

BEZORGEN
Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 23 september 2025
betreft Begrotingsbrief 'Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026 begrotingshoofdstuk VIII van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap'

Geachte mevrouw Vos,

Hierbij sturen wij u ter informatie een afschrift van onze brief d.d. 23 september 2025 aan de Tweede Kamer over de 'Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026 begrotingshoofdstuk VIII van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap'.

Algemene Rekenkamer

5.1.2.e

5.1.2.e

Pieter Duisenberg,
president

5.1.2.e

Cornelis van der Werf,
secretaris

BEZORGEN

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 23 september 2025
betreft Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2026 begrotingshoofdstuk VIII van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Geachte heer Bosma,

Het budgetrecht is één van de belangrijkste parlementaire rechten. Het begint met het goedkeuren van begrotingswetsvoorstellen door het parlement.

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer uw Tweede Kamer daarom aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling. Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2026 (begrotingshoofdstuk VIII) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Wij verwachten dat de minister van OCW het parlement op inzichtelijke wijze informeert over zijn doelen, instrumenten, uitgaven en resultaten. Daarnaast verwachten we dat de minister transparant is over de risico's van zijn beleid en bedrijfsvoering. Verder verwachten we dat hij samen met het parlement zorgt voor een ordentelijk verloop van het begrotingsproces. Ordentelijk in de zin dat het parlement goed en overzichtelijk geïnformeerd het budgetrecht kan uitoefenen en de rol van medewetgever goed kan invullen. En ordentelijk in de zin dat de minister van OCW tijdig de autorisatie krijgt om uitgaven doen en financiële zekerheid te bieden aan (onderwijs)instellingen.

Op basis van de ontwerpbegroting OCW 2026 en van de lessen van de begroting OCW 2025 vragen we in deze begrotingsbrief aandacht voor:

1. Een ordentelijk begrotingsproces 2026, waarin kabinet en parlement hun rollen en verantwoordelijkheden goed kunnen vervullen. Ook gezien de verkiezingen die een ordentelijk begrotingsproces 2026 onder druk kunnen zetten (**Lessen begroting 2025**).

2. Inzicht in beleidsmatige mutaties door intensiveringen en bezuinigingen gecombineerd met inzicht in de gevolgen daarvan voor het realiseren van de doelen van de minister. Het gaat ook om de gevolgen voor onderwijsinstellingen, die tijdig zekerheid nodig hebben over hun budget voordat het nieuwe schooljaar begint. (**Geld**)
3. Het belang van een duidelijke relatie tussen doelen, geld, instrumenten en resultaten voor de democratische besluitvorming over de inzet van publiek geld en als basis voor de verantwoording (**Sturen op resultaten**)
4. Transparantie over de risico's voor het beleid en de bedrijfsvoering van de minister (**Risico's en beheer**)

1. Lessen begroting 2025

We vragen aandacht van het parlement voor een ordentelijk begrotingsproces 2026, waarvoor Prinsjesdag 2026 het startsein heeft gegeven. Dit is zeker in het licht van de aanstaande Tweede Kamerverkiezingen van belang. Het zorgvuldig doorlopen van het begrotingsproces kan net als in 2025 onder druk komen te staan met gevolgen voor de controlerende taak van het parlement en voor onderwijsinstellingen.

Dat het begrotingsproces 2025 van de minister van OCW niet volgens de gebruikelijke wijze is verlopen stellen we vast aan de hand van het volgende:

- De behandeling van de ontwerpbegroting OCW 2025 heeft ruim 3 maanden langer geduurd dan gebruikelijk. Dit kwam door een gebrek aan draagvlak in het parlement voor de bezuinigingen van circa € 2 miljard die het kabinet wilde doorvoeren op met name het onderwijs en de wetenschap. De minister van OCW kreeg hierdoor pas op 8 april 2025 autorisatie van het parlement om uitgaven te doen in 2025. In de periode tot 8 april moest de minister van OCW terughoudend zijn met het uitvoeren van lopend beleid en mocht hij geen nieuw beleid uitvoeren, tenzij hij het parlement expliciet om toestemming vroeg.
- Het behandelen van de 1^e suppletoire begroting OCW 2025 door het parlement is door een gebrek aan draagvlak voor nieuwe bezuinigingen inmiddels ook met ruim 2 maanden vertraagd. Hierdoor heeft de minister van OCW per brief een beroep moeten doen op artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet om de prijsbijstelling voor het voortgezet onderwijs tijdig en rechtmatig te kunnen uitbetalen.
- Daarnaast lopen in september 2025 verschillende behandeltrajecten naast en mogelijk door elkaar: de 1^e suppletoire begroting OCW, de september suppletoire begroting naar aanleiding van de augustusbesluitvorming van het kabinet en de ontwerpbegroting 2026. Zo draait het kabinet in de ontwerpbegroting OCW 2026 bezuinigingen in de 1^e suppletoire begroting terug, terwijl die 1^e suppletoire begroting nog niet is vastgesteld door de Eerste Kamer.

De uitloop van het begrotingsproces kan ervoor zorgen dat:

- onzekerheid ontstaat bij instellingen op afstand die afhankelijk zijn van de bekostiging en subsidies van de minister van OCW, omdat zij later dan gebruikelijk zekerheid krijgen over hun budget. Het gaat met name om onderwijsinstellingen die voor de zomer zekerheid nodig hebben om hun begroting voor het schooljaar 2025-2026 op te kunnen stellen. In zijn brief van 12 juni 2025 aan de Tweede Kamer benadrukte de minister van OCW het belang van tijdige besluitvorming voor het uitbetalen van de loon- en prijsbijstelling: 'Latere uitbetaling van de prijsbijstelling zorgt voor onzekerheid, kan leiden tot financiële problemen bij schoolbesturen of dat de middelen bij scholen niet tot besteding leiden en daarmee op ondoelmatige wijze in reserves landen';
- begrotingsonrechtmatigheden ontstaan als de minister uitgaven doet die nog niet zijn geautoriseerd door het parlement;
- het parlement lastig kan volgen welke uitgaven zijn geautoriseerd en op basis van welke definitieve begroting de controle op het jaarverslag en de decharge van de minister over 2025 moet plaatsvinden.

Verder is het voor een ordentelijk begrotingsproces van belang dat het kabinet en parlement hun rollen en verantwoordelijkheden op een passende (rolvaste) manier invullen, waardoor duidelijk is wie welk besluit neemt en daarop aanspreekbaar is. Door intensieve bemoeienis van de vier fractievoorzitters van de coalitiepartijen bij het opstellen van de ontwerpbegroting en aanpassingen daarvan, is onduidelijkheid ontstaan. Onduidelijkheid over wie (minister en/of fractievoorzitters coalitiepartijen of Kamerleden in hun rollen van wetgever, medewetgever en controleur van het kabinet) precies aanspreekbaar is op de begroting, de uitvoering daarvan en de verantwoording hierover straks in het jaarverslag 2025.

In onderstaand figuur laten we zien dat het begrotingsproces 2025 niet ordentelijk is verlopen in vergelijking met het reguliere begrotingsproces. In de bijlage bij deze brief geven we een beschrijving van het verloop van het begrotingsproces 2025.

Begrotingsproces

Regulier proces

September 2024

Miljoenennota,
ontwerpbegroting OCW

December/ januari

Parlement akkoord
met ontwerpbegroting

April/mei

Voorjaarsnota, 1e
supplettoire begroting OCW

Begrotingsproces 2025

17 september 2024

Miljoenennota, ontwerpbegroting
OCW 2025

Opbrengst/gevolg

Bezuinigingen op o.a. Fonds

Onderzoek en Wetenschap (- € 150
mln.) en Maatschappelijke Diensttijd
(- € 200 miljoen).

12 december 2024

Tweede Kamer akkoord met begroting OCW
2025 inclusief amendementen Bontenbal en
Eerdmans terugdraaien of verlagen
bezuinigingen

Minder bezuinigingen op Fonds Onderzoek en
Wetenschap (+ € 25 mln.), Maatschappelijke
Diensttijd (+ € 130 mln.).

8 april 2025

Eerste Kamer akkoord begroting OCW 2025

23 april 2025

Voorjaarsnota, 1e supplettoire begroting OCW 2025

Bezuiniging onderwijskansen

-regeling (- € 177 mln.) en loon- en prijsbijstelling
m.u.v. primair en voortgezet onderwijs

12 juni 2025

Kamerbrief door minister van OCW over kwestie
loon- en prijsbijstelling voor het voortgezet
onderwijs, met beroep op artikel 2.27 van de
Comptabiliteitswet

24 juni 2025

Brief Vaste Kamercommissie OCW m.b.t.
onzorgvuldig proces beroep op CW.
Tweede Kamer akkoord betaling
prijsbijstelling voortgezet onderwijs

— Ontwerpbegroting 2025

— 1e sup. begroting 2025

— September sup.

— Ontwerpbegroting 2026

Regulier proces

Juni/juli

Parlement akkoord
Voorjaarsnota, 1e
supplettoire begroting OCW

September

Miljoenennota,
ontwerpbegroting OCW

Begrotingsproces 2025

30 juni 2025

Eerste Kamer akkoord betaling
prijsbijstelling voortgezet onderwijs

100% prijsbijstelling betaald voortgezet
onderwijs

1 juli 2025

Motie Rooderkerk m.b.t. heroverwegen
bezuiniging onderwijskansenregeling

3 juli 2025

Tweede Kamer akkoord 1e supplettoire
begroting OCW 2025 incl. motie Rooderkerk

Augustus besluitvorming

Kabinet besluit uitvoeren motie Rooderkerk

Geen bezuiniging onderwijskansenregeling
(+ € 177 miljoen)

9 september 2025

Eerste kamer behandelt 1e supplettoire
begroting OCW 2025

16 september 2025

Miljoenennota, ontwerpbegroting OCW
2026 en September supplettoire
begroting OCW 2025

?

Eerste Kamer wel/niet akkoord 1e
supplettoire begroting OCW

— Ontwerpbegroting 2025

— 1e sup. begroting 2025

— September sup.

— Ontwerpbegroting 2026

2. Geld

De ontwerpbegrotingen moeten de Kamer inzicht bieden in de beleidsvoornemens van het kabinet en de daarmee gemoeide uitgaven en ontvangsten. We stellen vast dat de minister van OCW beleidsmatige mutaties (intensiveringen en bezuinigingen) transparant verwerkt in zijn ontwerpbegroting OCW 2026. Daarnaast stellen we net als voor de ontwerpbegroting OCW 2025 en aanpassingen daarvan vast dat de minister in zijn ontwerpbegroting niet consequent aangeeft wat de gevolgen zijn van beleidsmatige mutaties voor het realiseren van zijn doelen en voor zijn bedrijfsvoering. Dat gold bijvoorbeeld voor de bezuinigingen op hoger onderwijs en wetenschap, zoals we vaststelden in onze brief met aandachtspunten bij de ontwerpbegroting OCW 2025.

Op basis van de ontwerpbegroting 2026 lijkt er relatief weinig veranderd te zijn ten opzichte van de vastgestelde begroting 2025. Zo zijn de totale begrote uitgaven voor 2026 in de ontwerpbegroting 2026 € 57,0 miljard en waren de begrote uitgaven voor 2026 in de vastgestelde begroting 2025 € 56,9 miljard: een verschil van + € 0,1 miljard. Wanneer we de begrote uitgaven 2026 in de ontwerpbegroting 2026 (€ 57,0 miljard) vergelijken met de begrote uitgaven 2026 in de ontwerpbegroting 2025 (€ 56,1 miljard) zien we een groter verschil: € 0,9 miljard. Dat komt door de beleidsmatige mutaties die het kabinet samen met de Tweede Kamer heeft doorgevoerd in de vastgestelde begroting OCW 2025. Het gaat dan met name om het amendement 141 Bontenbal c.s. (+ € 352 miljoen) en de bijbehorende dekking (- € 82 miljoen), en het amendement 147 van Eerdmans c.s. (+ € 25 miljoen). Met deze amendementen werd een aantal voorgenomen bezuinigingen uit het Hoofdlijnenakkoord waaronder de langstudeermaatregel (€ 282 miljoen), de Maatschappelijke Diensttijd (€ 130 miljoen) en het Fonds Onderzoek en Wetenschap (deels) teruggedraaid.

Het is daarom van belang om bij het behandelen van de ontwerpbegroting OCW 2026 kennis te nemen van de wijzigingen die het kabinet ondertussen mede op basis van amendementen en moties van de Tweede Kamer heeft doorgevoerd in de ontwerpbegroting 2025 en aanpassingen daarvan in de nog niet geautoriseerde 1^e suppletoire begroting. Zo staat in de 1^e suppletoire begroting nog een bezuiniging op de Onderwijskansenregeling opgenomen oplopend tot € 177 miljoen per jaar, die in de ontwerpbegroting 2026 wordt teruggedraaid.

Hieronder lichten we een aantal grote mutaties uit en geven aan welke toelichting de minister daarbij geeft in zijn ontwerpbegroting 2026.

Tabel 1 Grote mutaties begrote uitgaven 2026 in de ontwerpbegroting 2026 ten opzichte van de begrote uitgaven 2026 in de begroting 2025

Artikel	Maatregel	Mutatie (x miljoen euro)	Toelichting op mutatie door minister
3, 6 en 16 (Begroting 2026)	Nationaal Groeifonds overhevelingen	+ 98	Er zijn middelen uit het Nationaal Groeifonds via de Aanvullende Post aan de OCW-begroting toegevoegd voor de reeds lopende projecten Ontwikkelkracht, NPuls en Biotech Booster. (Ontwerpbegroting 2026) Het ministerie van OCW geeft aan dat het na kasschuif om een bedrag van + € 77 miljoen gaat voor 2026.
91, 95 (Begroting 2026)	Correctie door alternatieve invulling taakstel- ling apparaats- kosten	+ 38	Deze mutatie betreft een correctie van € 38,2 miljoen op de eerdere ingeboekte bezuiniging op de apparaatskosten van het ministerie van OCW van in totaal € 108,5 miljoen. Op de apparaatskosten wordt € 38,2 miljoen minder bezuinigd. De dekking hiervan komt uit het niet volledig uitkeren van de loon- en prijsbijstelling. Zie toelichting onder deze tabel. (Voorjaarsnota/1 ^e sup 2025/ontwerpbegroting 2026).
Diverse (Begroting 2026)	Intensivering DUO	+ 25	Om ICT-achterstanden weg te werken, te voldoen aan nieuwe wet- en regelgeving (cyberbeveiliging) en gestegen kosten op het apparaat te compenseren. (Voorjaarsnota/1 ^e sup 2025).

Ook voor de mutaties in bovenstaande tabel geldt dat het van belang is om kennis te nemen van de begroting 2025 en aanpassingen daarvan. We nemen als voorbeeld de mutatie van + € 38 miljoen voor de uitgaven aan apparaatskosten van het ministerie van OCW. Deze is het gevolg van opeenvolgende wijzigingen van de ontwerpbegroting 2025. Op basis van het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof was in de ontwerpbegroting 2025 een bezuiniging opgenomen van € 86,2 miljoen structureel op de apparaatsuitgaven van het ministerie van OCW, waarbij de uitvoering nadrukkelijk was uitgezonderd. Via het amendement Bontenbal is dit verhoogd tot € 108,5 miljoen om het terugdraaien van voorgenomen bezuinigingen op onderwijs deels op te kunnen vangen. Van de € 108,5 miljoen wordt volgens de ontwerpbegroting 2026 daadwerkelijk € 51,9 miljoen bezuinigd op de apparaatskosten van het ministerie van OCW. Via een efficiencytaakstelling op zelfstandige bestuursorganen en agentschappen, waaronder DUO, wordt € 18,4 miljoen bezuinigd. De resterende € 38,2 miljoen aan bezuinigingen op de apparaatskosten wordt op een alternatieve manier ingevuld, onder andere door het niet volledig uitbetalen van de loon- en prijsbijstelling.

De minister van OCW geeft in zijn ontwerpbegroting 2026 aan dat DUO op basis van het hoofdlijnenakkoord een taakstelling krijgt oplopend tot € 10,8 miljoen in 2030. Daarnaast is een structurele additionele taakstelling opgelegd van € 3,8 miljoen per 2025, wat de totale taakstelling op structureel € 14,6 miljoen brengt. Deze taakstelling wordt niet zichtbaar in het overzicht van baten en lasten van DUO in de begroting agentschappen.

Dat komt omdat DUO ook extra middelen krijgt voor het uitvoeren van taken en het oplossen van knelpunten, zoals de + € 25 miljoen in tabel 1 voor onder andere het wegwerken van ICT-achterstanden. De minister geeft in zijn begroting niet aan wat de gevolgen zijn van de opgelegde structurele taakstelling bij DUO.

3. Sturen op resultaten

We stellen vast dat de minister van OCW zijn beleidsagenda in de ontwerpbegroting 2026 compacter en overzichtelijker heeft gemaakt. Hetzelfde geldt voor zijn Strategische Evaluatie Agenda en de uitwerking daarvan in bijlage 3. De minister kan de informatiewaarde van zijn begroting verder versterken door concrete doelen en uitgaven op te nemen in zijn beleidsagenda en concrete doelen op te nemen in zijn beleidsartikelen. Daarmee zorgt de minister voor een duidelijkere koppeling tussen zijn beleidsagenda en beleidsartikelen. Verder ondersteunt het opnemen van uitgaven in zijn beleidsagenda het inzicht van de Tweede Kamer in het afdekken van begrotingsmiddelen met evaluaties.

Informatiewaarde begroting

In voorgaande brieven bij de ontwerpbegroting OCW hebben we vastgesteld dat de minister van OCW niet of nauwelijks concrete doelstellingen formuleert. Daardoor kan de minister niet vaststellen of hij zijn doelstellingen bereikt en of zijn uitgaven doelmatig zijn besteed. Op basis van ons verantwoordingsonderzoek 2024 heeft de minister van OCW aan ons en aan de Tweede Kamer toegezegd zijn begroting 2026 op dit punt te gaan verbeteren.

In zijn ontwerpbegroting 2026 beschrijft de minister van OCW zijn beleidsprioriteiten en onderdelen daarvan ('sub thema's') op een vergelijkbare manier. Zo gaat hij in op zijn doelen (op hoofdlijnen) en voornaamste maatregelen om die doelen te bereiken. Hierdoor heeft de minister zijn beleidsagenda compacter en overzichtelijker gemaakt in vergelijking met zijn begroting 2025. De minister formuleert zijn beleidsprioriteiten en sub thema's voor het onderwijs sector-overstijgend. Zo heeft de beleidsprioriteit 'Een sterke basis en hoge kwaliteit' een sub-thema's 'Digitalisering en innovatie'. Daardoor is de beleidsagenda nog niet altijd makkelijk te koppelen aan de beleidsartikelen, die meer sector-gebonden zijn (bijvoorbeeld primair onderwijs).

De minister kan de informatiewaarde van zijn begroting versterken door op hoofdlijnen concrete doelen en uitgaven voor zijn beleidsprioriteiten en sub thema's op te nemen. Verder zou de informatiewaarde toenemen als de minister ook concrete doelen opneemt in zijn beleidsartikelen. Op die manier maakt hij het voor Tweede Kamerleden duidelijk welke resultaten zij van hem mogen verwachten over 2026 gegeven de uitgaven waarvoor ze hem autoriseren.

Waar de samenhang tussen doelen, instrumenten, geld en resultaten nog duidelijker kan in zijn ontwerpbegroting, daar geeft de minister van OCW deze samenhang wel weer in de nieuwe opzet van zijn website www.ocwincijfers.nl. Hier verwijst de minister ook naar in zijn ontwerpbegroting 2026. Hij doet dat door een verdieping te geven op zijn beleidsagenda en per sub thema (bijvoorbeeld 'Samenwerking en profilering in de wetenschap') in te gaan op onder andere de beleidsinstrumenten en het budget dat hij inzet, de relatie met beleidsartikelen en beleidsindicatoren, de onderzoeken en monitors die hij gebruikt en de informatie die hij aan het parlement beschikbaar heeft gesteld. De nieuwe opzet van de ontwerpbegroting (beleidsagenda en beleidsartikelen) en van de website www.ocwincijfers.nl legt een goede basis voor het verder versterken en ondersteunen van het budgetrecht van de Tweede Kamer. Hierbij is het van belang dat de informatiewaarde van de ontwerpbegroting OCW voldoende is voor het parlement om hierover besluiten te kunnen nemen. De website www.ocwincijfers.nl zou daarbij verdieping moeten geven, maar niet noodzakelijk moeten zijn voor het parlement om inzicht te krijgen in de samenhang tussen doelen, maatregelen, budget en resultaten.

Verder constateren we dat de minister van OCW in zijn ontwerpbegroting opneemt aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sdg's) hij met zijn beleid wil bijdragen, zonder dat hij specifiek maakt met welk beleid hij bijdraagt aan welke specifieke duurzame ontwikkelingsdoelen. Ook maakt hij geen verwijzing naar de indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart. Hierdoor blijven de Monitor Brede Welvaart en de duurzame ontwikkelingsdoelen los staan van de monitoringssystematiek van de minister van OCW, zoals hij deze heeft uitgewerkt op de website www.ocwincijfers.nl. We denken dat dit een gemiste kans is voor de minister om concrete doelstellingen en indicatoren te hanteren die aansluiten bij of aanvullend zijn op de Monitor Brede Welvaart. Ook voor de Tweede Kamer blijven zo twee verschillende systemen van monitoring met verschillende uitkomsten naast elkaar bestaan.

Strategische evaluatieagenda (SEA)

De minister van OCW is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan zijn/haar begroting ten grondslag ligt. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland per beleidsthema. De Kamer kan de evaluatieagenda in deze begroting beoordelen en kan de minister aangeven welke evaluaties met extra belangstelling worden gevolgd en welke evaluaties ontbreken in de agenda. Wij zijn nagegaan:

- of minister de Kamer inzicht geeft of de evaluatieagenda financieel dekkend is;
- of, op basis van de kennis uit eerder onderzoek, de SEA (inhoudelijke) blinde vlekken kent;
- Daarnaast wijzen we de Kamer op evaluaties die ons inziens van bijzonder belang zijn.

Afdekking van de beleidsartikelen en uitgaven door evaluatieonderzoek

De minister van OCW heeft net als zijn beleidsagenda de beschrijving van zijn Strategische Evaluatie Agenda in de ontwerpbegroting 2026 sterk aangepast ten opzichte van de ontwerpbegroting 2025. De minister structureert de SEA in strategische thema's, zoals 'Kwaliteit funderend onderwijs'. Per thema geeft hij de hoofddoelen van zijn beleid en de daaraan gerelateerde kennisbehoefte duidelijk aan. In bijlage 3 van zijn ontwerpbegroting 2026 werkt hij de SEA per strategisch thema uit en geeft hij onder andere aan op welke beleidsartikelen het onderzoek zich richt.

Voor de SEA geldt net als de beleidsagenda dat de gekozen structuur gericht is op sector-overstijgende thema's. Daarmee is ook de SEA niet altijd makkelijk te koppelen aan de beleidsartikelen, die meer sector-gebonden zijn.

Op basis van de SEA en de uitwerking daarvan in bijlage 3 stellen we vast dat voor alle begrotingsartikelen evaluaties en monitors zijn uitgevoerd, gepland of lopen. Waar dit niet het geval is – beleidsartikel 8 (Internationaal beleid) – worden de taken en het budget meegenomen in evaluaties van andere thema's en beleidsartikelen.

We stellen op basis van de beleidsagenda, SEA en bijlage 3 vast dat de minister de Kamer nog geen duidelijk beeld geeft van de afdekking van de financiële middelen met evaluaties en welke evaluatieopgave er voor de komende periode nog ligt. De Tweede Kamer zou dus per evaluatie en monitor moeten nagaan in hoeverre de belangrijkste uitgaven van de minister worden betrokken in de onderzoeksopzet. En dat is een lastige opgave omdat de SEA van de minister van OCW meer dan 200 evaluatie- en monitoronderzoeken omvat.

Uit verschillende evaluaties – uitgevoerd in opdracht van de minister – blijkt dat het moeilijk is om uitspraken te doen over doelmatigheid en doeltreffendheid omdat de minister vooraf geen concrete doelen heeft gesteld. De minister kan op basis van zijn evaluaties het parlement dan ook nog niet of nauwelijks informeren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn beleid. De nieuwe opzet van zijn beleidsagenda en SEA geeft de minister een goede basis voor het formuleren van concrete doelen en voor het opzetten van monitors en onderzoeken die het realiseren van deze doelen in kaart moeten brengen.

Geplande evaluaties die wij van bijzonder belang achten

Gelet op ons onderzoek, actuele ontwikkelingen en financieel belang, willen we de Tweede Kamer wijzen op een aantal evaluatieonderzoeken uit de SEA die wij van bijzonder belang vinden en die naar verwachting eind 2025 dan wel 2026 gereed zijn:

- **Effectonderzoek subsidieregeling verbetering basisvaardigheden** (*thema Kwaliteit Funderend Onderwijs*)
Vorig jaar constateerden we in ons verantwoordingsonderzoek dat de staatssecretaris nog geen zicht had op de effectiviteit van de subsidieregeling verbetering basisvaardigheden. We verwachtten dat het effectonderzoek van het Cultureel Planbureau dit inzicht waarschijnlijk zou geven. Ook benadrukten we het belang ervan, omdat ander monitoringsonderzoek vooral gebaseerd is op zelfrapportage door scholen. Afronding van het effectonderzoek staat gepland voor eind 2025.
- **Jaarlijkse doelstellingenmonitor passend onderwijs 2021-2027** (*thema Toegankelijkheid Funderend Onderwijs*)
De doelstellingenmonitor meet de opbrengsten van passend onderwijs. We volgen dit onderwerp al jaren, vanwege de knelpunten die wij constateerden in onze onderzoeken naar passend onderwijs uit 2013 en 2017. In het verantwoordingsonderzoek 2024 constateerden we een onvolkomenheid in het M&O-beleid voor de bekostiging van het speciaal onderwijs. We onderzoeken deze onvolkomenheid in het aankomende verantwoordingsonderzoek. De eerstvolgende meting van de doelstellingenmonitor passend onderwijs komt in 2026 beschikbaar.
- **Evaluatie Kwaliteitsafspraken mbo 2023-2027** (*thema Kwaliteit Vervolgonderwijs*)
In een reactie op ons Verantwoordingsonderzoek 2024 zegde de minister toe om eind 2025 de Werkagenda en Stagepact MBO tussentijds te gaan evalueren en op basis daarvan te bepalen of hij afspraken met mbo-instellingen moet aanscherpen. In de ontwerpbegroting 2026 staat deze tussentijdse evaluatie opgenomen. De evaluatie moet inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrument kwaliteitsgelden en kwaliteitsafspraken. We zijn benieuwd of de minister onze aanbevelingen uit het onderzoek naar gelijke kansen in het mbo uit 2024 gaat oppakken.
- **Periodieke rapportage Onderzoek en wetenschap** (*thema Onderzoek en Wetenschap*)
In de begroting 2025 stond voor 2026 een periodieke rapportage gepland over artikel 16 (onderzoek en wetenschap). De afronding staat nu gepland in 2027. De periodieke rapportage moet inzicht bieden in de doeltreffend- en doelmatigheid van het gevoerde onderzoeks- en wetenschapsbeleid. Dit onderzoek is mogelijk interessant voor het leren van lessen voor de komende periode, waarin het kabinet bezuinigt op onderzoek en wetenschap en tegelijkertijd de doelen niet heeft bijgesteld.

Wij adviseren u deze evaluaties voor uw agendering in overweging te nemen.

4. Risico's en beheer

We vinden het van belang dat de minister van OCW in zijn begroting het parlement informeert over relevante risico's voor het realiseren van zijn beleidsdoelen en voor zijn bedrijfsvoering. Hierbij verwachten we dat hij daarbij breder kijkt dan alleen zijn eigen

departement, omdat de minister immers afhankelijk is van derden voor het realiseren van zijn doelen. Het gaat dan met name om onderwijsinstellingen, culturele instellingen en media. Door transparant te zijn over relevante risico's in zijn begroting, biedt de minister het parlement inzicht dat meegenomen kan worden in zowel het behandelen en aanpassen van de begroting als bij het beoordelen van voortgangs- en verantwoordingsinformatie van de minister. In onderstaande tabel schetsen we een aantal gesignaleerde risico's en hoe de minister deze aanpakt.

Tabel 2 Adressering van risico's in de begroting van ministerie van OCW

Risico-omschrijving	Aandacht in begroting ja/nee	Wijze waarop minister risico aanpakt
Opgelegde bezuinigingen landelijke publieke omroep (€ 100 mln.) gaan eerder in dan hervorming landelijke omroepbestel. Dit levert risico's voor doelmatigheid.	Ja	Minister geeft geen beheersmaatregelen hiervoor aan.
Door bezuinigingen apparaatskosten ministerie van OCW (€ 108,5 miljoen) zijn keuzen nodig over achterwege laten van taken en zuiniger en efficiënter werken, waarmee ook het aantal ambtenaren vermindert. Het ministerie van OCW beperkt haar rol waar mogelijk tot de kern, waardoor bijvoorbeeld minder ruimte is om thema's aan te jagen of te stimuleren. Dit heeft mogelijke gevolgen voor realiseren van doelstellingen en of bedrijfsvoering.	Ja	Minister noemt noodzaak voor scherpe keuzes, maar geeft nog niet aan welke keuzen hij specifiek overweegt en wat mogelijke gevolgen zijn voor realiseren van concrete doelstellingen en bedrijfsvoering. Circa helft van bezuinigingen realiseert minister via bezuinigingen op andere instellingen of beleidsartikelen. Zoals een efficiency taakstelling van € 18,4 mln. op zbo's en agent-schappen (o.a. DUO) zonder duidelijk te maken wat gevolgen hiervan zijn. Daarnaast betreft het € 38 mln. via o.a. niet uitbetalen prijs-bijstelling aan onderwijsinstellingen. Minister gaat niet in op gevolgen (minder geld) voor deze onderwijsinstellingen.
Bevolkingskrimp in bepaalde regio's leidt tot risico's voor toegankelijkheid en kwaliteit onderwijs.	Ja	Minister stelt extra middelen beschikbaar voor onderwijsinstellingen in krimpgebieden.
Bezuinigingen hoger onderwijs en wetenschap kunnen negatieve gevolgen hebben voor financiële positie onderwijsinstellingen, werkdruk en daarmee voor kwaliteit van onderwijs en wetenschap.	Deels	Minister benoemt bezuinigingen, maar gaat niet in op mogelijke gevolgen voor realiseren van zijn doelstellingen (verlagen werkdruk, stimuleren van ongebonden onderzoek) en voor financiële positie van universiteiten.
Risico's voor bedrijfsvoering van minister, zoals gevolgen van bezuinigingen op apparaatsuitgaven en rechtmatigheid van verplichtingen. In 2024 bleef minister net binnen tolerantiegrens van rechtmatigheid van zijn verplichtingen. Zonder (extra) beheersmaatregelen bestaat risico dat minister in 2025 deze tolerantiegrens overschrijft.	Nee	Minister gaat niet in op relevante risico's voor zijn bedrijfsvoering en wat hij doet om deze risico's te beheersen.

Wij vragen uw aandacht voor deze risico's want deze kunnen uiteindelijk gevolgen hebben voor de raming (begroting) en het bereiken van afgesproken resultaten. De informatie-waarde van de ontwerpbegroting voor uw Kamer neemt toe als de minister van OCW actief en consequent de meest relevante risico's opneemt. Op basis daarvan kan hij het gesprek aangaan met uw Kamer. Inmiddels heeft het ministerie van OCW een nieuwe werkwijze als het gaat om risicomanagement die een goede basis hiervoor kan leveren.

Wij vertrouwen erop dat deze brief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

Pieter Duisenberg,
president

Cornelis van der Werf,
secretaris

Bijlage – Toelichting op verloop begrotingsproces OCW 2025

Vaststellen van de ontwerpbegroting OCW 2025

In het hoofdlijnenakkoord kwamen de coalitiepartijen PVV, VVD, NSC en BBB op 16 mei 2024 onder andere overeen om € 2 miljard te gaan bezuinigen op het hoger onderwijs en de wetenschap. Het Kabinet-Schoof werkte deze bezuinigingen op 13 september 2024 uit in het regeringsprogramma en vervolgens op 17 september 2024 in de ontwerpbegroting van de minister van OCW voor 2025. In het parlement bleek vervolgens onvoldoende draagvlak voor de voorgestelde bezuinigingen op onderwijs en wetenschap. Hierdoor moesten de vier fractievoorzitters van de coalitiepartijen onderhandelen met de overige fracties in de Tweede Kamer om akkoord te krijgen voor de begroting OCW 2025 en daarmee autorisatie voor de minister van OCW voor het doen van uitgaven. De onderhandelingen leidden ertoe dat de vier fractievoorzitters een deel van de voorgenomen bezuinigingen besloten te verminderen. De dekking hiervoor vonden zij onder andere in bezuinigingen op de begroting VWS 2025. De Tweede Kamer ging op 12 december 2024 akkoord met de aangepaste ontwerpbegroting. Door het gebrek aan draagvlak duurde het behandelen en vaststellen van de ontwerpbegroting door de Eerste Kamer drie maanden langer dan gebruikelijk. Waar begrotingen idealiter voor 1 januari worden vastgesteld, stelde de Eerste Kamer de begroting OCW 2025 pas op 8 april 2025 definitief vast.

Vaststellen van de 1^e suppletoire begroting OCW 2025

Conform het reguliere tijdpad, maar slechts twee weken na het vaststellen van de ontwerpbegroting diende het kabinet op 23 april 2025 de Voorjaarsnota en 1^e suppletoire begroting OCW 2025 bij de Tweede Kamer in. Hierin kwam het kabinet met voorstellen voor nieuwe intensiveringen en ombuigingen, die waren opgesteld door de fractievoorzitters van de vier coalitiepartijen. Zo stond in de Voorjaarsnota 2025 als bezuinigingsmaatregel dat over de gehele Rijksbegroting 50% van de prijsbijstelling niet zou worden uitbetaald. Dit zou ook gelden voor onderwijsinstellingen. Voor het primair onderwijs, de studiefinanciering en de mediabekostiging is het uitbetalen van de prijsbijstelling echter verplicht. En om te voorkomen dat het primair en voortgezet onderwijs qua financiering te veel uit elkaar zouden gaan lopen had de minister van OCW in de Voorjaarsnota en 1^e suppletoire begroting opgenomen dat ook voor het voortgezet onderwijs de prijsbijstelling volledig uitbetaald zou worden.

Voor onderwijsinstellingen is het van belang om tijdig duidelijkheid te hebben over de middelen die zij van de minister van OCW krijgen om hun eigen begroting voor het nieuwe schooljaar op te kunnen stellen. Die duidelijkheid krijgen ze doorgaans medio juni van elk jaar via een beschikking. Dit jaar was er medio juni nog geen besluit genomen door de Eerste en Tweede Kamer over de Voorjaarsnota en 1^e suppletoire begroting. Daarom

stuurde de minister van OCW op 12 juni 2025 een brief aan de Tweede Kamer, waarin hij het belang van tijdige besluitvorming benadrukte voor het uitbetalen van de loon- en prijsbijstelling: *'Latere uitbetaling van de prijsbijstelling zorgt voor onzekerheid, kan leiden tot financiële problemen bij schoolbesturen of dat de middelen bij scholen niet tot besteding leiden en daarmee op ondoelmatige wijze in reserves landen'*. Hij deed een beroep op artikel 2.27, tweede lid van de Comptabiliteitswet 2016 om voortgezet onderwijsinstellingen zekerheid te geven dat ze de prijsbijstelling tijdig zouden ontvangen voor het schooljaar 2025-2026. De Vaste Kamercommissie OCW van de Tweede Kamer was van mening dat het proces rondom het beroep op artikel 2.27, tweede lid, CW onzorgvuldig was verlopen en liet dit de minister op 24 juni 2025 per brief weten. Zij refereerde hierbij aan het al maanden bekende behandelschema van de Voorjaarsnota en bijbehorende 1^e suppletoire begrotingswetten en de gewoonte dat de Kamer 'al sinds jaar en dag in de laatste week voor het zomerreces over deze begrotingswetten stemt'. Uiteindelijk gaven de Tweede Kamer en Eerste Kamer bij brief (24 juni respectievelijk 30 juni) toestemming aan de minister van OCW om de prijsbijstelling volledig uit te betalen aan instellingen in het voortgezet onderwijs. Op 3 juli 2025 ging de Tweede Kamer akkoord met de 1^e suppletoire begroting. Bij het schrijven van onze brief was de 1^e suppletoire begroting OCW nog in behandeling bij de Eerste Kamer.

Het afschaffen van de Onderwijskansenregeling (oplopend tot € 177 miljoen per jaar) was een van de andere maatregelen die de fractievoorzitters van de vier coalitiepartijen waren overeengekomen en het kabinet had opgenomen in de Voorjaarsnota 2025. De Tweede Kamer nam een motie (Rooderkerk c.s.) aan waarin het kabinet werd gevraagd om het afschaffen van de Onderwijskansenregeling te heroverwegen. Het kabinet bij monde van de minister van Financiën en van de minister van OCW zegde toe hier in de augustus-besluitvorming over de ontwerpbegrotingen 2026 en de september suppletoire begroting 2025 op terug te komen. Inmiddels heeft het kabinet besloten om het afschaffen van de Onderwijskansenregeling terug te draaien en heeft dit verwerkt in de ontwerpbegroting OCW 2026 en de september suppletoire begroting. Dit terwijl de 1^e suppletoire begroting OCW, waarin het afschaffen van de Onderwijskansenregeling is verwerkt, nog in behandeling is bij de Eerste Kamer. Dit zorgt ervoor dat in de ontwerpbegroting OCW 2026 en de september suppletoire begroting een maatregel is teruggedraaid, die nog wel staat opgenomen in de 1^e suppletoire begroting die nog niet is vastgesteld.