AH 521
2026Z17986

Antwoord van staatssecretaris Tielen (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (ontvangen 2 november 2026)

Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2026-2027, nr. 91

Vraag 1
Bent u bekend met het artikel 'Verdubbeling Rijksuitgaven aan onderwijs bleef zonder resultaat'?[1]

Antwoord 1
Ja.

Vraag 2
Herkent u de hoofdconclusie van dit artikel dat de reële onderwijsuitgaven per leerling sinds 1995 ongeveer zijn verdubbeld terwijl de leerprestaties niet zijn verbeterd en op belangrijke onderdelen zelfs zijn verslechterd? Zo nee, op welke cijfers baseert u uw oordeel?

Antwoord 2
Er zijn de afgelopen 30 jaar aanvullende middelen toegevoegd aan de onderwijsbekostiging. Hierdoor zijn de reële onderwijsuitgaven sinds 1995 inderdaad ongeveer verdubbeld van ongeveer €5.700 per scholier primair onderwijs en €7.500 per scholier voortgezet onderwijs in 1995 tot €11.900 per scholier primair onderwijs en € 15.300 per scholier voortgezet onderwijs in 2024 (alle cijfers prijspeil 2024).[2] Deze middelen waren voor een groot gedeelte gericht op de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar. Het gaat dan bijvoorbeeld om loonsverhogingen en maatregelen voor werkdrukverlaging. Dit zijn belangrijke investeringen in het onderwijs geweest.

De groei van de overheidsuitgaven aan het funderend onderwijs als aandeel van de economie (het bruto binnenlands product (bbp)) is beperkt, bezien over de afgelopen 30 jaar, namelijk van 3,2% naar 3,5% van het bbp. De onderwijsuitgaven zijn meegestegen met de welvaartsontwikkeling. Dit is te verwachten in een arbeidsintensieve sector, waar ongeveer 80% van de uitgaven naar personeel gaat.

De leerprestaties staan inderdaad onder druk. Dit is zorgelijk. Nederland was bijvoorbeeld rond 2012 internationaal gezien nog voorloper op het gebied van lezen. Sinds 2022 scoort Nederland duidelijk onder het OESO-gemiddelde. Bij rekenen is ook een daling te zien, al scoren Nederlandse leerlingen nog wel boven het internationale gemiddelde. De opdracht aan het onderwijs is in de afgelopen dertig jaar veranderd. De kern is leren lezen, schrijven en rekenen, maar de omstandigheden zijn in 2026 anders dan in 1995. Naast leerprestaties zijn er bijvoorbeeld ook uitdagingen rondom veiligheid en digitalisering.

Vraag 3
Klopt de berekening dat in 2024 in het funderend onderwijs € 19,2 miljard meer is uitgegeven dan in 1995 (met inflatiecorrectie) en dat € 17,2 miljard hiervan voortkomt uit beleidsaanpassingen?

Antwoord 3

---

[1] ESB, 2 september 2026, Verdubbeling Rijksuitgaven aan onderwijs bleef zonder resultaat (esb.nu/verdubbeling-rijksuitgaven-aan-onderwijs-bleef-zonder-resultaat/)

[2] Berekend op basis van CBS-cijfers over leerlingenaantallen en totale overheidsuitgaven. Dit is breder dan alleen de uitgaven aan bekostiging in het funderend onderwijs. De cijfers zijn dus niet direct vergelijkbaar met de bekostiging die schoolbesturen ontvangen.

Uit de CBS-cijfers[3] blijkt de genoemde € 19,2 miljard. De berekening van € 17,2 miljard hebben wij niet kunnen reproduceren.

Vraag 4
Kunt u tegenover deze uitgavenontwikkeling de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit plaatsen aan de hand van onder meer PISA, PIRLS, TIMSS, examenresultaten en de oordelen van de Inspectie van het Onderwijs?

Antwoord 4
De lees- en wiskundeprestaties van leerlingen daalden in de periode van 2003 tot en met 2015 eerst geleidelijk. Voor lezen zette vanaf 2015 vervolgens een sterke neerwaartse trend in. Bij wiskunde gebeurde dit tussen 2018 en 2022.
Dit is zorgelijk. Sinds 2021 worden investeringen gedaan om de leerprestaties te verbeteren. Dat neemt niet weg dat we ook meer uit de huidig beschikbare middelen moeten halen om zo de leerprestaties te verbeteren. Dit vraagt in eerste plaats om een stevige agenda met focus en heldere doelen op de basisvaardigheden. Daarvoor heb ik u de Versterkingsagenda Taal en andere basisvaardigheden toegezonden.[4] De Versterkingsagenda is niet zozeer een heel nieuw plan, maar scherpt aan en versterkt wat blijkt te werken. De Versterkingsagenda focust bijvoorbeeld nog meer op taal, zet extra in op sterke professionals in sterke teams en positioneert de omgeving van de school nadrukkelijker als onmisbare partner. Daarnaast is aangekondigd in het Coalitieakkoord dat een staatscommissie aanbevelingen zal doen over hoe de onderwijsprestaties duurzaam verbeterd kunnen worden.

Vraag 5
Welke aanvullende wettelijke en maatschappelijke taken hebben scholen sinds 1995 gekregen en welk deel van de uitgavenstijging kan hieraan worden toegeschreven?

Antwoord 5
Er zijn voor scholen sinds 1995 diverse nieuwe taken bijgekomen. Het gaat bijvoorbeeld om structurele taken zoals het verzorgen van gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs (€ 0,3 miljard per jaar sinds 2009), extra middelen voor onderwijsachterstandenbeleid en daaraan gerelateerde regelingen (0,4 miljard gulden in 1996 en € 0,6 miljard sinds 2024), sterk techniekonderwijs (€ 0,1 miljard per jaar sinds 2018), het verzorgen van een arbeidsmarkttoelage (€ 0,2 miljard per jaar), professionalisering (€ 0,1 miljard per jaar).Tussen 2021 en 2023 is er daarnaast tijdelijk circa €5,7 miljard vrijgemaakt voor het uitvoeren van programma's in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs. Scholen hebben niet voor alle aanvullende taken ook extra middelen ontvangen. De invoering van passend onderwijs per 1 augustus 2014 is budgetneutraal gedaan.

Vraag 6
Welke aantoonbare resultaten zijn met deze extra uitgaven bereikt?

Antwoord 6
Wanneer er middelen worden vrijgemaakt voor een bepaald doel dan worden deze altijd in de eerste jaren gemonitord en wordt de inzet van de middelen geëvalueerd. Uw Kamer wordt hier vervolgens over geïnformeerd.

Op 8 december 2025 is uw Kamer geïnformeerd over de evaluatie van het Nationaal Programma Onderwijs, waaruit blijkt dat een groot deel van de doelen bereikt is.[5] Over de evaluatie van de Wet Gratis Schoolboeken bent u het meest recentelijk geïnformeerd op 2 april jl.[6] Over

[3] Cijfers afkomstig uit de dataset "*Overheid; uitgaven aan onderwijs en studietoelagen vanaf 1900*". De cijfers zijn gecorrigeerd voor de consumentenprijsindex (CPI).
[4] Kamerstukken II, 2026/2027, 2026Z22555
[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 31 293, nr. 858
[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 32 034, nr. 73

professionalisering bent u geïnformeerd op 2 juli jl.[7] Uit een tussentijds effectonderzoek van de subsidie basisvaardigheden, uitgevoerd door het Centraal Planbureau, blijkt dat de subsidie op de eerste relatief kleine groep scholen tot dusver nog geen significant effect heeft op de leerprestaties in vergelijking met andere scholen. Een andere recente evaluatie is het eindrapport "Bouwen aan de basis" (2018-2024), dat aantoont dat Sterk Techniekonderwijs (STO) een effectief instrument is gebleken in het structureel versterken van het technisch vmbo-onderwijs. Het aanbod van techniekonderwijs, dat tussen 2006 en 2018 nog sterk daalde, is in de periode 2018-2024 ondanks sterk dalende leerlingenaantallen, gestabiliseerd. STO heeft bovendien geleid tot een toename van het aantal techniekdocenten. Tot slot geldt voor sommige regelingen dat deze nog geëvalueerd worden. Het duurt enkele jaren voordat de doelmatigheid en doeltreffendheid van nieuwe maatregelen aangetoond kan worden.

Vraag 7
Klopt het dat er tot op heden geen langjarige evaluatie is uitgevoerd naar de relatie tussen de forse stijging van de onderwijsuitgaven en de ontwikkeling van de leerprestaties? Bent u bereid deze evaluatie alsnog uit te voeren?

Antwoord 7
In het antwoord op vraag 6 is uiteengezet dat er veel bekend is over de resultaten die bereikt zijn met de betreffende middelen. Alle investeringen worden goed gemonitord. Dat inzicht richt zich op de individuele investering en niet op het totaal aan investeringen. Overigens is er in de afgelopen jaren uit buitenlands onderzoek overtuigend causaal bewijs beschikbaar gekomen dat hogere onderwijsuitgaven gemiddeld gezien positieve effecten hebben op onderwijsprestaties[8] en andersom dat lagere onderwijsuitgaven negatieve effecten hebben op onderwijsprestaties.[9] Daarbij is het uiteraard wel van groot belang hoe en waaraan die extra middelen worden ingezet. Daarom monitoren we investeringen goed en zoeken we naar manieren om dat te kunnen blijven doen op een efficiënte manier, bijvoorbeeld met behulp van gerichte bekostiging.

De ontwikkeling van de leerprestaties vind ik uiteraard zorgelijk. Daarom heb ik u de Versterkingsagenda Taal en andere basisvaardigheden toegezonden. Hiermee kom ik tot een samenhangende visie op en een duidelijk doel voor betere basisvaardigheden van scholieren, met een focus op de meest kansrijke aanpakken.

Vraag 8
Klopt de constatering dat het aantal niet-lesgevende personeelsleden sinds 1995 veel sterker is gegroeid dan het aantal leraren? Klopt de in het artikel genoemde stijging van 228 procent en zijn de gebruikte cijfers en definities over deze periode onderling vergelijkbaar?

Antwoord 8
Het klopt dat het aantal niet-lesgevende personeelsleden sterker is gegroeid dan het aantal leraren. Hiermee is ook het totale onderwijspersoneelsbestand gegroeid. Voor directie en leraren kunnen we vanaf 1995 trends bekijken, maar voor onderwijsondersteunend (oop) en overig onderwijsbeheerspersoneel (obp) zijn pas sinds 2002 voldoende betrouwbare gegevens beschikbaar. Als we kijken naar de cijfers vanaf 2002, dan zien we het volgende.[10] Het onderwijzend personeel is in het po gegroeid van 87.500 fte in 2002 naar 89.900 fte in 2025 en in het vo gedaald van 60.000 fte naar 59.800 fte. Dit is een stijging van ongeveer 2,7% in het po en een daling van 0,3% in het vo. In dezelfde periode is het onderwijsondersteunend personeel gegroeid van zo'n 12.000 fte naar 35.800 fte in het po en van ongeveer 12.000 naar 25.300 fte in het vo. Dit is een stijging van ongeveer 198,3% in het po en 110% in het vo.

---

[7] Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 27 923, nr. 539

[8] Jackson, K., 2024, What Impacts Can We Expect from School Spending Policy? Evidence from Evaluations in the United States, https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.20220279

[9] Jackson et al, 2021, Do School Spending Cuts Matter? Evidence from the Great Recession, https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20180674

[10] Zie https://www.mirrorpedia.nl/content/historische-data-2017-po.pdf, https://www.mirrorpedia.nl/content/historische-data-2017-vo.pdf, Personeelssterkte primair onderwijs | OCW in cijfers en Personeelssterkte voortgezet onderwijs | OCW in cijfers

We zien dat, binnen het onderwijsondersteunend personeel, het aantal onderwijsassistenten sterk is gestegen de laatste decennia. Zij hebben een belangrijke rol in het les- en leerproces van kinderen. Een groot deel van deze stijging heeft plaatsgevonden in de afgelopen 6 jaar. Tegelijkertijd is de afgelopen 10 jaar het aantal fte voor directie en bestuur gedaald met 14% in het po en 16% in het vo.[11]

Vraag 9
Deelt u de analyse uit het artikel dat het toezicht sinds 2011 steeds meer is gericht op procedures en documentatie en relatief minder op onderwijsresultaten?

Antwoord 9
Ik deel de analyse niet. De inspectie kijkt al decennia naar onderwijsresultaten. Sinds de invoering van het risicogerichte toezicht in 2007 doet de inspectie dit risicogericht. Tot op heden is de manier waarop de inspectie dit doet vrijwel onveranderd gebleven. Via de Jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse houdt de inspectie jaarlijks toezicht op de resultaten van alle scholen in Nederland.
Daar waar resultaten aantoonbaar tekortschieten, in samenhang met andere risico's en signalen, voert ze onderzoek uit. Onderwijsresultaten tellen relatief zwaar mee in de bepaling van het eindoordeel op schoolniveau. Sinds de invoering van het bestuursgericht toezicht in 2017 houdt de inspectie ook toezicht op besturen. Dit heeft automatisch geleid tot een uitbreiding van het toezicht, het onderzoekskader en de daarmee gepaard gaande documentatie. De inspectie kijkt immers niet meer alleen naar scholen, maar ook naar besturen. Dit past bij de wettelijke verantwoordelijkheid die besturen dragen voor de kwaliteit van het onderwijs.

Mede naar aanleiding van verzoeken uit uw Kamer zal de inspectie in het nieuwe onderzoekskader 2027 de onderwijsresultaten minder zwaar laten meetellen in de eindoordelen van scholen. Daarmee komen de leerresultaten meer in balans met de andere aspecten van onderwijskwaliteit in het onderzoekskader, zoals pedagogisch-didactisch handelen en een veilig schoolklimaat.

Vraag 10
Klopt het dat leraren in het primair en voortgezet onderwijs sinds het jaar 2000 gemiddeld minder uren zijn gaan lesgeven? Welk effect heeft deze ontwikkeling gehad op de leerprestaties?

Antwoord 10
In de cao's zijn de maximale lesuren van leraren vastgelegd. Binnen de totale normjaartaak van 1659 klokuren voor een voltijds leraar, geven leraren in het primair onderwijs per schooljaar maximaal 940 klokuren les per jaar; in het vo is dit 720 klokuren per jaar.
Voor het po is die urennorm sinds 2000 stabiel, op een kleine verhoging na in 2018; toen kwamen er 10 klokuren per jaar bij (van 930 naar 940). In het vo is de maximale lestaak vanaf 2019 geleidelijk teruggebracht van 750 naar 720 uur per jaar. Dit betekent dat een leraar 1 lesuur per week minder wordt ingeroosterd, als gewerkt wordt met lesroosters van 50 minuten per les. Leraren hebben hierdoor meer ontwikkeltijd gekregen om onderwijsontwikkeling te bevorderen en werkdruk te verlagen. De onderwijstijd van leerlingen is onveranderd gebleven. Het aantal lessen dat in de praktijk daadwerkelijk wordt gegeven door een docent kan hiervan afwijken. Scholen kunnen met individuele leraren afspreken dat in enig schooljaar meer lesuren worden gegeven dan de 940 uur (po) of 720 uur (vo). De overige tijd is voor niet-lesgebonden taken zoals voorbereiding, lesontwikkeling, nakijkwerk en professionalisering. Hoewel er wel onderzoek is naar het verband tussen lestijd en leerprestaties, is er geen specifiek onderzoek gedaan naar het effect van de veranderingen in de cao's in de maximale lestaak.

Vraag 11

[11] Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2025 | Rijksoverheid.nl

Heeft u inzicht in de effecten van de groei van het aantal onderwijs- en klassenassistenten op de werkdruk van leraren en de leerprestaties van leerlingen?

Antwoord 11
Onderzoek in het buitenland laat een positieve relatie zien tussen de inzet van direct onderwijsondersteunend personeel op school, de lagere ervaren werkdruk van docenten en hogere leerresultaten van leerlingen op het gebied van geletterdheid en taalproblemen[12]. In de Nederlandse context zijn er geen concrete cijfers over de groei in leerprestaties, maar zien we in onderzoek naar de werkdrukmiddelen dat de inzet van ondersteunend personeel wel als werkdrukverlichtend wordt ervaren[13]. Direct onderwijsondersteunend personeel ondersteunt leerkrachten in de klas door taken over te nemen, zoals het bieden van extra begeleiding van leerlingen, het nakijken van toetsen en het helpen bij lesvoorbereiding. Het draagt in de eerste plaats bij aan meer tijd voor het uitvoeren van noodzakelijke taken. In de tweede plaats levert de inzet van ander personeel bij aan verlaging van werkdruk doordat leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte extra begeleiding krijgen van bijvoorbeeld een onderwijsassistent. De leerkracht kan dan focussen op de groepslessen[14]. Het ligt in de lijn der verwachting dat een verlaagde werkdruk van de leerkracht en betere differentiatie in de klas een positief effect heeft op de onderwijskwaliteit en daarmee leerprestaties.

Vraag 12
Welke meetbare effecten hebben de salarismaatregelen van de afgelopen decennia gehad op de instroom en het behoud en aantrekken van leraren?

Antwoord 12
De situatie op de onderwijsarbeidsmarkt is complex en hangt af van veel diverse factoren, waardoor het moeilijk is om specifieke maatregelen een-op-een te relateren aan uitkomsten op het behoud en de instroom van leraren. Dat geldt ook voor het verband tussen salarisstijging en instroom en behoud van leraren. Met de lerarenstrategie, de mix aan maatregelen om het lerarentekort tegen te gaan, zijn er de afgelopen jaren goede resultaten behaald. Zichtbaar is dat sinds de salarisverhogingen een recordaantal zij-instromers is bereikt. Er is de afgelopen jaren ook een stijging te zien in de instroom op de pabo. Uit het vertrek-redenonderzoek uit 2023 is bekend dat de hoogte van de beloning een belangrijk onderdeel is van de afweging om op een school of in de sector te blijven werken. Verder blijkt uit het TALIS-onderzoek dat de tevredenheid over de beloning in de afgelopen jaren in het po is toegenomen van 25% in 2018 naar 84% in 2025.

Vraag 13
Is het mogelijk dat nieuwe onderwijsuitgaven voortaan worden voorzien van concrete en meetbare doelen voor onderwijskwaliteit met daarbij een evaluatietermijn en de mogelijkheid om de uitgave te beëindigen wanneer resultaten uitblijven?

Antwoord 13
Het stellen van doelen is belangrijk om de doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeenschapsgeld en inzet te kunnen beoordelen. Elke besteding wordt dus voorzien van een doelstelling zowel kwalitatief als kwantitatief en zoveel mogelijk meetbaar. Zo worden ook

---

[12] Alborz, A., Pearson, D., Farrell, P., Howes, A. (2009) 'The Impact of Adult Support Staff on Pupils and Mainstream Schools'. A Systematic Review of Evidence'. De Teaching and Learning Toolkit van de Education Endowment Foundation laat op basis van een review van internationaal onderzoek zien dat onderwijsassistenten gemiddeld voor 4 maanden extra leerwinst kunnen zorgen.

[13] Gerritsen, S., van de Vrie, M., van der Ploeg, S. (2023). *Onderzoeksrapport inzet werkdrukmiddelen po. Oberon*

[14] Van Miltenburg, N., van Hassel, D., de Rooij, H., Wartenbergh, F., Bendig, J., van Giesen, R., & Oudejans, M. (2025). *Effectieve inzet van onderwijsondersteunend personeel in basis- en voortgezet onderwijs*. CAOP / Centerdata / MOOZ Onderzoek.

evaluaties gedaan (zie antwoord vraag 6). We zijn voornemens de inzet op deze doelen nog verder te versterken onder andere door het mogelijk maken van gerichte bekostiging (besteding) en evidence-informed werken (kwaliteit).

Vraag 14
Zijn er op dit moment onderwijsuitgaven die u op basis van beschikbare evaluaties onvoldoende doeltreffend of doelmatig acht? Zo ja, welke?

Antwoord 14
Alle uitgaven worden goed gevolgd. Van nieuwe maatregelen lopen er nog evaluaties. Het duurt enige jaren voordat het mogelijk is de doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen aan te tonen.

Vraag 15
Kunt u deze vragen ruim voorafgaand aan de behandeling van de OCW-begroting voor 2027 beantwoorden?

Antwoord 15
De beantwoording vroeg meer tijd, waardoor dit helaas niet is gelukt.