 36

4. Bedrijfsvoering | 38

- 4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 38
- 4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 39
- 4.3 Opgeloste onvolkomenheden | 40
- 4.4 Onvolkomenheden | 41
- 4.5 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 43

5. Financiële informatie | 44

- 5.1 Oordeel over de financiële informatie | 45

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 47

- 6.1 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | 47
- 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 49

Bijlagen | 50

- Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2024 | 50
- Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 52
- Bijlage 3 Literatuur | 58
- Bijlage 4 Begrippenlijst | 63
- Bijlage 5 Eindnoten | 66

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap waren in 2024 de uitgaven € 56,5 miljard, de ontvangsten € 2,4 miljard en de verplichtingen € 61,1 miljard.

Lerarentekort terugdringen, gelijke kansen bevorderen en ervoor zorgen dat kinderen beter kunnen lezen en rekenen. Dat zijn doelen die de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) belangrijk vindt en waaraan hij veel geld uitgeeft. Maar het is vaak niet goed te volgen waar het geld naartoe gaat. De minister kan meer duidelijkheid geven over het verband tussen doelen, maatregelen, geld en resultaten. Ook kan hij duidelijker zijn over wat hij van scholen verwacht, want regie voeren helpt om betere resultaten te krijgen.

Een groot deel van het geld (€ 27,7 miljard) gaat naar het primair en voortgezet onderwijs. Het kabinet wil de basisvaardigheden verbeteren en het lerarentekort aanpakken. Het ministerie werkt daarom aan het *Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs*.

Het vorige kabinet investeerde extra geld in hoger onderwijs en wetenschap, bijvoorbeeld om de werkdruk te verlagen en ongebonden onderzoek te stimuleren. Het huidige kabinet wil hierop € 132 miljoen bezuinigen. Onbekend is hoe de minister met minder geld dezelfde doelen wil bereiken.

Kansenongelijkheid in het mbo: meer regie van de minister nodig

Begin 2024 was er, ondanks maatregelen van de minister, nog steeds kansenongelijkheid in het mbo. Daarom maakten de minister en mbo-instellingen afspraken om deze situatie te verbeteren. Dit vinden we positief. De minister geeft mbo-instellingen hiervoor ruim € 1 miljard extra. Hij heeft nog niet duidelijk gemaakt wat 'gelijke kansen' zijn en voor welke studenten het nodig is dit te regelen. Verder heeft hij niet gezegd wat hij eind 2027 wil bereiken en welke informatie hij gaat verzamelen om te zien of hij zijn doelen bereikt. De minister laat zo mogelijkheden liggen. Meer regie is nodig om gelijke kansen van mbo-studenten te bevorderen. Hij kan dat alsnog doen in het najaar van 2025, bij een tussentijdse evaluatie.

Scholen met subsidie basisvaardigheden zien betere prestaties in taal en rekenen

Met het *Masterplan basisvaardigheden* wil de staatssecretaris basisvaardigheden zoals lezen, schrijven en rekenen verbeteren. Eind 2024 kon zij ten dele vaststellen of het eerste tussendoel van het Masterplan is bereikt. Op basis van zelfrapportage door subsidiescholen zag zij een eerste verbetering in taal en rekenen. Of deze verbetering het *gevolg* is van de subsidie, is nu nog niet duidelijk. Eind 2025 verschijnt hierover een onderzoek van het Centraal Planbureau.

Geen controle op toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal onderwijs

Scholen voor speciaal onderwijs moeten een verklaring aanvragen om geld te krijgen van het ministerie. Daarbij moeten ze opgeven hoeveel extra ondersteuning een leerling nodig heeft. Hoe groter de opgave, hoe meer geld een school krijgt. De kans bestaat dat scholen meer geld vragen dan nodig. De minister controleert dat niet.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Onvolkomenheden bij ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bestaande onvolkomenheid	2021	2022	2023	2024	
1. M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen	×	×	×	×	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. M&O-beleid bekostiging onderwijsinstellingen				×	
Opgeloste onvolkomenheid					
3. IT-beheersingsmaatregelen DUO		×	×	✓	



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 Ontwikkelingen, feiten en cijfers
- Hoofdstuk 3 Beleidsresultaten
- Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5 Financiële informatie
- Hoofdstuk 6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Ontwikkelingen, feiten en cijfers

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft 3 belangrijke taken: een wettelijk kader ontwikkelen voor het onderwijs, de onderwijswetten uitvoeren en daarvoor geld verstrekken. Daarnaast is het ministerie verantwoordelijk voor bevordering van wetenschappelijk onderwijs en wetenschapsbeleid en voor het cultuur- en mediabeleid en het emancipatiebeleid.

Aan het begin van 2024 waren de verantwoordelijkheden van het ministerie verdeeld over 2 ministers en 1 staatssecretaris. Bij aantreden van het kabinet-Schoof op 2 juli 2024 werden die verantwoordelijkheden verdeeld over 1 minister en 1 staatssecretaris. De minister van OCW is verantwoordelijk voor het beroepsonderwijs, het hoger onderwijs, het wetenschapsbeleid, de Onderwijsinspectie en voor het beleid voor cultuur, erfgoed, archief, media en bibliotheek. Ook de onafhankelijkheid van journalistiek en het Commissariaat voor de Media vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister. De staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie is verantwoordelijk voor de voor- en vroegschoolse educatie, het primair, voortgezet, speciaal en passend onderwijs, volwasseneneducatie, informeel onderwijs, lerarenbeleid, maatschappelijke diensttijd, onderwijshuisvesting en het emancipatiebeleid.

2.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart

Op de beleidsterreinen van het ministerie van OCW hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan. De begroting 2024 van OCW bevatte extra investeringen voor met name het onderwijs. Op 17 september 2024 presenteerde de minister van OCW de ontwerpbegroting voor 2025. Die liet een ander beeld zien. Daarin gaf hij

aan € 2 miljard te gaan bezuinigen (OCW, 2024b). Een aantal van die bezuinigingen gaat over het afbouwen van de Maatschappelijke Diensttijd en het afschaffen van de startersbeurzen in het hoger onderwijs. De minister van OCW kreeg geen meerderheid in de Tweede Kamer voor de voorgestelde bezuinigingen op de OCW-begroting. Een deel van de bezuinigingen zijn daarop geschrapt of gedeeltelijk teruggedraaid. Zo is de bezuiniging op de subsidie Maatschappelijke Diensttijd verminderd van € 200 miljoen per jaar naar €70 miljoen. Om deze teruggedraaide bezuinigingen te kunnen opvangen waren onder andere bezuinigingen nodig van circa € 315 miljoen op de ontwerp-begroting 2025 van VWS. Het invullen van deze bezuinigingen zal door de minister van VWS nog worden opgepakt. Op 8 april 2025 zijn de begrotingen van OCW en VWS voor 2025 vastgesteld door de Eerste Kamer.

De minister maakt niet altijd duidelijk wat de financiële gevolgen zijn van extra geld en bezuinigingen voor organisaties die geld krijgen van het ministerie. Dit schreven wij in onze brief met aandachtspunten bij de begroting OCW 2025 (Algemene Rekenkamer, 2024b). We namen de btw-verhoging op leermiddelen als voorbeeld. Het kabinet-Schoof kreeg voor deze maatregel geen meerderheid in de Tweede Kamer. Het is nog onduidelijk hoe het kabinet het intrekken van deze maatregel gaat opvangen.

Verder wil de minister een nieuw bekostigingsinstrument invoeren voor het funderend onderwijs (OCW, 2025a). Deze gerichte bekostiging kan de minister inzetten als alternatief voor de lumpsum, subsidies en opdrachten. De gerichte bekostiging is een vorm van aanvullende bekostiging en zit tussen vaste en tijdelijke financiering in. Met gerichte bekostiging wil de minister meer sturen op de uitgaven en onderwijsresultaten van onderwijsinstellingen, zonder dat dit meer administratieve lasten voor hen oplevert. Zo wil de minister vanaf 1 januari 2027 het geld uit het *Masterplan basisvaardigheden* niet meer via subsidies uitbetalen, maar via gerichte bekostiging (zie § 3.3). In januari 2025 is het Wetsvoorstel gerichte bekostiging in internetconsultatie gegaan.

Brede welvaart

Sinds 2018 rapporteert het CBS in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals de stand en ontwikkeling van de brede welvaart. Brede welvaart is meer dan materiële welvaart of economische groei. De definitie zoals die wordt gebruikt in de monitor luidt: de kwaliteit van leven hier en nu, en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.

Voor de overheid is het relevant om te weten hoe het overheidsbeleid de brede welvaart kan beïnvloeden. Directe verbanden met beleidsmaatregelen zijn daarbij overigens niet altijd te leggen.

Nederland scoort vergeleken met andere landen in de Europese Unie redelijk goed op de indicatoren voor brede welvaart op de beleidsterreinen van de minister van OCW. Het gaat dan bijvoorbeeld om rekenvaardigheid bij jongeren en het aantal voortijdig schoolverlaters. Er zijn ook indicatoren waarop Nederland minder goed scoort, zoals leesvaardigheid van jongeren en het aantal vacatures in het onderwijs. In het tekstkader hieronder lichten we er een aantal indicatoren uit.

Indicatoren brede welvaart en het ministerie van OCW (CBS, 2025)

Als het gaat om 'leven lang ontwikkelen' scoort Nederland redelijk goed. Zo'n 23,2% van de Nederlanders tussen de 25 en 74 jaar volgden in 2023 onderwijs in de afgelopen 4 weken (plek 3 van de 27 EU-landen). Nederland scoort minder goed als het gaat om hoe tevreden mensen zijn met hun opleidingskansen (plek 14 van de 27 EU-landen in 2017). In 2023 onderzochten we (on)gelijke kansen in het mbo. We zagen toen dat de minister de aanpak van kansenongelijkheid belangrijk vindt, maar er ook onvoldoende richting aan geeft (Algemene Rekenkamer, 2024a). De minister maakt bijvoorbeeld niet duidelijk wat 'gelijke kansen' precies betekent (zie ook § 3.2).

Vergeleken met andere EU-landen beschikt de Nederlandse bevolking over goede digitale vaardigheden (plek 1 van de 27 EU-landen in 2023). De cijfers over andere basisvaardigheden laten een wisselend beeld zien. Zo scoorden Nederlandse 15-jarigen in 2022 hoog op rekenen (plek 2 van de 26 EU-landen) maar laag op leesvaardigheden (plek 20 van de 26 EU-landen). De gemiddelde prestaties in wiskunde van Nederlandse jongeren zijn hoger dan het OESO gemiddelde, maar laten volgens de website OCW in cijfers wel een daling zien sinds 2003 (OCW, 2025b). De staatssecretaris wil dat aan het einde van het schooljaar 2027-2028 de basisvaardigheden van leerlingen op orde zijn. Daarom is het vorige kabinet in 2022 gestart met het *Masterplan basisvaardigheden* (zie § 3.3).

Er zijn in Nederland weinig kinderen en jongeren die zonder diploma van school gaan (voortijdig schoolverlaters, plek 6 van de 27 EU-landen in 2023). Toch zitten er ook nog duizenden kinderen en jongeren al of niet tijdelijk thuis zonder onderwijs (OCW, 2024a).

Dit heeft een grote impact op hun leven (Kinderombudsman, 2024). De minister probeert thuiszitten tegen te gaan en werkt daarvoor onder andere aan het Wetsvoorstel terugdringen verzuim.

De Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals staat grotendeels los van de begrotings- en verantwoordingscyclus van de minister, terwijl deze hem zou kunnen ondersteunen in het concreet maken van zijn doelstellingen. In onze brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting OCW 2025 (Algemene Rekenkamer, 2024b) stelden we vast dat de minister in zijn beleidsagenda en beleidsartikelen nog geen verband legt met de indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals. Het internationaal cultuurbeleid in beleidsartikel 14 over cultuur is hierop een uitzondering. Zo zien we bijvoorbeeld bij het *Masterplan basisvaardigheden* dat de staatssecretaris gekozen heeft voor andere doelstellingen en indicatoren dan die opgenomen staan in de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals. Hierdoor kunnen verschillende beelden ontstaan over hoe het met de basisvaardigheden in Nederland gesteld is. Zo blijken op basis van de Monitor Brede Welvaart Nederlandse 15-jarigen relatief goed te scoren op rekenen, terwijl op basis van de indicatoren van de staatssecretaris de prestaties van bepaalde groepen leerlingen in rekenen-wiskunde achterblijven. We lichten deze verschillende beelden toe in § 3.3.

Voor de aanpak van het lerarentekort zijn indicatoren voor het arbeidsmarkt- en personeelsbeleid in het onderwijs van belang (zie figuur 1). Uit de Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals blijkt dat Nederlandse docenten minder uren werken dan veel van hun collega's in EU-landen (plek 15 van de 26 EU-landen in 2023). Ook heeft Nederland veel vacatures in het onderwijs in vergelijking met andere EU-landen (plek 20 van de 26 EU-landen in 2023). Een risico voor de kwaliteit van het onderwijs in de toekomst is dat er te weinig leraren voor de klas staan. Het lerarentekort is nu al groot (7.700 fte in het primair onderwijs en 3.800 fte in het voortgezet onderwijs) en het neemt in de toekomst nog meer toe (OCW, 2024c). De staatssecretaris probeert het tekort terug te dringen met de Lerarenstrategie (zie § 3.1.1).

Figuur 1 Enkele indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart en de SDG's 2025

In de Monitor Brede Welvaart scoort Nederland minder goed op arbeidsmarkt- en personeelsbeleid in het onderwijs

	Trend	Positie Nederland
 Kwaliteitsonderwijs		
Vacaturegraad in het onderwijs 17 vacatures per 1.000 banen op 31 december in 2024		20/26 (2023)
Gewerkte uren in het onderwijs 49,9 gewerkte uren per inwoner in 2024		15/26 (2023)

Uitleg CBS bij figuur: Als er een pijltje staat is er een significante stijging of daling, een trend op de middellange termijn, in de afgelopen jaren. De positie van Nederland is ten opzichte van andere EU-landen.

Zie voor meer informatie:

<https://www.cbs.nl/visualisaties/monitor-brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals>

Bron: CBS, 2025

Meer informatie over de factsheets brede welvaart is te vinden op de website van het CBS: www.cbs.nl.

2.2 Feiten en cijfers ministerie

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in 2024 € 56,5 miljard uitgegeven. Dit is 14,7% van de totale rijksuitgaven over 2024. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 61,1 miljard. De ontvangsten bedroegen € 2,4 miljard. 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 1 Ministerie van OCW (VIII) in miljoenen € en aantallen fte's

	2022	2023	2024
Verplichtingen	60.482	56.089	61.085
Uitgaven	53.199	55.123	56.464
Ontvangsten	1.791	2.024	2.383
Fte's	5.466	6.103	6.445

Tabel 2 laat de ontwikkeling zien van de gerealiseerde uitgaven van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In totaal gaf het ministerie € 1,3 miljard meer uit dan in 2023. De grootste verandering zat bij het beleidsartikel voor wetenschappelijk onderwijs (zie § 3.1). Door afrondingsverschillen komen in tabel 2 de totalen niet precies overeen met de verschillen tussen en de som van de individuele getallen.

Tabel 2 Ministerie van OCW (VIII) realisatieverschillen uitgaven 2023 en 2024
in miljoenen €

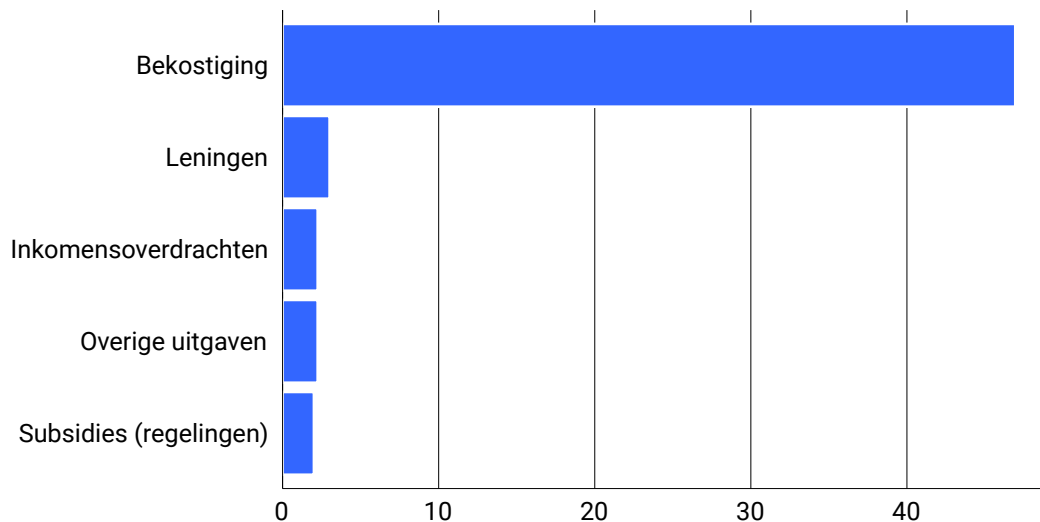
Begrotingsartikel	2023	2024	Vershil
1. Primair onderwijs	16.025	16.026	1
3. Voortgezet onderwijs	11.467	11.712	245
4. Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	5.812	5.867	54
6. Hoger beroepsonderwijs	4.551	4.706	155
7. Wetenschappelijk onderwijs	7.094	7.413	319
8. Internationaal beleid	21	24	3
9. Arbeidsmarkt en personeelsbeleid	188	226	38
11. Studiefinanciering	5.243	5.419	176
12. Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	69	78	9
13. Lesgelden	16	19	2
14. Cultuur	1.285	1.389	104
15. Media	1.276	1.302	26
16. Onderzoek en wetenschapsbeleid	1.688	1.830	142
25. Emancipatie	20	21	1
91. Nominaal en Onvoorzien	0	0	0
95. Apparaatskosten	367	432	65
Totaal	55.123	56.464	1.341

Figuur 2 Uitgaven ministerie van OCW (VIII) in 2024 (op basis van realisatiecijfers van het ministerie van Financiën)

Van de begroting van OCW gaat het meeste geld naar bekostiging van onderwijsinstellingen

In miljarden €

■ Uitgaven (realisatiecijfers)



Bron: de indeling van de financiële instrumenten is gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën.

De uitgaven van het ministerie van OCW bestaan hoofdzakelijk uit de bekostiging van scholen, universiteiten, wetenschappelijke organisaties, de publieke omroep en culturele instellingen. Subsidies vormen een klein deel van de totale uitgaven (zie figuur 2). De scholen hebben de afgelopen jaren steeds meer subsidie ontvangen. Het kabinet-Schoof streeft ernaar om het aantal subsidies vanaf 2026 terug te brengen. We onderzochten het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) bij subsidies aan onderwijsinstellingen tegen te gaan. In § 4.4.1 presenteren we de uitkomsten van dit onderzoek. Daarnaast onderzochten we in § 4.4.2 het M&O-beleid bij de bekostiging van onderwijsinstellingen. Onder het financiële instrument 'overige uitgaven' vallen onder andere de bijdragen aan zelfstandig bestuursorganen (zbo's), de agentschappen Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Nationaal Archief (NA). Bij DUO deden we onderzoek naar de IT beheersmaatregelen. De resultaten staan in § 4.3.1.

De minister van OCW geeft voornamelijk geld aan instellingen op afstand van zijn ministerie, zoals scholen en musea. Deze instellingen hebben ook een bepaalde autonomie ten opzichte van de minister, zoals de besturen van onderwijsinstellingen. Het is van belang dat de minister *vooraf* in zijn begroting duidelijk maakt wat hij wil

bereiken (doelen en resultaten) en wat hij daarvoor gaat doen (maatregelen en budget). En dat hij *achteraf* in zijn jaarverslag kan aangeven wat hij heeft bereikt en gedaan om dit te bereiken. Zo biedt hij het parlement inzicht in zijn beleid en de resultaten. Dit inzicht heeft de Tweede Kamer nodig voor controle, voor de uitoefening van het budgetrecht en om, samen met de Eerste Kamer, decharge te verlenen aan de minister. Voor de minister zelf is het duidelijker maken van de relatie tussen zijn doelen, maatregelen, budget en resultaten ook van belang. Hij kan dan immers beter vaststellen of hij op de goede weg is en bijsturen indien dat nodig is. Daarnaast kan hij op basis hiervan onderbouwde keuzes maken in zijn maatregelen en budget, wat gegeven de huidige bezuinigingsopgave van groot belang is. Ook voor het uitoefenen van het budgetrecht door de Tweede Kamer.

Wij zien dat de minister van OCW met zijn begroting en jaarverslag het parlement nog onvoldoende inzicht geeft. Hij kan dit inzicht vergroten door meer duidelijkheid te geven over de koppeling tussen zijn doelen, maatregelen, budget en resultaten. We zien dat de minister voor het *Masterplan basisvaardigheden* (zie § 3.3) het inzicht in zijn begroting en jaarverslag heeft verbeterd. Tegelijkertijd zien we dat hij dat nog niet consequent doet. Zo geeft de minister nog te weinig inzicht in de *Werkagenda MBO* en het *Stagepact MBO* (zie § 3.2). Bij de Lerarenstrategie kan het inzicht ook beter (zie § 3.1.1). We moedigen de minister van OCW dan ook aan om zijn OCW-ontwerpbegroting voor 2026 duidelijker en completer te maken. En om hierbij de uitkomsten van ons onderzoek naar zijn beleidsresultaten in hoofdstuk 3 van dit rapport te betrekken. Dit vraagt om meer, en consequente, regie van de minister. Zie verder § 3.1.

3.

Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk bespreken we beleidsresultaten. In § 3.1 beschrijven we hoe de minister zelf rapporteert over het bereiken van enkele van zijn beleidsdoelen. Vervolgens gaan we in op de resultaten van onze 2 opvolgonderzoeken. In § 3.2 kijken we naar de resultaten van het beleid op het gebied van gelijke kansen in het mbo van de minister van OCW. In § 3.3 staat de voortgang bij het eerste tussendoel van het *Masterplan basisvaardigheden* centraal. Dit Masterplan valt onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie.

Daarna volgt een terugblik op ons eerdere onderzoek naar nieuwkomers in het voortgezet onderwijs (§ 3.4). We ronden dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van OCW in § 3.5.

In de *Staat van de rijksverantwoording 2024* geven we een rijksbreed beeld van de kabinetsresultaten, de uitkomsten van dit hoofdstuk bieden daarvoor een basis.

3.1 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

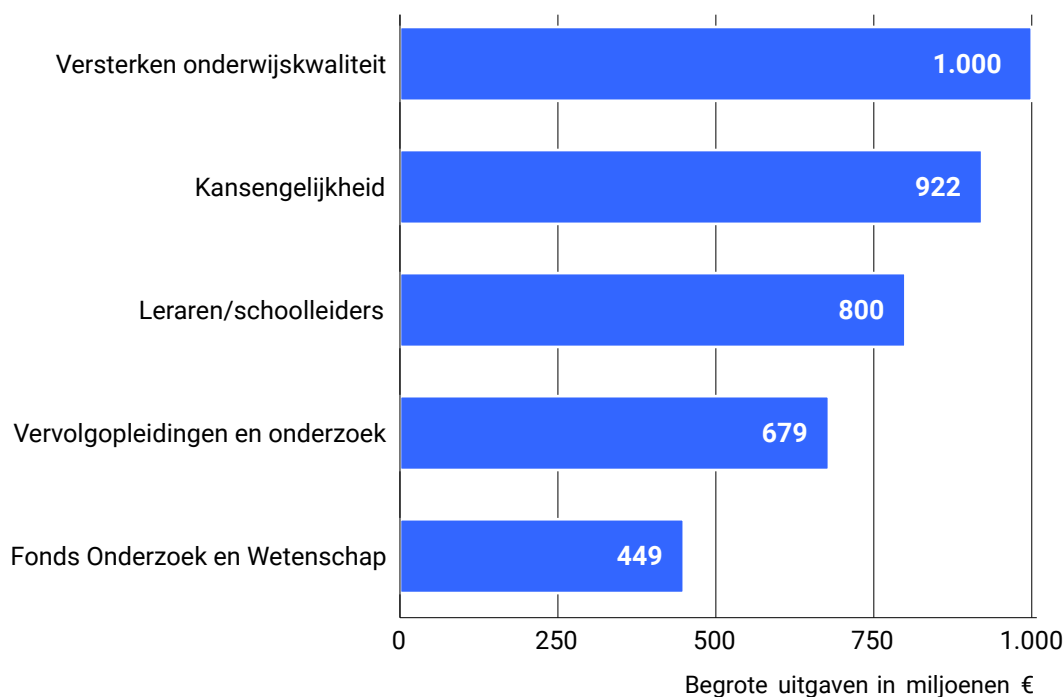
Beleidsmatige mutaties

Het kabinet-Rutte IV stelde vanaf 2022 extra geld beschikbaar uit het Coalitieakkoord voor verschillende beleidsthema's. De 5 grootste inhoudelijke veranderingen op de begroting tussen 2022 en 2024 hadden te maken met enkele van die beleidsthema's (zie figuur 3). We noemen die veranderingen 'beleidsmatige mutaties'. Deze 5 beleidsmatige mutaties waren allemaal intensiveringen. Negatieve bijstellingen verwachten

we volgend jaar te zien, vanwege de aangekondigde bezuinigingen op de OCW-begroting voor 2025 (zie § 2.1).

Figuur 3 Grootste beleidsmatige uitgavenmutaties ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Grootste veranderingen komen door geld uit Coalitieakkoord Rutte IV



Er ging € 1 miljard naar het versterken van de onderwijskwaliteit. Ongeveer tweederde hiervan was bedoeld voor het *Masterplan basisvaardigheden* (zie § 3.3).

Het kabinet stelde daarnaast € 921,5 miljoen beschikbaar voor kansengelijkheid. Daarvan ging onder andere € 139,5 miljoen naar de Maatschappelijke Diensttijd (zie § 3.1.2).

Structureel € 800 miljoen was bedoeld voor het aantrekken en behouden van goede leraren en schoolleiders (zie § 3.1.1).

In het Coalitieakkoord van het vorige kabinet was ook € 679 miljoen beschikbaar gesteld voor vervolgopleidingen en onderzoek. Dit was onder meer bedoeld om met name in het hoger onderwijs en wetenschap de werkdruk te verlagen en te investeren in ongebonden onderzoek.

Tot slot ging er € 449,3 miljoen extra naar het Fonds Onderzoek en Wetenschap (Fonds O&W). Het doel hiervan was om achtergebleven investeringen in onderzoek in te halen, de kwaliteit te versterken en de werkdruk te verlagen. In de startnota bij het Coalitieakkoord kabinet-Rutte IV ging het kabinet uit van € 700 miljoen in 2024, maar het geld is met een andere verdeling over de jaren overgeheveld naar de begroting.

Medewerkers van het ministerie geven in een reactie aan dat dit te maken heeft met de onderliggende bestedingsplannen van de directie en de manier waarop het geld kan worden uitgegeven. Opgeteld zou er € 5 miljard naar het Fonds O&W gaan, verspreid over 10 jaar.

Dit was voordat het kabinet-Schoof aankondigde € 132 miljoen per jaar te gaan bezuinigen op het Fonds O&W (OCW, 2024d). Ongeveer een derde van het bedrag voor het Fonds O&W was in 2024 gereserveerd voor starters- en stimuleringsbeurzen voor onderzoekers. In de ontwerpbegroting 2025 stelt de minister voor om de starters- en stimuleringsbeurzen te schrappen. De reden daarvoor is volgens de minister dat de beurzen “in de praktijk uitvoeringstechnisch complex” bleken en er “geen eenduidige evidentie” was dat zij effectief waren om de werkdruk te verlagen (OCW, 2024d, p. 32). Op het moment dat de bezuiniging werd voorgesteld waren de beurzen nog niet geëvalueerd. De aankondiging van de bezuinigen heeft volgens de minister geleid tot terughoudendheid in toekennen en uitgeven van de beurzen (OCW, 2025b). De evaluatie van de beurzen die gepland stond voor 2024 is uitgesteld vanwege het beperkte aantal toegekende en uitgekeerde beurzen. Wat de bezuiniging betekent voor de evaluatie, wordt nog gezien. De minister houdt € 77,9 miljoen per jaar beschikbaar voor stimuleringsbeurzen, de startersbeurzen worden per 2025 stopgezet. Het is onbekend hoe de minister zonder de beurzen dezelfde doelen (werkdruk verlagen en ongebonden onderzoek stimuleren) wil bereiken. Ook voor andere bezuinigen geldt dat de minister niet altijd duidelijk maakt wat die betekenen voor de ontvangende organisaties (Algemene Rekenkamer, 2024b).

Inzicht in doelen, maatregelen, geld en resultaten

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: hij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of hij 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 Lerarenstrategie en Maatschappelijke Diensttijd uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag en andere documentatie.

Als eerste gingen we na hoeveel geld er naar de belangrijkste beleidsthema's ging in 2024. Wij konden deze vraag niet beantwoorden, omdat de minister wel beleidsprioriteiten stelt, maar daar geen totaalbedragen aan koppelt. Door bedragen in de begroting bij elkaar op te tellen kunnen we inschatten dat iedereen gelijke kansen, Een sterke basis en hoge kwaliteit en Lerarenstrategie qua geld in 2024 de grootste beleidsthema's waren. Maar we weten niet hoeveel geld er precies naar deze

3 beleidsprioriteiten gaat. Medewerkers van het ministerie lichten aan ons in een reactie toe dat door het abstractieniveau van de beleidsprioriteiten er geen koppeling te maken is naar een duidelijk geldbedrag per prioriteit. Daarnaast zouden verschillende maatregelen bijdragen aan verschillende beleidsprioriteiten, door de samenhang tussen die prioriteiten. De investering in lerarenopleidingen kan bijvoorbeeld bijdragen aan zowel de prioriteit terugdringen van het lerarentekort als aan de prioriteit kwaliteit van het onderwijs. Volgens medewerkers van het ministerie is het wel mogelijk te bepalen hoeveel geld er naar een individuele maatregel gaat die onder een beleidsprioriteit valt. In de praktijk blijkt ook dit niet altijd eenvoudig op basis van de informatie die de minister beschikbaar stelt aan de Tweede Kamer. Dit lichten we toe aan de hand van maatregelen uit de Lerarenstrategie (§ 3.1.1).

Het lastig kunnen koppelen van prioriteiten, maatregelen, en geld laat zien dat het belangrijk is dat de minister van OCW zijn doelen en prioriteiten concreet formuleert. Vervolgens kan hij deze verbinden met zijn maatregelen, het geld dat hij inzet en de resultaten die hij wil bereiken. Anders geeft hij de Tweede Kamer onvoldoende inzicht om de minister van OCW te controleren, het budgetrecht uit oefenen en om, samen met de Eerste Kamer, decharge te kunnen verlenen aan de minister van OCW. In § 2.2 moedigen we de minister van OCW aan om zijn OCW-ontwerpbegroting voor 2026 duidelijker en completer te maken. Hij kan dit doen door zijn doelen, maatregelen, geld en resultaten op hoofdlijnen op te nemen in zijn beleidsagenda. Verder kan hij in beleidsartikelen zijn specifieke doelen, maatregelen, geld en resultaten opnemen voor het betreffende begrotingsjaar. Op deze manier kan de Tweede Kamer het budgetrecht dat geldt op het niveau van beleidsartikelen uitoefenen. Ten slotte kan hij op www.ocwincijfers.nl de (tussentijdse) resultaten op basis van indicatoren in relatie tot zijn beoogde doelen weergeven. De minister kan dit koppelen aan de maatregelen die hij treft en het geld dat hij hiervoor inzet.

Tot slot hebben we gekeken naar een losse subsidieregeling, namelijk de Maatschappelijke Diensttijd (§ 3.1.2).

3.1.1 Lerarenstrategie

In 2022 constateerde de toenmalige minister van OCW dat het niet lukte om de lerarentekorten voldoende terug te dringen. Daarom startte de minister in 2022 met een landelijke lerarenstrategie: een pakket aan diverse maatregelen, een programmabureau en periodiek inzicht in de voortgang van de uitvoering van de strategie. Voor een deel van die maatregelen is geld vrijgemaakt in 2024. Een ander deel van de maatregelen bestaat uit gesprekken, verkenningen en onderzoek. Geld dat naar de Lerarenstrategie gaat, is terug te vinden op verschillende begrotingsartikelen (1, 3, 6 en 9). Het geld wordt

uitgegeven via zowel structurele bekostiging als tijdelijke subsidies en opdrachten. Wij hebben onderzocht wat de bewindspersonen in 2024 precies deden om het lerarentekort terug te dringen, hoeveel dat zou kosten, wat het moest opleveren en wat de resultaten zijn.

Minister doet veel om tekorten te verkleinen, maar geeft parlement geen compleet beeld

De minister doet veel verschillende dingen om het lerarentekort terug te dringen. Zo stelt hij geld beschikbaar om leraren en schoolleiders van buiten het onderwijs aan te trekken (zij-instroom) en de werkdruk op scholen te verlagen. Ook zijn er diverse onderzoeken uitgevoerd of gestart, bijvoorbeeld naar werkbelasting van schoolleiders en administratieve lasten. De minister biedt de Tweede Kamer geen compleet beeld van de maatregelen, geld, doelen en resultaten van de Lerarenstrategie. Daarom hebben wij geprobeerd om zelf een overzicht te maken op basis van de informatie die de minister verstrekke aan de Tweede Kamer. Ook wij hebben geen compleet beeld kunnen vormen, ook niet na aanvullingen van het ministerie. In het tekstkader hieronder beschrijven we onze zoektocht naar informatie.

Wat hebben we gedaan?

We wilden weten welke maatregelen in 2024 onder de Lerarenstrategie vielen en welke bedragen we daaraan konden koppelen. Eerst keken we waar de extra € 800 miljoen voor leraren/schoolleiders naartoe zou gaan. In de startnota van het Coalitieakkoord kabinet-Rutte IV zijn de middelen niet uitgesplitst. Daarom zochten we verder in de begroting van 2024. Ook daarin zijn de middelen niet uitgesplitst. Door in de begroting te zoeken op ‘leraren’ konden we het overzicht verder invullen.

Vervolgens gebruikten we het dashboard van de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) van de Tweede Kamer over middelen, doelen en resultaten van de lerarenaanpak (DAO, 2024). Dit dashboard is gemaakt op verzoek van de Kamer en is later openbaar gemaakt. We hebben de informatie uit dit dashboard overgenomen en niet nader geverifieerd. Wel hebben we het voorgelegd aan het ministerie. Daarna keken we naar de laatste voortgangsbrief over de Lerarenstrategie (OCW, 2024e).

Wanneer we in de begroting, het dashboard en voortgangsbrief niet alle informatie konden vinden, zochten we naar andere documentatie over een specifieke maatregel. We vonden die informatie soms in Kamerbrieven, evaluaties, onderzoeken en op websites. Uiteindelijk zetten we alle informatie in een tabel en noteerden we een vraagteken waar informatie miste. De tabel legden we ter controle voor aan het ministerie. We vroegen bij sommige maatregelen

of deze uniek waren of een iets andere naam hadden gekregen. Medewerkers van het ministerie voegden een aantal maatregelen toe, vulden sommige openstaande vragen in en wezen ons op aanvullende bronnen. Soms konden we aan de hand van hun reactie alsnog zelf de informatie in openbare bronnen vinden.

Hoewel de minister van OCW veel informatie verstrekke over de Lerarenstrategie, is deze informatie versnipperd over verschillende documenten (brieven, begrotingen, etc.). Dit maakt het nagenoeg onmogelijk voor de Tweede Kamer om een compleet beeld te krijgen op basis van de informatie die de minister beschikbaar stelt. De Tweede Kamer vroeg in 2015 om inzicht in de lerareninvesteringen, omdat de begroting te weinig houvast bood (Algemene Rekenkamer, 2015). Ook recenter bleek er in de Kamer behoefte te zijn aan een overzicht van de Lerarenstrategie (OCW, 2024a). De staatssecretaris zegde toe om met een dashboard te komen (OCW, 2025a). We volgen met belangstelling het nakomen van deze toezegging.

We konden op de begroting niet altijd zien waar de minister (structureel) geld voor de aanpak van het leraren- en schoolleiderstekort precies aan uitgeeft. Zo is € 1,5 miljard uit het Onderwijsakkoord (OCW, 2022) niet uitgesplitst op de begroting. In het Onderwijsakkoord zelf stond hoe het bedrag verdeeld zou worden, daarna is het verwerkt in de bekostiging voor het primair en voortgezet onderwijs. Medewerkers van het ministerie lieten weten dat de € 1,5 miljard bestaat uit bedragen die op verschillende momenten zijn toegevoegd. Het gaat om € 500 miljoen structurele middelen voor het dichten van de loonkloof en € 200 miljoen uit het Coalitieakkoord voor 'versterken onderwijskwaliteit' en € 800 miljoen uit het Coalitieakkoord voor 'leraren/schoolleiders'. Opgeteld is dit € 1,5 miljard. In ons verantwoordingsonderzoek over 2023 constateerden we dat het extra geld uit het Coalitieakkoord niet meer afzonderlijk te traceren was (Algemene Rekenkamer, 2024a).

Van sommige maatregelen die wij tegenkwamen, konden we geen bedragen vinden. Medewerkers van het ministerie leggen in hun reactie uit dat het bij deze maatregelen vaak gaat om personele inzet, onderzoeken, communicatieopdrachten of ondersteuning. Het grootste deel hiervan wordt volgens hen gedekt uit de posten 'Overige subsidies' en 'Opdrachten' op artikel 9 van de begroting (ongeveer € 7 miljoen in 2024). We weten niet precies welke maatregelen hier uit gedekt worden. Op de begroting zijn de bedragen niet uitgesplitst. Het ministerie heeft wel een overzicht van uitgaven uit deze posten, maar maakt dit niet openbaar. De reden hiervoor is dat de bedragen volgens het ministerie te klein zijn en jaarlijks veranderen. Het ministerie heeft een aantal bedragen onder deze posten ingevuld in ons overzicht, zoals de landelijke

campagne 'Werken met de Toekomst' om het imago van werken in het onderwijs te verbeteren (€ 500.000). We hebben deze bedragen niet kunnen verifiëren. Als we de bedragen bij elkaar optellen, komen we uit op ongeveer € 2,47 miljard dat naar de Lerarenstrategie zou gaan in 2024. Het exacte bedrag kunnen we helaas niet achterhalen.

Onduidelijk of tekorten afnemen door maatregelen Lerarenstrategie

De minister en staatssecretaris rapporteren 2 keer per jaar aan de Tweede Kamer over de voortgang van de Lerarenstrategie. In de laatste voortgangsbrief gaan zij in op resultaten van een deel van de Lerarenstrategie. Daarin worden niet altijd bedragen gekoppeld aan de maatregelen. Informatie over resultaten van maatregelen uit de Lerarenstrategie is ook te vinden op www.ocwincijfers.nl en in evaluaties en onderzoeken naar specifieke maatregelen. Van het grootste deel van de maatregelen is informatie beschikbaar over de doelen en resultaten van de maatregelen. Er waren in 2024 bijvoorbeeld 2.244 zij-instromende leraren in het onderwijs en 908 aanvragen voor de subsidie Onderwijspersoneel Opleiding tot Leraar (OCW, 2024e). Maar voor ons is niet altijd navolgbaar of de maatregelen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het terugdringen van het lerarentekort. Dit wordt niet duidelijk uit de voortgangsbrieven, noch uit OCW in cijfers. Op de Strategische Evaluatie Agenda's van 2024 en 2025 staat een Evaluatie onderwijspersoneel (2022-n.t.b.). Het is ons niet bekend wanneer deze evaluatie is afgerond.

3.1.2 Maatschappelijke Diensttijd

We waren ook benieuwd naar de uitgaven voor en resultaten van de subsidieregeling Maatschappelijke Diensttijd (MDT) in 2024. MDT is in 2020 gestart door het ministerie van VWS en is in 2022 overgegaan naar het ministerie van OCW. Organisaties kunnen de subsidie aanvragen om projecten voor jongeren uit te voeren. Met MDT wil de overheid de maatschappelijke en sociale betrokkenheid van jongeren tussen 12 en 30 jaar stimuleren en faciliteren (OCW, 2024b). In 2024 was er € 139,5 miljoen gereserveerd voor MDT (€ 121,2 subsidies en € 18,3 miljoen opdrachten).

Doelen MDT zijn opgesteld en resultaten worden gevolgd

Bij de opzet van de maatregel zijn doelen, indicatoren en streefwaarden geformuleerd (VWS, 2020). De 3 hoofddoelen zijn: iets doen voor een ander en/of de samenleving, talentontwikkeling en betekenisvolle ontmoetingen. 2 voorbeelden van beoogde resultaten zijn dat MDT-jongeren 3 jaar na MDT meer ontmoetingen hebben met mensen buiten de eigen omgeving en meer vrijwilligerswerk doen dan jongeren die geen MDT hebben gedaan. Daarnaast zijn er in 2023 doelen gesteld voor de opschaling van MDT. In 2024 viel MDT onder de beleidsprioriteit 'Iedereen gelijke kansen'. Dat betekent dat

de hoofdoelen van MDT moeten bijdragen aan gelijke kansen voor jongeren. De staatssecretaris heeft niet geoperationaliseerd wat het gewenste effect van MDT is op kansengelijkheid. De bewindspersonen hebben nog altijd geen eenduidige definitie van kansengelijkheid (zie § 3.2).

De staatssecretaris verzamelt informatie over de voortgang van MDT bij deelnemende jongeren en subsidieontvangers. Ook laat zij verschillende onderzoeken uitvoeren, zoals een effectevaluatie door het CBS in 2023. Op basis daarvan rapporteert de staatssecretaris jaarlijks aan de Tweede Kamer over de voortgang van MDT. Ook informeert zij de Tweede Kamer in 2024 over afgerond en toekomstig onderzoek naar MDT (OCW, 2024c). In de meest recente voortgangs- en onderzoeksrapportage geeft de staatssecretaris resultaten weer op de 3 pijlers van MDT en reflecteert ze op de streefwaarden voor de 3 pijlers en opschalingsambities (OCW, 2024b; 2024c). Hieruit blijkt dat MDT meer dan 900.000 jongeren effectief heeft bereikt. Op het gebied van kansengelijkheid vermeldt de staatssecretaris dat MDT er is voor alle jongeren en dat steeds meer projecten zich richten op jongeren in een minder kansrijke positie. De staatssecretaris vermeldt niet in hoeverre MDT bijdraagt aan kansengelijkheid.

De minister en staatssecretaris rapporteren in de laatste voortgangs- en onderzoeksrapportage (OCW, 2024b; 2024c) meer resultaten dan in tabel 3 zijn opgenomen. In verband met de leesbaarheid hebben we een selectie gemaakt.

Tabel 3 De bereikte resultaten van MDT, zoals de minister en staatssecretaris OCW rapporteerden in openbare bronnen (bedragen in miljoenen €)

Maatregel	Doel	Financieel belang in 2024	Resultaat/inzet (zelfrapportage minister)
MDT	1. Iets doen voor een ander en/of de samenleving (minimaal 85%) 2. Talentontwikkeling (minimaal 60%) 3. Ontmoetingen (minimaal 70%)	139,5	1. 95% van de MDT-jongeren vindt het na afloop belangrijk iets voor een ander en/of de samenleving te doen. MDT-jongeren vinden het vaker belangrijk zich in te zetten voor de ander en de samenleving dan de referentiegroep. 2. 60% van de jongeren vindt MDT leerzaam en 62% ontwikkelt vaardigheden tijdens MDT. Meedoen aan MDT is significant gerelateerd aan talentontwikkeling. 3. 94% van de MDT-jongeren leert tijdens MDT mensen met een andere leeftijd, afkomst of opleidingsniveau kennen. MDT-jongeren uit de steekproef (effectmeting) hadden vaker wekelijks contact met mensen met een andere herkomst of die ten minste 5 jaar van leeftijd verschilden.

3.2 Opvolgonderzoek Gelijke kansen in het mbo

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van OCW heeft gevoerd om de gelijke kansen van studenten in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) te bevorderen. In ons onderzoek beoordelen we of de minister voldoende voortgang heeft gemaakt. Wij gebruikten daarbij de resultaten van ons eerdere onderzoek naar gelijke kansen mbo dat we op 14 februari 2024 publiceerden.

3.2.1 Conclusies

Uit ons onderzoek van 14 februari 2025 blijkt dat mbo-studenten te maken hebben met ongelijke kansen. We stellen vast dat de minister van OCW in 2024 en in de eerste helft van 2025 zelf een aantal maatregelen heeft genomen om gelijke kansen van mbo-studenten te bevorderen. Bijvoorbeeld door € 150 miljoen per jaar extra beschikbaar te stellen om studenten die een niveau 2-opleiding volgen beter te begeleiden. Daarnaast heeft de minister mbo-instellingen gestimuleerd om te zorgen voor gelijke kansen voor al hun studenten. Hij doet dat onder andere door landelijke

kaders te stellen en hiervoor extra budget van ruim € 1 miljard beschikbaar te stellen, in de periode 2024-2027. Mbo-instellingen hebben op basis van deze landelijke kaders kwaliteitsagenda's opgesteld, waarin ze aangeven hoe ze onder andere de kansengelijkheid van mbo-studenten willen verbeteren. Hieruit blijkt: als de minister landelijke kaders stelt, nemen mbo-instellingen deze over. Als de minister geen landelijke kaders stelt, ontstaan er verschillen tussen mbo-instellingen. Bijvoorbeeld of studenten wel of niet de begeleiding en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Hierdoor kan voor bepaalde mbo-studenten op de ene school kansengelijkheid in stand blijven, terwijl ze op een andere mbo-school beter af zouden zijn. De minister bestempelt een deel van deze verschillen als ongewenst. Bijvoorbeeld als het gaat om het benoemen van maatschappelijk relevante sectoren waar een tekort aan arbeidskrachten is.

De minister heeft meer inzicht, maar nog niet in de resultaten van zijn aanpak

De minister heeft in 2024 en in de eerste helft van 2025 nog geen definitie, doelen en doelgroepen vastgesteld. De minister pakt zo nog onvoldoende regie. Hij heeft wel een begin gemaakt met onderzoeksactiviteiten voor meer inzicht in de kansengelijkheid bij kwetsbare mbo-studenten. Maar hiermee kan de minister nog niet vaststellen in welke mate de kansen voor mbo-studenten ongelijk zijn. Hij kan ook nog niet bepalen of zijn maatregelen en die van mbo-instellingen ervoor zorgen dat de kansengelijkheid van mbo-studenten minder wordt. De minister van OCW heeft er nog niet voor gezorgd dat hij over voldoende informatie beschikt om het parlement inzicht te geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn maatregelen en inzet van publiek geld voor het bevorderen van gelijke kansen voor mbo-leerlingen. Hierdoor laat de minister mogelijkheden liggen om de aanpak van de kansengelijkheid te verbeteren. We zien de tussentijdse evaluatie van de *Werkagenda* en het *Stagepact* in de tweede helft van 2025 als een uitgelezen mogelijkheid voor de minister om meer regie te pakken. Langer wachten zorgt er immers voor dat nieuwe lichtingen studenten niet de gelijke kansen krijgen die ze nodig hebben om de opleiding die past bij hun capaciteiten, talenten en vaardigheden te starten en succesvol af te ronden.

3.2.2 Nog steeds sprake van kansengelijkheid bij mbo-studenten

Op 12 september 2023 en 14 februari 2024 publiceerden we de resultaten van ons onderzoek naar gelijke kansen van studenten in het mbo (Algemene Rekenkamer, 2023; 2024). We constateren in deze rapporten dat mbo-studenten te maken hebben met ongelijke kansen — ondanks maatregelen en extra geld van de minister van OCW en inzet van mbo-instellingen. Bovendien blijkt dat het uitmaakt bij wie studenten hun opleiding en stage volgen. We zagen niet alleen verschillen in de begeleiding

en ondersteuning van studenten tussen mbo-instellingen, maar vooral ook binnen mbo-instellingen. Daarom vroegen we de minister meer regie te nemen en duidelijkere landelijke kaders te stellen. De minister moet duidelijk maken wat hij verstaat onder 'gelijke kansen', wat hij eind 2027 bij welke groepen studenten wil bereiken, en op basis van welke informatie hij bepaalt of deze resultaten zijn behaald. Mbo-bestuurders kunnen deze kaders vervolgens vertalen voor toepassing in hun eigen instelling.

In ons verantwoordingsonderzoek 2024 beoordelen we of de minister van OCW samen met mbo-instellingen:

- een definitie van gelijke kansen in meetbare en toetsbare termen heeft vastgesteld;
- heeft bepaald welke resultaten hij eind 2027 voor ogen heeft bij duidelijk gedefinieerde groepen studenten;
- heeft bedacht welke basisinformatie nodig is om de ontwikkeling naar gelijke kansen te volgen en de effectiviteit van maatregelen en extra budget vast te stellen.

3.2.3 Minister neemt zelf maatregelen

Het is van belang dat mbo-studenten een opleiding kunnen volgen en succesvol af kunnen ronden, die bij hun capaciteiten, talenten en vaardigheden past. Dat vergroot hun kansen op een duurzame plek op de arbeidsmarkt. Dit heeft positieve gevolgen voor hun welzijn en economische zelfstandigheid. Niet iedere student heeft dezelfde kansen; het maakt namelijk voor studenten uit wat hun achtergrond en thuissituatie is. Dit concluderen we in ons eerdere onderzoek naar gelijke kansen van mbo-studenten (Algemene Rekenkamer, 2023; 2024). De minister van OCW heeft daarom maatregelen genomen om de kansenongelijkheid tussen studenten te verkleinen.

Zo stelden we begin 2024 vast dat de minister van OCW het voor mbo-studenten eenvoudiger heeft gemaakt een studiebeurs en een studentenreisproduct te krijgen (Algemene Rekenkamer, 2024). Daarnaast heeft de minister in 2024 en in de eerste helft van 2025 gezorgd voor extra geld om studenten die een niveau 2-opleiding volgen, beter te kunnen begeleiden. Het gaat om € 150 miljoen per jaar. Verder heeft de minister het wetsvoorstel *Van school naar duurzaam werk* opgesteld om kwetsbare jongeren beter te kunnen begeleiden naar duurzaam werk. De minister liet ook onderzoek doen om meer inzicht te krijgen in de kansenongelijkheid van kwetsbare mbo-studenten en de factoren die hierop van invloed zijn. Een voorbeeld is het landelijk opschalen van een onderzoek naar studenten die zijn gestopt met hun studie, zonder startkwalificatie. In andere onderzoeken en monitors op het terrein van gelijke kansen, laat de minister migratie-achtergrond en sociaal-economische status expliciet

meenemen. De minister van OCW maakt hierbij ook gebruik van de methode die de Algemene Rekenkamer ontwikkelde in het onderzoek naar gelijke kansen in het mbo.

3.2.4 Minister stimuleert mbo-instellingen

De minister stelt landelijke kaders en extra geld beschikbaar om mbo-instellingen te stimuleren iets te doen aan de kansengelijkheid onder hun studenten. Hierover heeft hij afspraken gemaakt met mbo-instellingen, werkgevers, gemeenten en andere partijen. Deze en andere afspraken zijn vastgelegd in de *Werkagenda* en het *Stagepact* (OCW et al., 2023a; 2023b). Voor het uitvoeren van de *Werkagenda* en het *Stagepact* heeft de minister van OCW ruim € 3,8 miljard extra beschikbaar gesteld. Van deze € 3,8 miljard is ruim € 1 miljard in 2024-2027 bedoeld voor het bevorderen van gelijke kansen.¹ Mbo-instellingen hebben de afspraken met de minister opgenomen in hun kwaliteitsagenda's. In deze kwaliteitsagenda's geven ze aan hoe ze in de periode 2024-2027 onder andere de gelijke kansen van mbo-studenten willen bewerkstelligen. Volgens bestuurders en medewerkers van mbo-scholen kunnen zij dankzij de landelijke kaders en extra geld van de minister concrete maatregelen nemen voor meer kansengelijkheid van hun studenten. Zij kunnen bijvoorbeeld meer begeleiding bieden aan studenten zodat deze hun achterstanden in rekenen en taal kunnen inlopen. Of begeleiding bij opleidings- en beroepskeuzes en bij de aanschaf van leermiddelen. Wij zien dit ook terug in de kwaliteitsagenda's 2024-2027.

3.2.5 Mbo-instellingen nemen landelijke kaders over

De minister van OCW heeft de afspraken in de *Werkagenda* en het *Stagepact* gedetailleerd uitgewerkt in de *Regeling kwaliteitsafspraken 2024-2027*. In deze regeling heeft hij vastgelegd welke maatregelen mbo-instellingen in hun kwaliteitsagenda's moeten opnemen. Een voorbeeld hiervan zijn de verplichte maatregelen om de stagebegeleiding en de aanpak van stagediscriminatie te versterken. Ook gaf de minister in de regeling aan bij welke maatregelen een reden vermeld moet worden om deze niet op te nemen ("pas toe of leg uit").

Mbo-instellingen hebben nagenoeg alle maatregelen uit de *Regeling kwaliteitsafspraken 2024-2027* opgenomen in hun kwaliteitsagenda's. In zijn brief van 5 december 2024 verbaast de minister van OCW zich hierover: hij had mbo-instellingen juist de ruimte gegeven om via "pas toe of leg uit" eigen keuzen te maken (OCW, 2024b). De meeste mbo-instellingen hebben hier niet voor gekozen. Uit gesprekken met een beperkt aantal mbo-instellingen blijkt dat ze deze ruimte niet voelden. Dit kwam door het detailniveau van de *Regeling kwaliteitsafspraken 2024-2027* en door de toetsing door de Commissie Kwaliteitsafspraken MBO (CKMBO). Deze commissie toetste in hoeverre mbo-instellingen de regeling hadden nageleefd bij het opstellen van hun kwaliteitsagenda's.

3.2.6 Zonder landelijke kaders ontstaan verschillen

Soms schrijft de minister minder specifiek voor wat mbo-instellingen zouden moeten doen. Bijvoorbeeld als het gaat om de resultaten die zij zouden moeten bereiken. Vervolgens stelt de minister vast dat mbo-instellingen minder ambitieus zijn dan hij had verwacht (OCW, 2024b). Een voorbeeld is de tevredenheidsmeting bij studenten over de begeleiding die zij van hun mbo-instelling krijgen. Die tevredenheid ligt bij veel mbo-instellingen onder de 50%. De meeste mbo-instellingen geven aan te streven naar 50% tevreden studenten. Een ander voorbeeld gaat over maatregelen met als doel meer studenten op te leiden voor maatschappelijk relevante sectoren waar een tekort aan arbeidskrachten is. De minister heeft deze sectoren niet *vooraf* expliciet benoemd, maar had wel graag willen zien dat alle instellingen uit eenzelfde groep sectoren (bijvoorbeeld zorg of techniek) een bij hun regio passende keuze hadden gemaakt. Dit stellen we vast op basis van zijn brief aan de Tweede Kamer (OCW, 2024b). Hierin geeft hij aan dat mbo-instellingen in hun kwaliteitsagenda's een eigen invulling hebben gegeven aan wat volgens hen maatschappelijk relevante sectoren zijn. Door het niet expliciet maken van wat de minister onder maatschappelijke relevante sectoren verstaat, zijn dus verschillen ontstaan.

De minister merkt in zijn brief van 5 december 2024 het volgende op:
“De kwaliteitsagenda's laten zien dat meer focus nodig is in keuzes t.a.v. opleidingsaanbod voor het opleiden van studenten voor de maatschappelijke opgaven waar Nederland momenteel voor staat. Denk aan uitdagingen op het gebied van woningbouw, zorg, onderwijs, klimaat en energie, veiligheid, kinderopvang en de digitale transitie. Het aantal opleidingen dat door de instellingen en hun (regionale) partners wordt gezien als maatschappelijk relevant, ligt een stuk hoger dan het aantal opleidingen die de onderzoekers scharen onder de in de Werkagenda genoemde maatschappelijke opgaven.” (OCW, 2024b)

De onderzoekers naar wie de minister in zijn brief verwijst, zijn degenen die in zijn opdracht de kwaliteitsagenda's hebben beoordeeld (ResearchNed, 2024). Zij volgen de komende periode ook de uitvoering van de kwaliteitsagenda's.

Als reactie op dit onderzoek kondigt de minister een maatregel aan: een pact voor het opleiden voor de arbeidsmarkt van de toekomst, waarin hij naar eigen zeggen onder andere met opleiders en werkgevers afspraken maakt. Dit is achteraf, terwijl de minister dit ook voorafgaand aan het opstellen van de kwaliteitsagenda's had kunnen doen door een duidelijke afbakening en definitie te geven van maatschappelijke relevante sectoren. Ook had hij deze duidelijkheid alsnog kunnen geven bij het beoordelen van de kwaliteitsagenda's.

3.2.7 Minister laat mogelijkheden liggen

De minister van OCW heeft verschillende maatregelen ingezet, maar nog geen definitie, doelen en doelgroepen voor zijn kansengelijkheidsbeleid vastgesteld. De minister is weliswaar onderzoeksactiviteiten gestart voor meer inzicht in de kenmerken van kwetsbare mbo-studenten, zoals migratie-achtergrond en sociaal-economische status. Maar hiermee kan hij nog niet vaststellen in welke mate mbo-studenten te maken hebben met ongelijke kansen. Ook kan hij nog niet bepalen of zijn maatregelen en die van mbo-instellingen ervoor zorgen dat mbo-studenten wel gelijke kansen krijgen. De minister van OCW heeft nog onvoldoende informatie om het parlement inzicht te geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn maatregelen en inzet van publiek geld voor het bevorderen van gelijke kansen.

Het ministerie van OCW geeft 3 verklaringen waarom de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer nog niet opgevolgd zijn:

- Uitvoeren van kwaliteitsagenda's door mbo-instellingen:
De mbo-instellingen voeren sinds 1 januari 2024 hun kwaliteitsagenda's uit. Deze kwaliteitsagenda's zijn gebaseerd op de *Regeling kwaliteitsafspraken 2024-2027* die is goedgekeurd door de minister van OCW. Het ministerie van OCW is daarom terughoudend om tijdens de uitvoering van de kwaliteitsagenda's in te grijpen door bijvoorbeeld nieuwe eisen te stellen.
- Periode demissionaire status kabinet-Rutte IV:
De periode tussen de val van het kabinet-Rutte IV en het aantreden van het kabinet-Schoof duurde 1 jaar. In deze periode kan een ministerie niet of nauwelijks nieuwe beleidsinitiatieven nemen. Het ministerie moest wachten op duidelijkheid over de nieuwe politieke koers (regeringsprogramma) en de bewindspersonen die deze koers gaan uitvoeren.
- Verschil in perspectieven gelijke kansen:
Het is volgens het ministerie lastig om tot een landelijke en gedragen definitie van gelijke kansen te komen. Dit komt omdat mbo-instellingen en experts op verschillende manieren kijken naar gelijke kansen. Hiervoor is dus tijd nodig.

We begrijpen dat de omstandigheden voor de minister van OCW om meer regie te krijgen niet optimaal waren. Desondanks vinden we dat de minister de gesprekken met de mbo-sector over de definitie, doelen, doelgroepen en informatiepositie had kunnen voeren. In de *Werkagenda* hadden minister en mbo-instellingen al op 14 februari 2023 afgesproken om hun maatregelen te richten op de 'gelijkekansengroep'. Deze doelgroep zou het referentiepunt moeten zijn voor de aanpak van de kansenongelijkheid en het volgen van de resultaten van de maatregelen om iets te doen aan de ongelijkheid.

Daarnaast hebben onderzoekers in opdracht van de minister van OCW in mei 2024 een definitie van gelijke kansen opgesteld en de kenmerken van de 'gelijkekansen-groep' uitgewerkt op basis van beschikbare literatuur (KBA Nijmegen en ResearchNed, 2024). Het is een gemiste kans dat de minister dit niet als basis heeft genomen voor een gesprek met mbo-instellingen in de tweede helft van 2024.

Op 12 september 2023 informeerden we de minister over de hoofdlijnen van onze bevindingen in ons gelijkekansenonderzoek (Algemene Rekenkamer, 2023). In deel 1 van het bijbehorende rapport benoemen we als aandachtspunt het gebrek aan landelijke kaders met daarin een definitie, doelstellingen, doelgroepen en de informatiepositie. Dit komt overeen met verschillende sectorbeelden van de Commissie Kwaliteitsafspraken MBO (CKMBO) uit de periode 2019-2023.

De minister verwacht dat een tussentijdse evaluatie van de *Werkagenda* en het *Stagepact* afgerond kan worden in het najaar van 2025. In zijn brief van 17 juli 2024 (OCW, 2024a) laat de minister van OCW de optie van meer sturen op basis van de mid-term review terugkomen: "In het najaar van 2025 volgt bij de tussenmeting tevens een 'mid-term review'. Dat moment kan gebruikt worden om, indien nodig, meer ingrijpend bij te sturen." Wij zullen met belangstelling volgen in hoeverre de minister dit moment aangrijpt. We vinden dit van belang om te zorgen dat studenten meer gelijke kansen krijgen. Gelijke kansen die zij nodig hebben om de opleiding die past bij hun capaciteiten, talenten en vaardigheden te starten en succesvol af te ronden. Wachten tot er nieuwe bestuurlijke afspraken zijn gemaakt voor de periode vanaf 2027 zorgt ervoor dat nieuwe lichtingen studenten niet de meer gelijke kansen krijgen die ze verdienen en nodig hebben.

3.3 Opvolgonderzoek Masterplan basisvaardigheden

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie in 2024 heeft gevoerd rond het *Masterplan basisvaardigheden*. In dit onderzoek richten we ons specifiek op de voortgang bij het eerste tussendoel van het Masterplan en de informatievoorziening daarover aan de Tweede Kamer.

3.3.1 Conclusies

Met het *Masterplan basisvaardigheden* wil de staatssecretaris aan het einde van schooljaar 2027-2028 de basis in het funderend onderwijs en de aansluiting op het vervolgonderwijs op orde hebben. Het eerste tussendoel van het Masterplan is: betere prestaties in taal en rekenen bij scholen uit de eerste tranche van de

subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden. We concluderen dat de staatssecretaris eind 2024 gedeeltelijk kon vaststellen of dit eerste tussendoel is bereikt. De staatssecretaris heeft zicht op het bereik van de doelgroep, de besteding van de subsidiegelden en de ervaringen van subsidiescholen uit de eerste tranche als het gaat om opbrengsten en effecten van de subsidie. Wel baseert de staatssecretaris zich hiervoor op zelfrapportage van scholen die de subsidie ontvangen. Des te belangrijker is de kwantitatieve evaluatie van het Centraal Planbureau. In dit onderzoek worden de prestaties in taal en rekenen bij scholen met en zonder gebruik van de subsidieregeling met elkaar vergeleken. De eerste resultaten van dit onderzoek worden in het najaar van 2025 verwacht. Daarom kon de staatssecretaris eind 2024 nog niet vaststellen of de verbetering van prestaties in basisvaardigheden het *gevolg* was van de subsidieregeling.

Daarnaast concluderen we dat de staatssecretaris de Tweede Kamer tijdig, juist en volledig heeft geïnformeerd over de voortgang bij het eerste tussendoel van het Masterplan. Daarbij kon zij nog niet expliciet maken wat eventuele veranderingen in de aanpak van de basisvaardigheden in het *Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs* betekenen voor de opzet en uitvoering van het Masterplan: doelen, geldstromen, instrumenten, monitoring en verantwoording. Dit komt doordat het kabinet-Schoof momenteel nog bezig is met de uitwerking van de hoofdlijnen uit het nieuwe Herstelplan. Het is belangrijk dat de staatssecretaris dit in het uitgewerkte Herstelplan alsnog expliciet maakt en hierover duidelijk communiceert naar de Tweede Kamer.

3.3.2 Maatschappelijke context en doelstelling Masterplan

Onderzoek toont aan dat leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs steeds slechter presteren in de basisvaardigheden taal, rekenen-wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid (PISA, 2022; Inspectie van het Onderwijs, 2023). Te veel leerlingen verlaten daardoor het onderwijs onvoldoende geletterd en gecijferd om mee te kunnen doen in de maatschappij. In het voorjaar van 2022 lanceerde de voormalige minister daarom het *Masterplan basisvaardigheden*: een meerjarig programma om de basisvaardigheden van leerlingen in het funderend onderwijs te verbeteren. Het plan bevat een breed pakket aan maatregelen, zoals geld voor de professionalisering van leraren en het beter in beeld krijgen van de prestaties in de verschillende basisvaardigheden (OCW, 2022). Daarnaast krijgt een groot deel van de basis- en middelbare scholen extra geld via de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden, om met bewezen effectieve interventies aan de slag te gaan (DUS-I, 2025).

Het overkoepelende doel van het Masterplan bestaat uit 2 delen en moet bereikt zijn aan het einde van schooljaar 2027-2028 (OCW, 2023):

1. De basis in het primair en voortgezet onderwijs moet op orde zijn;
2. De aansluiting op het vervolgonderwijs moet op orde zijn.

Anders gezegd: aan het eind van dat schooljaar beheersen alle leerlingen de basis van taal en rekenen-wiskunde,² zodat ze mee kunnen doen in de samenleving. Voor leerlingen die meer aankunnen, wordt de lat hoger gelegd. Om de doelen van het Masterplan te kunnen halen, heeft de voormalige minister ook 2 tussendoelen opgesteld: vergeleken met het einde van schooljaar 2022-2023 is er na 1 jaar een 'trendbreuk bij subsidiescholen' en na 3 jaar 'een stevige basis' in het funderend onderwijs (zie tabel 4).

Tabel 4 Overzicht doelen en streefwaarden Masterplan basisvaardigheden

Beleidsdoel	Tijdspad	Streefwaarden
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).
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 minimaal niveau 4F voor taal).

Bron: OCW, Kamerbrief over doelen Masterplan basisvaardigheden funderend onderwijs (mei 2023).

In ons vorige verantwoordingsonderzoek constateerden we dat doelen en streefwaarden formuleren een eerste stap was, maar dat het nog te vroeg was om de resultaten vast te stellen (Algemene Rekenkamer, 2024). In dit opvolgonderzoek richten we ons daarom op de stand van zaken van het eerste tussendoel van het Masterplan. Namelijk: betere prestaties in taal en rekenen bij scholen uit de eerste tranche van de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden (2022-2024).

Monitor Brede Welvaart en de relatie met het Masterplan

Vergeleken met andere EU-landen scoort Nederland wisselend op de brede-welvaartindicatoren voor de verschillende basisvaardigheden (CBS, 2025). De Nederlandse 15-jarigen scoren bijvoorbeeld relatief hoog op rekenen, maar laag op leesvaardigheden (zie ook § 2.1). In het *Masterplan basisvaardigheden* is gekozen voor andere doelstellingen en indicatoren dan in de Monitor Brede Welvaart (zie tabel 4). Het ministerie van OCW wilde voor de eigen beleidsdoelen en streefwaarden indicatoren gebruiken die echt gaan over het Nederlandse curriculum. Het PISA-instrument voor de Monitor Brede Welvaart gaat uit van een ander referentiekader. Ook gelden de doelstellingen uit het Masterplan voor álle leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs, en niet alleen voor 15-jarigen zoals in het PISA-onderzoek. Daarnaast is voor het Masterplan een jaarlijks terugkerende monitoring in de vorm van onder andere de landelijke Monitor basisvaardigheden, bij PISA zijn de metingen driejaarlijks. Nog een verschil is dat de Nederlandse doelen zich niet alleen richten op ‘*low achievers*’, maar ook op leerlingen die meer aankunnen en voor wie de lat hoger kan worden gelegd. De doelen voor het Masterplan zijn ook bepaald voor verschillende momenten. Dus niet alleen voor het einde van schooljaar 2027-2028, maar er zijn ook 2 passende tussendoelen na 1 en 3 jaar. Het ministerie van OCW vindt tot slot ‘op een lijstje op een bepaalde plek staan’ geen doel op zich, want relatieve scores zijn niet altijd een aanwijzing voor absolute prestaties in bepaalde vaardigheden.

3.3.3 Gedeeltelijk zicht op voortgang eerste tussendoel

Eind 2024 kon de staatssecretaris gedeeltelijk vaststellen of het eerste tussendoel van het Masterplan is bereikt (zie ook tabel 4). De staatssecretaris wist hoeveel scholen sinds de start van het Masterplan subsidie hebben ontvangen, en waar zij die subsidie aan hebben besteed. Daarnaast was haar bekend wat de eerste ervaringen waren van subsidiescholen uit de eerste tranche als het gaat om opbrengsten en effecten van de subsidie. De staatssecretaris baseert zich hiervoor op de resultaten van het implementatieonderzoek naar de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden

(Sardes en SEO, 2024). Op basis van deze resultaten is zij voorzichtig positief over de voortgang bij het eerste tussendoel. De staatssecretaris kon eind 2024 nog niet vaststellen of de verbetering van prestaties in basisvaardigheden het *gevolg* was van de subsidieregeling. Dit komt doordat de kwantitatieve evaluatie van het Centraal Planbureau toen nog niet was afgerond (CPB, 2024). Hieronder lichten we deze resultaten verder toe.

Staatssecretaris heeft zicht op bereik, besteding en eerste ervaringen subsidie

Een ruime meerderheid van de scholen heeft tussen 2022 en 2024 een meerjarige subsidie gekregen om de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. Het gaat om een totaalbedrag van € 1.530 miljoen voor meer dan 1,5 miljoen leerlingen op 5.156 scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs (zie tabel 5). Daarmee heeft de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden tot nu toe ruim 60% van het totale aantal leerlingen in het Nederlandse funderend onderwijs bereikt (OCW, 2024a).

Het overgrote deel van de scholen heeft de subsidie besteed aan verbeteren van de basisvaardigheden taal en rekenen-wiskunde. Het minst vaak zetten scholen de subsidie in voor digitale geletterdheid. Zowel voor het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs zijn de meest voorkomende kostenposten de inzet van eigen personeel, deskundigheidsbevordering van het schoolteam en aanschaf van extra lesmateriaal.

Tabel 5 Feiten en cijfers Masterplan basisvaardigheden

Toekenningen en bedragen	2022	2023	2024
Totaal aantal scholen	645	2.362	2.149
Basisscholen	516	1.857	1.774
Middelbare scholen	129	505	375
Prioriteitsscholen	<i>Geen aparte regeling</i>	150	70
Speciaal onderwijs	<i>Niet apart geteld</i>	185	219
Totaal aantal leerlingen	194.808	645.257	665.338
Bedrag per leerling	<i>Anders in po en vo</i>	€ 1.000	€ 1.000
Totaal subsidiebedrag	€ 220 miljoen	€ 645 miljoen	€ 665 miljoen

Bron: OCW, Dashboard subsidie Verbetering basisvaardigheden (november 2024).

Met de inzet van de vierde en laatste subsidieronde (2025-2027)³ wil de staatssecretaris in totaal 95% van alle scholen hebben bereikt. Hiervoor is een bedrag van € 615 per leerling beschikbaar, in totaal € 512 miljoen (DUS-I, 2025). Het bedrag per leerling is ten opzichte van eerdere jaren verlaagd om een zo groot mogelijk bereik te kunnen realiseren. Daarnaast sluit een verlaagd subsidiebedrag volgens medewerkers van het ministerie ook meer aan op het bedrag dat vanaf 2027 door alle scholen in de gerichte bekostiging wordt ontvangen: minimaal € 182 per leerling en aanvullende middelen voor de scholen die dit het hardst nodig hebben.

Naast inzicht in het bereik van de doelgroep en besteding van de subsidiegelden, heeft de staatssecretaris ook zicht op de eerste ervaringen van subsidiescholen met de inzet van de subsidie, en welke opbrengsten en effecten zij zagen. Sardes en SEO (2024) publiceerde eind 2024 de eerste eindmeting van het meerjarige implementatieonderzoek naar de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden. Dit betrof een combinatie van een enquête en 10 casestudies van scholen die in de schooljaren 2022-2023 en 2023-2024 subsidie ontvingen. Een groot deel van de 645 scholen uit de eerste subsidietranche (516 po en 129 vo) geeft aan duidelijk vooruitgang in de basisvaardigheden te ervaren sinds de start van de subsidie. Dit is zo bij 80% van de scholen in het primair onderwijs en 60% van de scholen in het voortgezet onderwijs. In veel gevallen schrijven scholen deze vooruitgang toe aan de activiteiten uit de subsidieregeling die ze hebben uitgevoerd. Scholen noemen het vaakst dat de subsidieregeling effect heeft op de leerprestaties van leerlingen en expertise van leraren in taal en rekenen-wiskunde. Op basis van deze eerste resultaten is de staatssecretaris voorzichtig positief over de verbetering van de basisvaardigheden taal en rekenen bij leerlingen op subsidiescholen. Ze geeft aan op koers te liggen om het eerste tussen-doel van het Masterplan te halen (OCW, 2024c).

Vanaf eind 2025 meer zicht op de effectiviteit van de subsidie

De resultaten uit het implementatieonderzoek zijn grotendeels gebaseerd op zelf-rapportage door scholen die subsidie ontvangen en mogelijk belang hebben bij de continuering ervan. Des te belangrijker is de kwantitatieve evaluatie van de subsidie die de staatssecretaris momenteel laat uitvoeren door het Centraal Planbureau (CPB). Hierin worden de prestaties in basisvaardigheden van scholen met en zonder subsidies met elkaar vergeleken (CPB, 2024). Volgens het CPB is dat een goede manier om te ontdekken of veranderingen ook echt komen door de subsidie, in plaats van door andere factoren. Het CPB voert dit onderzoek niet voor alle subsidietranches uit. Dit komt doordat steeds meer scholen uiteindelijk de subsidie zullen ontvangen en daarmee de vergelijkingsgroep zonder subsidie verdwijnt. De eerste resultaten van de kwantitatieve

evaluatie worden in het najaar van 2025 verwacht. Dan kan de staatssecretaris vaststellen of de verbetering van prestaties in basisvaardigheden het *gevolg* was van de subsidieregeling.

3.3.4 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer op orde

De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer tijdig, juist en volledig geïnformeerd over het eerste tussendoel van het Masterplan. Dit deed zij onder andere via halfjaarlijkse voortgangsbrieven, die reflecteren op de doelen en de daarbij behaalde resultaten.

Het Masterplan is in het voorjaar van 2022 gelanceerd. Nadat zowel de Algemene Rekenkamer als de Tweede Kamer vroegen om concretisering van de overkoepelende doelstelling van het programma, presenteerde de voormalige minister in 2023 de tussendoelen en het plan van aanpak om de resultaten hiervan te volgen. Hierbij heeft hij de Tweede Kamer geïnformeerd over de keuze om te beginnen met het opstellen van doelen voor de basisvaardigheden voor taal en rekenen-wiskunde. In dat jaar maakte de voormalige minister ook duidelijk dat er pas vanaf 2025 iets gezegd kan worden over de kwantitatieve effectiviteit van de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden. In 2024 benadrukte de huidige staatssecretaris dit nogmaals. De staatssecretaris heeft eind 2024 voor het eerst gecommuniceerd over de voortgang bij het eerste tussendoel: wat de eerste ervaringen waren van scholen uit de eerste tranche met de subsidie en welke opbrengsten en effecten zij zagen.

3.3.5 Impact Herstelplan op opzet en uitvoering Masterplan nog onduidelijk

Het kabinet-Schoof presenteerde in zijn *Regeerprogramma 2024-2028* het *Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs* (PVV, VVD, NSC en BBB, 2024). Met dit Herstelplan wil het kabinet de focus leggen op lezen, schrijven en rekenen, en op andere zaken die een voorwaarde zijn voor verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het Herstelplan verwijst naar het Masterplan als 'een stevige basis', maar er staat ook dat er meer nodig is dan nu wordt gedaan. Welke impact het Herstelplan precies gaat hebben op de opzet en uitvoering van het Masterplan, is nog onduidelijk.

In november 2024 heeft de staatssecretaris een eerste brief over de hoofdlijnen van het Herstelplan naar de Tweede Kamer gestuurd (OCW, 2024b). Hierin staat dat het ministerie van OCW aanvullende acties wil uitvoeren:

1. nog meer focus op lezen, schrijven en rekenen: niet alleen bij die leergebieden, maar in alle vakken;
2. ervoor zorgen dat het curriculum daadwerkelijk meer en beter onderwijs oplevert voor lezen, schrijven en rekenen;

3. structurele bekostiging basisvaardigheden realiseren;
4. betere toeloop tot voor- en vroegschoolse educatie voor taal en rekenen;
5. scholen van elkaar laten leren voor *evidence-informed* werken en kwaliteitscultuur;
6. toezicht op onderwijskwaliteit door de Inspectie van het Onderwijs.

Op dit moment is het onduidelijk wat de komst van het Herstelplan verandert aan de doelen, geldstromen, instrumenten, monitoring en verantwoording van het Masterplan. Wat wel duidelijk is, is dat het Herstelplan wordt uitgewerkt binnen het beschikbare budget op de OCW-begroting. Er komt dus geen extra geld beschikbaar, maar er wordt bestaand budget geïnvesteerd in verbetering van de randvoorwaarden met sociale partners, zoals voldoende goede leraren en de invoering van het nieuwe curriculum. Het kabinet verwacht het uitgewerkte Herstelplan in het voorjaar van 2025 aan te kunnen bieden aan de Tweede Kamer.

3.4 Terugblik Nieuwkomers in het voortgezet onderwijs

In deze paragraaf kijken we terug op ons onderzoek naar het voortgezet nieuwkomersonderwijs uit ons verantwoordingsonderzoek over 2023. We gingen na of de minister in 2024 onze aanbevelingen heeft opgepakt.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2023 concludeerden we dat het niet waarschijnlijk was dat alle leerplichtige nieuwkomers toegang hebben tot onderwijs en voorbereid zijn op de doorstroom naar het regulier onderwijs (Algemene Rekenkamer, 2024). We zagen dat de meeste nieuwkomers onderwijs kregen, maar niet allemaal, of niet tijdig. Ook bereidde het nieuwkomersonderwijs niet altijd goed voor op de doorstroom naar het reguliere onderwijs, zoals bij analfabeten of nieuwkomers die veel verhuizen. Wij gaven de toenmalig minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (PVO) daarom de volgende aanbevelingen:

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

In april 2024 heeft de toenmalige minister van PVO toegezegd de datum 'binnenkomst in Nederland' per 2026 te wijzigen naar 'eerste inschrijving op een school' als startdatum voor de bekostiging. Dit is een goede eerste stap om de bekostiging aan te laten sluiten bij de daadwerkelijk gevolgde onderwijstijd, maar dit lost niet het hele probleem op. Een voorbeeld van zo'n niet opgelost probleem is de gemiste onderwijstijd door verhuizingen. We begrijpen dat dit niet eenvoudig is op te lossen. Maar we moedigen de minister aan om samen met het onderwijsveld op zoek te

gaan naar een passende en uitvoerbare oplossing, zodat ook deze groep leerlingen op het juiste niveau gebracht kan worden om goed door te stromen naar het regulier onderwijs.

Sinds het verantwoordingsonderzoek 2023 heeft de minister nog geen verdere concrete stappen ondernomen om de bekostiging wel volledig aan te laten sluiten op de onderwijstijd. Terwijl er juist meer risico op gemist onderwijs is. In de zomer van 2024 bleek namelijk dat het aantal kinderen in de noodopvang met 65% was toegenomen (LOWAN, 2024). Deze kinderen misten soms onderwijs doordat ze er geen toegang toe hadden of vaak moesten verhuizen. De minister van Asiel en Migratie (2025) gaf begin dit jaar in een reactie aan dat het 'door de verhuisbewegingen niet altijd mogelijk is om kinderen de juiste zorg en continuïteit in onderwijs te bieden'. Gezien het groeiende risico op gemiste onderwijstijd, brengen wij onze aanbeveling om de bekostiging goed aan te laten sluiten bij het *gevolgde* onderwijs nogmaals onder de aandacht.

De staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie verkent de mogelijkheden om het nieuwkomersonderwijs toekomstbestendig in te richten. Die verkenning is nog steeds gaande. In opdracht van het ministerie van OCW hebben Berenschot (2024) en NSOB (2024) gekeken naar nieuwe variaties en scenario's voor het nieuwkomersonderwijs. De staatssecretaris werkt nu de scenario's verder uit om deze te toetsen op onder andere uitvoerbaarheid en wenselijkheid. We benadrukken dat het nodig is dat de staatssecretaris bij haar verkenning kijkt naar hoe minimumeisen voor de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs wettelijk vastgelegd kunnen worden.

3.5 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 2024* van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Ons oordeel over de beleidsinformatie gaat over de 'betrouwbare totstandkoming' en het 'niet strijdig zijn met financiële informatie' van de beleidsinformatie die de minister in zijn jaarverslag geeft. Daarmee is niet gezegd dat de minister in zijn jaarverslag een volledig beeld geeft van de doelen die hij heeft gesteld, van de maatregelen die hij heeft

getroffen, het geld dat hij heeft ingezet en van de resultaten die hij hiermee heeft bereikt. In hoofdstuk 1, 2 en 3 van ons rapport concluderen we namelijk dat de minister meer duidelijkheid moet geven over de koppeling tussen doelen, maatregelen, geld en resultaten. Hiermee biedt hij 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.

4.

Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. We beschrijven kort in hoeverre de situatie is veranderd vergeleken met 2023 en we staan stil bij enkele belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie (§ 4.1). Aansluitend geven we een oordeel over de door ons onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering (§ 4.2). In de daaropvolgende paragrafen beschrijven we de (opgeloste) onvolkomenheden meer in detail en bespreken we belangrijke risico's en aandachtspunten. We sluiten dit hoofdstuk af met de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering die de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het *Jaarverslag 2024* verstrekt (§ 4.5).

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

In deze paragraaf kijken we naar 2 ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het ministerie van OCW: het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) en de ontwikkelingen bij uitvoeringsorganisatie DUO.

M&O-beleid OCW verder verbeterd

Een belangrijk instrument in de bedrijfsvoering is het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Sinds 2022 werkt het ministerie van OCW aan verbetering op dit gebied bij subsidieregelingen. In 2023 was het M&O-beleid qua opzet op orde. In 2024 hebben we kunnen vaststellen dat het M&O-beleid in de praktijk ook

wordt toegepast. Er zijn nog wel aandachtspunten. Dat zijn de kwaliteit van de risicoanalyses voor subsidieregelingen en het ontbreken van risicoanalyses voor project-subsidies. Een goede risicoanalyse is belangrijk om te kunnen bepalen hoe streng de controle moet zijn. Hoe groter het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik, hoe strenger de controle.

In 2023 gaven we aan dat het onzeker is of scholen wel terecht subsidie ontvangen voor nieuwkomersonderwijs. Dat komt omdat scholen geen bewijsstukken hoeven te bewaren om de juiste startdatum van een leerling te kunnen vaststellen. Dit probleem bestaat in 2024 nog steeds.

Daarnaast hebben we in 2024 de bekostiging van het speciaal onderwijs onderzocht. Het ministerie verdeelt het geld voor speciaal onderwijs over de scholen. Daarbij maakt het ministerie gebruik van 'toelaatbaarheidsverklaringen'. In deze verklaringen geeft de school aan welke ondersteuning nodig is. Hiervoor zijn 3 categorieën voor ondersteuning van leerlingen: laag, midden en hoog. Hoe meer ondersteuning een leerling nodig heeft, hoe meer geld de school ontvangt. De minister controleert niet of de scholen de juiste ondersteuningscategorie aanvragen. Het is dus mogelijk dat scholen een hogere ondersteuningscategorie aanvragen, en dus meer geld krijgen dan wat er nodig is om een leerling goed te ondersteunen.

Ontwikkelingen bij DUO in 2024

Uitvoeringsorganisatie DUO heeft in 2024 autorisatiebeheer voldoende op orde gebracht. De onvolkomenheid die we constateerden in 2023, is opgelost.

Studenten die uitwonend zijn, krijgen een hogere studiebeurs. DUO controleert of ze ook echt uitwonend zijn. In 2024 verschenen er meerdere rapporten over indirecte discriminatie door DUO bij deze controles. In maart 2024 heeft kabinet-Rutte IV hiervoor excuses aangeboden. In 2025 richten het ministerie van OCW en DUO de controle op uitwonendheid opnieuw in. De controleur mag bepaalde groepen studenten niet strenger controleren dan andere, op basis van persoonskenmerken. Maar de controle moet tegelijkertijd streng genoeg zijn om te voorkomen dat studenten een beurs voor uitwonenden krijgen, terwijl ze daar geen recht op hebben.

4.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die wij hebben onderzocht voldeden in 2024 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Onvolkomenheden bij ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bestaande onvolkomenheid	2021	2022	2023	2024	
1. M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen	✗	✗	✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. M&O-beleid bekostiging onderwijsinstellingen				✗	
Opgeloste onvolkomenheid					
3. IT-beheersingsmaatregelen DUO		✗	✗	✓	

✗ 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

4.3 Opgeloste onvolkomenheden

4.3.1 Informatiebeveiliging DUO voldoende op orde gebracht

Veel bedrijfsprocessen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zijn gedigitaliseerd en ondergebracht in een ingewikkeld IT-landschap. In ons verantwoordingsonderzoek 2021 zagen we tekortkomingen bij verschillende onderdelen van het IT-beheer. DUO heeft in 2024 de resterende verbeterpunten voor autorisatiebeheer, back-ups en recovery, en wachtwoordbeheer voldoende op orde gebracht.

In 2024 lag de focus op de overdracht van de autorisatiebeheerprocessen naar de lijn en het beheer van de kritieke rollen (accounts met hoge rechten). De overdracht van deze processen is in de eerste helft van 2024 afgerond. Ook heeft DUO een centrum opgericht met deskundigen die onder andere belangrijke processen bij autorisaties aansturen. DUO voert periodieke controles uit en heeft zo ook zelf meer zicht gekregen op de kwaliteit van het autorisatiebeheer, en waar dit nog verder verbeterd kan worden. Daarmee heeft DUO voldoende controle over het autorisatiebeheer.

4.4 Onvolkomenheden

4.4.1 M&O-beleid subsidies onderwijsinstellingen verbeterd, maar nog niet op orde

Scholen krijgen een geldbedrag 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 verstrekt in een aantal gevallen ook geld aan onderwijsinstellingen voor specifieke doeleinden. Dit doet hij door middel van subsidies. Bij de subsidies is het van belang dat het geld wordt uitgegeven volgens de voorwaarden, dat het wordt besteed aan het beoogde doel, en dat het bij de doelgroep terechtkomt. Om dit te garanderen moet de minister maatregelen treffen om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) tegen te gaan. Vanaf 2020 hebben we dit M&O-beleid van de minister van OCW beoordeeld als een onvolkomenheid. De minister had risicoanalyses voor subsidieregelingen onvoldoende uitgewerkt. Mede daardoor voerde hij onvoldoende controles uit op de naleving van de voorwaarden.

Geactualiseerde formats zorgen voor verbetering in M&O-beleid bij subsidies

In 2024 en heeft de minister verdere verbeteringen doorgevoerd in het M&O-beleid bij subsidies. Zo wordt aan de hand van formats per subsidieregeling de risicoanalyse uitgevoerd. Per 1 januari 2024 gebruikt de minister geactualiseerde formats. Dit leidt tot een beter inzicht in de afwegingen die de minister maakt. Ook zorgde de minister voor meer bewustwording over het belang van een sluitend M&O-beleid bij subsidies.

Tot het najaar 2023 stelde de minister van OCW onderwijssubsidies direct vast bij toekenning van de subsidie, bij aanvragen boven de € 125.000. Dit gebeurt nu niet meer en dat is positief. Nieuwe subsidieregelingen, met een midden of hoog risico-profiel en voor bedragen boven de € 125.000 worden niet meer direct vastgesteld. Hierdoor kan achteraf gecontroleerd worden op de naleving van de subsidievoorwaarden.

Resterende aandachtspunten voor M&O-beleid bij subsidies

Ondanks de verbeteringen zien we net als vorig jaar dat de kwaliteit van de risicoanalyses verschilt per subsidieregeling. Als een subsidie een laag risico heeft, wordt dit risico niet bij alle regelingen onderbouwd in de formats. Verder zien we dat voor projectsubsidies risicoanalyses ontbreken, bijvoorbeeld bij de subsidie voor schoolmaaltijden. Dit leidt tot onzekerheden over de rechtmatigheid van subsidies. Wij handhaven daarom de onvolkomenheid.

4.4.2 M&O-beleid bekostigingsregelingen onderwijsinstellingen niet op orde

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

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

- bekostiging nieuwkomers;
- bekostiging speciaal onderwijs.

Bekostiging nieuwkomers

In ons verantwoordingsonderzoek 2022 constateerden we dat bij de nieuwkomers-regeling in het primair en voortgezet onderwijs scholen bewijsstukken van nieuwkomers niet hoefden te bewaren. De redenen die de minister hiervoor gaf waren privacybescherming en beperking van de administratieve lasten voor scholen. Maar door de ontbrekende informatie kon de minister niet vaststellen of de datum, waarop de nieuwkomer volgens de leerlingenadministratie op school was gestart, juist geregistreerd was. Met als gevolg dat het voor een deel van het geld voor onderwijs aan nieuwkomers niet aantoonbaar was dat scholen dit terecht ontvingen.

Dit geeft een onzekerheid in de rechtmatigheid van de verplichtingen. Deze onzekerheid bedraagt over 2024 voor het primair onderwijs € 131 miljoen en voor het voortgezet onderwijs € 136 miljoen. De minister van OCW verklaart in zijn jaarverslag 2024 dat hij werkt aan een structurele oplossing om de onzekerheid te verminderen. Het is hierbij van belang is dat de minister nagaat hoe gegevens kunnen worden vastgelegd waarbij persoonsgegevens worden beschermd.

Zolang de minister de regelingen voor het invoeren van bewijsstukken niet aanpast, en dus de juiste startdatum niet kan controleren, blijft de onzekerheid in de rechtmatigheid bestaan. Naast aanpassen van de regelingen kan de minister ook verkennen of het mogelijk is om het risico te ondervangen door een specifieke accountantscontrole op dit onderwerp.

Bekostiging speciaal onderwijs

Elke school voor speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs ontvangt bekostiging om onderwijs aan te bieden. Daarnaast zijn er regionale samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs voor het primair en voortgezet onderwijs. Een

regionaal samenwerkingsverband krijgt geld voor het bieden van extra ondersteuning aan leerlingen. Het bedrag voor zware ondersteuning bedraagt in het onderwijs ongeveer € 1,5 miljard. Volgens het jaarverslag van het ministerie van OCW zaten in 2024 ongeveer 76.500 leerlingen op een school voor speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs.

Een deel van dit bedrag keert de minister direct uit aan de scholen voor speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs. Dit gebeurt op basis van de zwaartecategorie in de Toelaatbaarheidsverklaring (TLV) die het samenwerkingsverband afgeeft. Het bedrag is afhankelijk van de ondersteuningscategorie per leerling: laag, midden of hoog. Per categorie geldt een ander tarief. Zo is het tarief per leerling bij een 'lage ondersteuning' ongeveer € 13.600 voor het speciaal onderwijs, en voor de categorie 'hoge ondersteuning' voor het speciaal onderwijs ongeveer € 33.100.

De minister controleert aan de hand van de TLV niet of de ondersteuningscategorie correct is. Daarom is er onzekerheid of de scholen in het speciaal of voortgezet speciaal onderwijs het juiste tarief aanvragen. Dit heeft ook een effect op de juistheid van de onderlinge verdeling van de middelen voor zware ondersteuning in het primair en voortgezet onderwijs. De omvang van de onzekerheid die samenhangt met de TLV en verdeling van middelen bedraagt ongeveer € 210 miljoen in de verplichtingen. Deze onzekerheid kan de minister wegnemen door een inhoudelijke controle op de bekostiging door DUO of Inspectie van het Onderwijs te laten uitvoeren. Dit vereist mogelijk wel een wetswijziging.

4.5 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 2024* van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 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.

5.

Financiële informatie

Wij hebben de financiële informatie in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 2 punten gecontroleerd:

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

Wanneer cijfers niet kloppen of wanneer geld niet volgens de regels is besteed, dan noemen we dat een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of geld volgens de regels is besteed of dat de cijfers kloppen, dan noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom hanteren we tolerantiegrenzen. Als het totaal van de fouten en onzekerheden boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding en komen we tot een negatief oordeel.

Onze controle hebben wij op 2 niveaus uitgevoerd, op het niveau van het hele jaarverslag en per begrotingsartikel. Op het niveau van het hele jaarverslag hebben wij gecontroleerd of de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Per begrotingsartikel hebben wij alleen gecontroleerd of het geld volgens de regels is besteed.

5.1 Oordeel over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2024 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Op totaalniveau kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed.

Bij elkaar opgeteld blijven alle fouten en onzekerheden binnen de tolerantiegrenzen. Daarom zijn onze oordelen over de financiële informatie positief: over het geheel genomen kloppen de cijfers en is het geld volgens de regels besteed en ontvangen, en zijn verplichtingen op de juiste manier aangegaan.

In hoofdstuk 4 hebben we 2 onvolkomenheden op het gebied van het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik geconstateerd. Deze onvolkomenheden leiden tot onzekerheden over de rechtmatigheid. Die onzekerheden overschrijden de tolerantiegrenzen op artikelniveau niet.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Verantwoorde bedragen over 2024	Oordelen	Omvang fouten en onzekerheden
In miljoenen €		In miljoenen €
Verplichtingen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 61.085,2	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 16 artikelen	Volgens de regels ✓	
Uitgaven en Ontvangsten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 58.846,3	Cijfers kloppen ✓	-
Alle 16 artikelen	Volgens de regels ✓	
Afgerekende Voorschotten	Volgens de regels ✓	-
Totaal 2.779,8	Cijfers kloppen ✓	-
Agentschappen	Volgens de regels ✓	-
Totaal 609,1	Cijfers kloppen ✓	-
Saldibalans	Volgens de regels ✓	-
Totaal 104.222,2	Cijfers kloppen ✓	-

Meer cijfermatige details over bijvoorbeeld de omvang van de fouten en onzekerheden per begrotingsartikel vindt u in bijlage 1.

6.

Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft op 22 april 2025 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De minister schrijft “Met interesse hebben we kennis genomen van de uitkomsten van uw Verantwoordingsonderzoek 2024. Hierbij ontvangt u onze reactie.

Financiën

Het is gelukt om dit jaar op alle begrotingsartikelen en -onderdelen voldoende aan te tonen dat het geld volgens de regels is besteed. We hebben hier blijvend aandacht voor, zodat de cijfers een goede weerslag blijven van de werkelijkheid en het publiek erop kan vertrouwen dat geld volgens de regels is besteed.

Vooruitgang op eerder geconstateerde onvolkomenheden

We zijn verheugd te lezen dat de Algemene Rekenkamer positief is over de voortgang die is geboekt op de eerder geconstateerde onvolkomenheden. Het is DUO gelukt dankzij de inspanningen van de medewerkers om het autorisatiebeheer voldoende op orde te brengen, waarmee de onvolkomenheid is opgelost. We gaan voortvarend door op de ingeslagen weg om de resterende verbeterpunten op het gebied van M&O beleid ten aanzien van bekostiging en subsidies aan te pakken.

Opvolgonderzoeken

Fijn om te lezen dat de Algemene Rekenkamer erkent dat er ontwikkelingen zijn op de lopende, en eerder door de Algemene Rekenkamer onderzochte, beleidsthema's zoals 'Gelijke kansen in het mbo' en 'Nieuwkomers in het voortgezet onderwijs'. Zo is de Algemene Rekenkamer positief over het feit dat OCW zelf maatregelen neemt om gelijke kansen te bevorderen in het mbo en mbo-instellingen hiertoe stimuleert door kaders en extra geld beschikbaar te stellen. We onderschrijven de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat we daarbij nog onvoldoende concreet maken welke doelen we nastreven en welke resultaten we verwachten van de instellingen. In het kader van de mid-term review van de Werkagenda en het Stagepact dit najaar gaan we daartoe in gesprek met de betrokken partijen om afspraken te concretiseren. Daarnaast zullen we de Tweede Kamer dit najaar uitgebreider informeren over de manier waarop we de inzet op gelijke kansen in het mbo willen aanscherpen. De Algemene Rekenkamer is positief over het zicht op de besteding en de effecten van de subsidie verbetering basisvaardigheden en de rapportage daarover aan de Tweede Kamer. Daar waar nog aanbevelingen resteren, zullen we deze nader bestuderen en meenemen in het toekomstige beleid. Daarbij rekening houdend met de ruimte die de huidige kaders bieden en de uitvoerbaarheid.

Beleidsresultaten

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de begroting en het jaarverslag van OCW het parlement nog onvoldoende inzicht geven in de effecten van ingezette middelen. En geeft OCW mee dat dit inzicht vergroot kan worden door meer duidelijkheid te geven over de koppeling tussen doelen, maatregelen, budget en resultaten. Dit sluit ook nadrukkelijk aan bij onze eigen ambitie om data- en kennisgedreven beleid te stimuleren. We hanteren momenteel een systematiek met beleidsindicatoren en evaluatieonderzoek (strategische evaluatie agenda). Vanaf begroting 2026 zijn we voornemens verbeterstappen te zetten om de relatie tussen beleidsprioriteiten, doelen, beleid (en maatregelen), indicatoren en middelen nog inzichtelijker te maken. Enerzijds door in de Beleidsagenda aan de beleidsprioriteiten doelbeschrijvingen toe te voegen, anderzijds door naast beleidsindicatoren op www.ocwincijfers.nl ook nadere informatie aan te gaan bieden die nog meer inzicht geeft in de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. We betrekken de Algemene Rekenkamer bij de uitwerking van deze verbeterstappen."

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We danken de minister voor zijn constructieve reactie. We vinden het positief dat de minister aangeeft dat hij gebruik wil maken van onze conclusies en aanbevelingen en vanaf de begroting 2026 meer inzicht wil gaan geven in de resultaten van zijn beleid. Dat is belangrijk, want zijn ministerie geeft met € 56,5 miljard euro veel publiek geld uit. Met de in zijn reactie voorgestelde aanpak biedt hij het parlement ook inzicht in de gevolgen van de bezuinigingen voor de resultaten van zijn beleid. Zo ondersteunt hij de controlefunctie en het budgetrecht van de Eerste en Tweede Kamer.

We moedigen de minister aan om, naast sturing op resultaten van en controles op de bekostiging en subsidies, het verbeteren van gelijke kansen voor iedere leerling en student daadkrachtig ter hand te nemen. Dit is niet alleen een grondrecht, maar ook een belangrijke voorwaarde voor welvaart en welzijn in Nederland.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2024

Deze bijlage bevat een infographic met daarin de geconstateerde fouten en onzekerheden op totaalniveau en op artikelniveau. Op deze gegevens baseren wij ons oordeel over de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten in het *Jaarverslag 2024* van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

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.

Fouten en onzekerheden bij Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

⋮ Tolerantiegrens*

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

Verantwoorde bedragen over 2024		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO)	
Bedragen in miljoenen €		Bedragen in miljoenen €	
Verplichtingen			
Totaal	61.085,2		
Uitgaven en Ontvangsten			
Totaal	58.846,3		
Afgerekende Voorschotten			
Totaal	2.779,8		
Agentschappen			
Totaal	609,1		
Saldibalans			
Totaal	104.222,2		

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

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.

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.

Deze bijlage beschrijft de manier waarop wij ons verantwoordingsonderzoek uitvoeren. Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor de figuren 2 en 3 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

In ons onderzoek naar de beleidsresultaten gaat het vooral om de vraag of burgers en bedrijven waar voor hun geld krijgen en of de ministers het parlement hierover voldoende informeren. Wij selecteren de beleidsterreinen voor onze onderzoeken op basis van risicoanalyse en maatschappelijke relevantie.

Wij onderzoeken of:

- het beleid doeltreffend en doelmatig is (artikel 7.16 CW 2016);
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over het beleid voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

In § 3.2 beschrijven we de stand van zaken van ons opvolgonderzoek naar gelijke kansen in het mbo. Voor antwoorden op onze onderzoeksvragen hebben we ons gebaseerd op de informatie die de minister van OCW in 2024 beschikbaar heeft gesteld aan het parlement. Het gaat om brieven over de *Werkagenda MBO* en het *Stagepact MBO*, het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma PVV, VVD, NSC en BBB. Om zo te kunnen toetsen of de minister samen met mbo-instellingen een aantal zaken heeft bepaald en vastgelegd. Daarnaast hebben we ons gebaseerd op gesprekken met het ministerie van OCW (directie MBO, DUO en de afdeling FEZ) en de MBO Raad om vast te stellen wat de stand van zaken is bij de opvolging van onze aanbevelingen. Deze gesprekken hebben ons ook inzicht geven in verklaringen voor het wel of niet opvolgen van onze aanbevelingen. Verder hebben we de kwaliteitsagenda's 2024-2027 geanalyseerd van de 7 mbo-instellingen die we eerder onderzochten. Hierdoor konden we vaststellen in hoeverre deze mbo-instellingen onze aandachtspunten hebben opgepakt. We willen op basis hiervan aangeven of deze kwaliteitsagenda's een betere basis vormen voor de aanpak van gelijke kansen, dan de eerdere kwaliteitsagenda's. We hebben ook de kwaliteitsagenda's van de andere mbo-instellingen op hoofdlijnen doorgenomen. Hierbij hebben we de analyse van alle kwaliteitsagenda's door de Commissie Kwaliteitsafspraken MBO (CKMBO, 2024) betrokken, plus de analyse die KBA Nijmegen en ResearchNed hebben uitgevoerd in opdracht van de minister van OCW. Deze analyse was gericht op prioriteit 1, gelijke kansen (KBA Nijmegen en ResearchNed, 2024).

In § 3.3 beschrijven we de stand van zaken van ons opvolgonderzoek naar het *Masterplan basisvaardigheden* in 2024. Voor de beantwoording van onze onderzoeksvragen hebben we ons in eerste instantie gebaseerd op de informatie die de staatssecretaris tussen 2022 en 2024 beschikbaar heeft gesteld aan het parlement. Het gaat dan om voortgangsrapportages, beleidsbrieven en dashboards over de verschillende beleidsmaatregelen van het Masterplan. Hieronder valt bijvoorbeeld informatie over de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden, implementatieonderzoeken en de *Monitor Basisvaardigheden*. Daarnaast hebben we de uitwerking van het *Regeerprogramma 2024-2028* van het kabinet-Schoof bestudeerd, daar waar het gaat over het *Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs*. De nadruk lag hierbij vooral op de gevolgen die dit Herstelplan voor de huidige opzet en uitvoering van het Masterplan kan hebben. Tot slot hebben we dit aangevuld met informatie uit meerdere gesprekken met het ministerie van OCW (directie PO/VO en afdeling FEZ) om de voortgang bij het Masterplan in 2024 vast te kunnen stellen.

Verder onderzoeken we of de beleidsinformatie in het jaarverslag betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf. We hebben hiervoor deze onderdelen in het jaarverslag onderzocht:

- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de verplichte bijlagen.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de beleidsinformatie al dan niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Bedrijfsvoering

Wij onderzoeken per ministerie of:

- het begrotingsbeheer ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het financieel beheer doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.2 CW 2016);
- het verwerven, beheren en afstoten van materieel doelmatig, rechtmatig, ordelijk en controleerbaar is (artikel 3.4 CW 2016);
- de financiële administratie betrouwbaar en controleerbaar wordt ingericht en gevoerd (artikel 3.5 CW 2016);
- de overige onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals informatiebeveiliging, IT-beheer, management control, sturing en toezicht, voldoen aan de daaraan te stellen eisen;
- de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag over de bedrijfsvoering voldoet aan de norm van betrouwbare totstandkoming, en of deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie (artikel 3.9 CW 2016).

De eisen waaraan de bedrijfsvoering moet voldoen, zijn uitgewerkt in lagere regelgeving en/of opgenomen in beoordelingskaders die de Algemene Rekenkamer of andere organisaties hebben opgesteld. Waar dat van belang is, vermelden wij het normenkader dat wij hebben gehanteerd.

Toetsingskaders voor het verantwoordingsonderzoek naar onvolkomenheden in het IT-beheer zijn maatwerk en verschillen per aspect van het IT-beheer dat onderzocht wordt. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om generieke IT-beheersingsmaatregelen (general IT-controls, GITC's), waarbij wij – net als de ADR – het GITC-kader als basis nemen voor het normenkader. In het GITC-kader gaat het om een uitgebreide set normen voor 6 aspecten van het IT-beheer: wijzigingsbeheer, wachtwoordbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten, back-up & recovery en datamanipulaties/

datafixes. Normen uit het GITC-kader kunnen aangevuld worden met normen uit de beroepspraktijk, zoals bijvoorbeeld normen opgenomen in het studierapport *Algemene beheersing van IT-diensten* van NOREA, de beroepsvereniging van IT-auditors. De betreffende generieke IT-beheersingsmaatregelen moeten effectief zijn in opzet, bestaan en werking.

Wij onderzoeken niet ieder jaar alle onderdelen van de bedrijfsvoering. In plaats daarvan maken we een selectie op basis van risicoanalyse en periodiciteit. Als wij in ons onderzoek tekortkomingen constateren in de bedrijfsvoering, vermelden wij deze. Wij spreken dan van (ernstige) onvolkomenheden. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Daarnaast vermelden we in onze rapporten de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag. We onderzoeken of deze informatie betrouwbaar tot stand is gekomen. Daarbij kijken we vooral naar het proces en minder naar de informatie zelf.

Verder geven wij in ons verantwoordingsonderzoek aan of de bedrijfsvoeringsinformatie al dan niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2024 staat welke werkzaamheden wij hebben uitgevoerd voor ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Financiële informatie

De financiële verantwoordingsinformatie die wij onderzoeken bestaat uit de rijksrekening en de rijkssaldibalans uit het Financieel Jaarverslag van het Rijk, en de jaarverslagen van de ministeries (artikel 7.12 CW 2016, 1e lid onder c). De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het opmaken van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (artikel 2.29 CW 2016, 3e lid). De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarverslag (artikel 2.29 CW 2016, 2e lid). Wij controleren of het jaarverslag voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de Rijksbegrotingsvoorschriften

Wij onderzoeken of:

- de financiële verantwoordingsinformatie in de rijksrekening en de rijkssaldibalans aansluit op de financiële verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaten en de saldibalansen in de jaarverslagen van de ministeries (artikel 3.8 CW 2016, 2e lid);

- de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen van de ministeries aan de wettelijke eisen voldoet.

We geven oordelen over zowel de rechtmatigheid als de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie. Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan relevante Nederlandse en Europese regelgeving. Voldoet een transactie niet aan deze regelgeving, dan is dit een fout in de rechtmatigheid. Als niet is vast te stellen of een transactie voldoet aan de regelgeving, spreken we van een onzekerheid in de rechtmatigheid.

Financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is betrouwbaar als deze overeenkomt met de werkelijke financiële standen en transacties, zoals verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Ordelijk wil zeggen dat de informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

Op basis van ons onderzoek geven wij een verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans (artikel 7.14 CW 2016, 2e lid). Deze verklaring is een voorwaarde voor de Staten-Generaal om, aan de hand van het betreffende jaarverslag, goedkeuring te kunnen verlenen aan de minister voor het gevoerde financieel beheer (artikel 2.40 CW 2016, 2e lid).

De verklaring van goedkeuring nemen wij op in ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2024*. Hierin geven wij een beschouwing over het jaar dat is onderzocht. Onze financiële oordelen zijn bestuurlijke oordelen van het college van de Algemene Rekenkamer en geen controleverklaring zoals een accountant afgeeft. Wij kunnen bij onze verklaring een aantekening plaatsen als wij bezwaar hebben gemaakt tegen het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover en dat bezwaar handhaven (artikel 7.22 CW 2016, 6e lid).

De ADR controleert alle jaarverslagen van de ministeries, fondsen en overige begrotingshoofdstukken en geeft hierover afzonderlijke controleverklaringen af. Om het controlebestel zo doelmatig mogelijk in te richten en dubbele controlelasten te voorkomen, maken wij voor ons onderzoek naar de financiële informatie (financial audit) zoveel mogelijk gebruik van de controlewerkzaamheden van de ADR. Wij stellen vast of de controlewerkzaamheden van de ADR goed zijn uitgevoerd en of de bevindingen hebben geleid tot de juiste oordelen. Daartoe reviewen wij de controle door de ADR en voeren wij aanvullende eigen controlewerkzaamheden uit. Onze opdracht ligt vast in de Comptabiliteitswet.

De Algemene Rekenkamer geeft oordelen over de betrouwbaarheid, ordelijkheid en rechtmatigheid op totaalniveau en op artikelniveau. Belangrijke fouten en onzekerheden lichten wij toe als uitzondering bij ons oordeel. Een fout of onzekerheid kan om 2 redenen belangrijk zijn:

- op grond van de financiële omvang, als de fout of onzekerheid hoger is dan de tolerantiegrens;
- op grond van de aard van de fout, los van de financiële omvang.

We kijken naar de volgende geldstromen en financiële standen:

- verplichtingen;
- uitgaven en ontvangsten;
- saldibalans;
- afgerekende voorschotten;
- samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen.

Voor elk van deze bedragen hanteren we een tolerantiegrens op totaalniveau. Als het bedrag aan fouten en onzekerheden binnen een geldstroom of van een financiële stand boven de tolerantiegrens komt, spreken we van een overschrijding. Gedetailleerde informatie over de geconstateerde fouten en onzekerheden in de verplichtingen en in de uitgaven en ontvangsten staat in bijlage 1.

Voorbehoud slotverschillen – nog door de Staten-Generaal goed te keuren budgetten

Voor de slotverschillen geldt dat het parlement deze achteraf goedkeurt. Dit betekent dat de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die hieronder vallen, zijn betrokken in ons oordeel onder voorbehoud dat het parlement de slotwet aanneemt die bij het jaarverslag hoort.

Keuren de Staten-Generaal de daarmee samenhangende slotverschillen niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

Literatuur bij § 2.1 – Maatschappelijke ontwikkelingen en brede welvaart

Algemene Rekenkamer (2024a). *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 (2024b). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2025 begrotingshoofdstuk VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 600 VIII, nr. 7. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

CBS (2025). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.

OCW (2024a). *Leerplichttelling 2022-2023*. Bijlage bij Kamerstuk 31 497 VIII, nr. 475. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

OCW (2024b). *Memorie van toelichting van de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 VIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

OCW (2024c). *Kamerbrief over lerarenstrategie december 2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 27 923 VIII, nr. 497. Den Haag: Sdu.

OCW (2025a). 'Wetsvoorstel gerichte bekostiging', www.internetconsultatie.nl, geraadpleegd op 25 maart 2025.

OCW (2025b). 'Internationale prestaties (PISA): gemiddelde prestaties wiskunde 15-jarigen', www.ocwincijfers.nl, geraadpleegd op 4 april 2025.

Kinderombudsman (2024). *Signaalbrief over zorgen om blijvende problematiek van thuiszitters*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Literatuur bij § 3.1 – Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Algemene Rekenkamer (2015). *Onderwijsmonitor; Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerbrief 31 293, 31 289, 31 524, nr. 260. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015.

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 2025 begrotingshoofdstuk VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 36 600 VIII, nr. 7. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

DAO (2024). *Dashboard Lerarenstrategie*. Bijlage bij Woo-besluit over ondersteuning commissiedebat 28 februari, kenmerk W2024006.

OCW (2022). *Het onderwijsakkoord Samen voor het beste onderwijs*. Bijlage bij Kamerstuk 31 293 VIII, nr. 615. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022.

OCW (2024a). *Verslag van een commissiedebat over werken in het onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 27 923 VIII, nr. 487. Den Haag: Sdu.

OCW (2024b). *MDT brengt samen en verbindt. Voortgang Maatschappelijke Diensttijd (MDT) Mei 2024*. Bijlage bij Kamerstuk 35 034 VIII, nr. 31. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

OCW (2024c). *MDT 2023 Groeien & Bewijzen*. Bijlage bij Kamerstuk 35 034 VIII, nr. 31. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

OCW (2024d). *Memorie van toelichting van de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 600 VIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

OCW (2024e). *Kamerbrief over lerarenstrategie december 2024*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 27 923 VIII, nr. 497. Den Haag: Sdu.

OCW (2025a). *Verslag van een commissiedebat over werken in het onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 27 923, nr. 509. Den Haag: Sdu.

OCW (2025b). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2024 (concept)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, VIII, nr.1. Den Haag: Sdu.

VWS (2020). *MDT doelstellingen, indicatoren en streefwaarden*. Bijlage bij Kamerstuk 35 034 VIII, nr. 18. Vergaderjaar 2019-2020.

Literatuur bij § 3.2 – Opvolgonderzoek Gelijke kansen in het mbo

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 VIII, nr. 573. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Algemene Rekenkamer (2024). *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.

CKMBO (2024). *Samen toekomst maken: Sectorbeeld 2024*. Den Haag: Commissie Kwaliteitsafspraken MBO.

KBA Nijmegen en ResearchNed (2024). *Monitor Werkagenda Mbo 2023-2027 en Stagepact 2023-2027: Startrapportage Prioriteit 1 – Kansengelijkheid*. Bijlage bij Kamerstuk 31 524 VIII, nr. 617. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

OCW et al. (2023a). *Samen Werken Aan Talent; Werkagenda MBO 2023-2027*. Vastgesteld d.d. 14 februari 2023. Ondertekend door minister van OCW, NRTTO, VNG, SBB, VNO-NCW, MKB-Nederland, BVMBBO, JOB MBO en MBO Raad. Bijlage bij Kamerstuk 31 524 VIII, nr. 549. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023.

OCW et al. (2023b). *Stagepact MBO 2023-2027*. Vastgesteld d.d. 14 februari 2023. Ondertekend door JOB MBO, BVMBBO, MBO Raad, NRTTO, VNO-NCW, MKB-Nederland, VNG, SBB, CNV Onderwijs, CNV Jongeren, FNV, FNV Young & United, AOOb, FvOv, Ministerie van SZW en Ministerie van OCW. Bijlage bij Kamerstuk 31 524 VIII, nr. 549. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023.

OCW (2024a). *Kamerbrief over Voortgang Werkagenda mbo en Stagepact mbo*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 524 VIII, nr. 617. Den Haag: Sdu.

OCW (2024b). *Kamerbrief over voortgang Werkagenda mbo en Stagepact mbo: ambities en inzet van de mbo-instellingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 524 VIII, nr. 624. Den Haag: Sdu.

Regeling kwaliteitsafspraken mbo 2024-2027. *Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 9 maart 2023, nr. MBO/36996245, houdende regels voor de verstrekking van aanvullende bekostiging voor het verhogen van de kwaliteit van het beroepsonderwijs 2024-2027*. Gepubliceerd in de Staatscourant, nr. 8133 op 14 maart 2023.

ResearchNed (2024). *Monitor Werkagenda Mbo 2023-2027 en Stagepact 2023-2027: Prioriteit 1 – Kansengelijkheid: Analyse kwaliteitsplannen*. Bijlage bij Kamerstuk 31 624 VIII, nr. 624. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Literatuur bij § 3.3 – Opvolgonderzoek Masterplan basisvaardigheden

Algemene Rekenkamer (2024). *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.

CBS (2025). *Monitor Brede Welvaart en de Sustainable Development Goals 2025*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CPB (2024). *Haalbaarheidsstudie evaluatie van de subsidieregeling verbetering basisvaardigheden*. Den Haag: Centraal Planbureau.

DUS-I (2025). 'Subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden 2025'. www.dus-i.nl, geraadpleegd op 3 februari 2025.

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

OCW (2022). *Kamerbrief over Masterplan basisvaardigheden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 31 293 VIII, nr. 620. Den Haag: Sdu.

OCW (2023). *Tweede voortgangsbrief Masterplan basisvaardigheden funderend onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 293 VIII, nr. 670. Den Haag: Sdu.

OCW (2024a). *Vierde voortgangsbrief Masterplan basisvaardigheden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 293 VIII, nr. 732. Den Haag: Sdu.

OCW (2024b). *Kamerbrief over hoofdlijnen Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 293 VIII, nr. 762. Den Haag: Sdu.

OCW (2024c). *Vijfde voortgangsbrief Masterplan basisvaardigheden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 293 VIII, nr. 775. Den Haag: Sdu.

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

PVV, VVD, NSC en BBB (2024). *Regeerprogramma 2024-2028. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet*. Den Haag: eigen beheer.

Sardes en SEO (2024). *Implementatieonderzoek subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden: Tranche 1, eindmeting*. Utrecht: Sardes en SEO Economisch Onderzoek.

Literatuur bij § 3.4 – Terugblik Nieuwkomers in het voortgezet onderwijs

Algemene Rekenkamer (2024). *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.

Asiel en Migratie (2025). *Beantwoording Kamervragen over het bericht dat 65% meer kinderen in de noodopvang zitten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025. Kenmerk: 2024Z16817.

Berenschot (2024). *Toekomstverkenning van onderwijs aan nieuwkomers*. Bijlage bij Kamerstuk 31 293 VIII, nr. 777. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

LOWAN (2024). 'Steeds meer kinderen in noodopvang en geen onderwijs.' www.lowan.nl, geraadpleegd op 18 maart 2025.

NSOB (2024). *Onderweg ontwerpen: een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Bijlage 4 Begrippenlijst

agentschap

Een onderdeel van een ministerie dat meer zelfstandigheid heeft dan andere onderdelen. Een agentschap voert een eigen administratie, los van de administratie van het ministerie. Maar de minister is wel verantwoordelijk voor de begroting en financiële verantwoording.

Auditdienst Rijk (ADR)

De Auditdienst Rijk is de interne auditor van het Rijk. De ADR controleert de jaarverslagen van de ministeries. De Algemene Rekenkamer beschouwt de ADR als een interne accountant, die zijn werk onafhankelijk doet. Wij maken in ons verantwoordingsonderzoek dan ook gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR.

bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering is de manier waarop alle bedrijfsprocessen van een ministerie zijn georganiseerd. Onder de bedrijfsvoering vallen ook alle maatregelen en procedures die er zijn om vast te stellen of het beleid van een minister volgens plan wordt uitgevoerd, en waar nodig bij te sturen.

beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het jaarverslag is de informatie die de minister geeft over de resultaten van diens beleid, wat daarvoor is gedaan en hoeveel het kostte. We noemen beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie.

betrouwbaar

De cijfers in het jaarverslag zijn betrouwbaar als deze overeenkomen met de werkelijke financiële standen en transacties.

budgetrecht

Eén van de taken van de Staten-Generaal is het goedkeuren van de begroting van ieder ministerie. De Tweede en Eerste Kamer bepalen dus hoeveel geld een minister maximaal kan uitgeven en waaraan. Dit noemen we het budgetrecht van het parlement.

Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. In de Comptabiliteitswet staat ook welke taken de Algemene Rekenkamer heeft.

decharge verlenen

Na Verantwoordingsdag keuren de Staten-Generaal de slotwetten goed. Daarmee verlenen ze decharge aan de ministers: die zijn dan niet meer verantwoordelijk voor het financieel beheer in het afgelopen jaar.

fouten

We spreken van een fout als:

- de minister geld niet heeft uitgegeven of ontvangen volgens de wetten en regels die daarvoor gelden;
- in het jaarverslag niet juist of volledig is opgeschreven waar het geld vandaan komt of aan is uitgegeven.

jaarverslag

Dit is de verantwoording van de minister over het gevoerde beleid, met daarin opgenomen een beleidsverslag inclusief bedrijfsvoeringsparagraaf en jaarrekening.

onvolkomenheid

Als wij in ons onderzoek zien dat een bedrijfsvoeringsproces van een ministerie niet goed is ingericht of wordt uitgevoerd, noemen we dat een onvolkomenheid. Als het om veel geld gaat en/of het probleem op meer plekken bij een ministerie voorkomt, noemen we het een ernstige onvolkomenheid.

onzeker

Wij noemen financiële informatie 'onzeker' als wij niet kunnen vaststellen of verplichtingen, uitgaven of ontvangsten aan de regels voldoen of op de juiste manier in het jaarverslag staan.

ordelijk

De cijfers in het jaarverslag zijn ordelijk als de financiële informatie op een beheerste manier tot stand is gekomen.

rechtmatig

Een financiële transactie, zoals een uitgave, is rechtmatig als deze voldoet aan de wetten en regels die daarvoor gelden. Voldoet een transactie niet aan de regels, dan is dit een fout. Als we niet kunnen vaststellen of een transactie aan de regels voldoet, noemen we dat een onzekerheid.

Rijksbegrotingsvoorschriften

De minister van Financiën stelt elk jaar de Rijksbegrotingsvoorschriften op. Dit zijn de regels waaraan de begrotingen en jaarverslagen van het Rijk moeten voldoen.

saldibalans

De saldibalans is een overzicht van bedragen die aan het einde van het jaar nog openstaan. Bijvoorbeeld vorderingen, voorschotten, schulden en openstaande verplichtingen.

slotverschillen

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus. Met die wet worden de begrote uitgaven, verplichtingen en ontvangsten in overeenstemming gebracht met de uiteindelijke bedragen. De slotwet wordt tegelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Zie ook 'decharge'.

(overschrijding van de) tolerantiegrens

Grens waarbinnen een afwijking geen gevolgen heeft voor het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Wij gebruiken de tolerantiegrenzen om te bepalen welke fouten en onzekerheden er in de jaarverslagen zitten. De regelgeving schrijft voor dat de minister overschrijding van de tolerantiegrens voor de rechtmatigheid moet melden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag.

verplichting

Een verplichting is een uitgave in de toekomst, waarvoor een minister een (juridische) verplichting is aangegaan.

voorschot

Een voorschot is een vooruitbetaling voor producten of diensten die nog geleverd moeten worden. Een voorschot kan ook een vooruitbetaling van een subsidie, bijdrage of lening zijn.

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 In de *Werkagenda MBO* staan 3 landelijke prioriteiten centraal. Naast Gelijke kansen zijn dat Onderwijs sluit aan op de arbeidsmarkt en Onderwijs voor de toekomst.
- 2 In het *Masterplan basisvaardigheden* stonden in eerste instantie alleen doelen voor taal en rekenen-wiskunde. Burgerschap en digitale geletterdheid zijn namelijk betrekkelijk nieuwe domeinen zonder kerndoelen en voor digitale geletterdheid geldt nog geen wettelijke verplichting. Na meer zekerheid over de invulling van de kerndoelen voor burgerschap en digitale geletterdheid gaat het ministerie van OCW verder nadenken over welke concrete beleidsdoelen en streefwaarden het wil vaststellen voor deze 2 basisvaardigheden.
- 3 Het aanvraagtijdstip voor de laatste ronde van de subsidieregeling Verbetering basisvaardigheden is begin februari 2025 geopend. Voor het eerst sinds de start van het *Masterplan basisvaardigheden* is het ministerie van OCW er samen met de Dienst Uitvoering Subsidies aan instellingen (DUS-I) in geslaagd om het moment van toekennen goed aan te laten sluiten op het schooljaar en de planning die daaraan vooraf gaat. Dit is voor het ministerie van OCW een belangrijke mijlpaal, want hierdoor kunnen de deelnemende scholen meer rekening houden met de inzet van de subsidie bij hun formatie.

Het volgende tekstdeel is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor bestuurlijk wederhoor.

Het gaat hier om een feitelijke verbetering van de tekst in het rapport.

Op pagina 14, eerste alinea in § 3.1, is in de zinsnede 'tussen 2023 en 2024' 2023 veranderd in 2022. De tekst luidt nu: 'tussen 2022 en 2024'.

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 12 mei 2025.

Dit document is op 21 mei 2025
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2025