27 020 Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 122 Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2026

Scholen en gemeenten krijgen bovenop de reguliere middelen voor onderwijs budget van de Rijksoverheid om kinderen met een risico op een onderwijsachterstand extra te ondersteunen. Sinds 2019 worden de middelen die beschikbaar zijn voor basisscholen en gemeenten verdeeld op basis van een door het CBS ontwikkelde indicator. Deze indicator is recent herijkt, zodat deze een betere en meer actuele inschatting maakt van het risico op een onderwijsachterstand. Deze herijking maakt dat het totale budget op een andere manier verdeeld wordt, waardoor sommige scholen en gemeenten meer budget krijgen dan voorheen en andere minder.

In het debat *Stichting, sturing en toezicht in het funderend onderwijs* van 14 oktober jl. heb ik toegezegd om u voor de begrotingsbehandeling te informeren over de invoering de herijkte CBS-indicator en de verkenning van een overgangsregeling.[1] Met deze brief geef ik invulling aan die toezegging. Omdat deze herijking ook van toepassing is op de verdeling van onderwijsachterstandsmiddelen aan gemeenten, en u daarover ook onder andere een brief van de wethouders van de G4 heeft ontvangen, ga ik daar ook op in.

Invoering indicator en herijking
De indicator is tussen 2015 en 2018 door het CBS ontwikkeld en is in 2019 ingevoerd, in nauwe samenwerking met een breed samengestelde begeleidingscommissie. In die commissie zaten wetenschappers, vertegenwoordigers van de planbureaus (SCP en CPB), evenals de branchepartijen (PO-Raad en VNG) en de Inspectie van het Onderwijs.

Het CBS berekent elk jaar nieuwe scores, op basis van de peuters en kinderen die dat jaar op die school zitten of in die gemeente wonen. Die score geldt dan voor het daaropvolgende kalenderjaar. De breed gedeelde wens is om qua budget zo actueel mogelijk en zoveel als mogelijk rekening te houden met de leerlingenpopulatie van dat moment is.

Bij de invoering is afgesproken dat de indicator periodiek zou worden herijkt: in 2021 voor wat betreft de coëfficiënten, en in 2024 voor wat de betreft de kenmerken (het model).[2] Net als bij het ontwikkelen van de indicator is ook voor de herijking een breed samengestelde commissie ingericht. Aanvullend is een klankbordgroep ingericht met vertegenwoordigers van schoolbesturen en gemeenten. De gemeente Den Haag nam bijvoorbeeld deel namens de G4. Eind november 2024 meldde mijn ambtsvoorganger dat de planning een jaar werd opgeschoven.[3] Aangekondigd werd dat de nieuwe indicator in 2026 gereed zou zijn en zou worden gebruikt voor de verdeling van de middelen voor 2027. Deze informatie is ook breder gedeeld via bijeenkomsten en nieuwsbrieven.

---

[1] TZ202610-143
[2] Kamerstukken II 2019/20, 27020, nr. 106
[3] Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 765

In het voorjaar van 2026 is de herijking afgerond. Schoolbesturen zijn in juni en gemeenten in augustus geïnformeerd over de effecten van de herijking op het budget voor 2027.[4] Dit zijn de gebruikelijke momenten voor de scores voor het daaropvolgende jaar, aansluitend bij de wens van scholen en gemeenten om met actuele budgetten te werken.

Herverdeeleffecten
De herijkte CBS-indicator zorgt, net als bij de jaarlijkse actualisatie, voor veranderingen in budgetten. Een verandering van 3% ten opzichte van het voorgaande jaar wordt gehanteerd als redelijk.[5] Deze grens is gebruikelijk, onder andere bij de vereenvoudiging van de bekostiging. De effecten zijn vanwege de herijking wel groter voor sommige schoolbesturen en gemeenten, zowel positief als negatief. In tabel 1 is te zien welke herverdeeleffecten er optreden op het niveau van het schoolbestuur. 11 besturen (1% van het totaal) gaan er meer dan 3% op vooruit. 32 besturen (4% van het totaal) gaan er meer dan 3% op achteruit.

Tabel 1. Herverdeeleffecten per schoolbestuur		
Categorie	**Aantal**	**in %**
> 3% meer	11	1%
2% tot 3% meer	20	3%
1% tot 2% meer	49	7%
0% tot 1% meer	191	26%
Neutraal (incl. besturen zonder OAB-middelen)	265	36%
-1% tot -0% minder	134	18%
-2% tot -1% minder	26	4%
-3% tot -2% minder	10	1%
<-3% minder	32	4%

In tabel 2 zijn de effecten van de herijking op het GOAB-budget van gemeenten opgenomen. Voor acht gemeenten (4% van het totaal) geldt dat de daling groot is. Zij hebben te maken met een daling van hun GOAB-budget van meer dan 40%. GOAB is gemiddeld ongeveer 1,3% van het totale Gemeentefonds. Als het wordt afgezet tegen de andere budgetten (i.c. Gemeentefonds 2025) die gemeenten ontvangen, is te zien dat de wijzigingen beperkt zijn (zie tabel 3).

Tabel 2. Wijzigingen GOAB-budget 2027 t.o.v. 2026		
Categorie	**Aantal**	**in%**
Afname budget	89	26%
Gelijk budget	17	5%
Toename budget	235	69%

[4] Schoolbesturen zijn in juni 2026 geïnformeerd met een informatietool. Hierbij is gekeken wat de herijkte indicator van 1-2-25 (zonder fusies) als effect zou hebben op de bekostiging van 2026 (niet-herijkt). Hiermee kon er een inschatting gemaakt worden wat het effect van de herijking zal hebben op de bekostiging van 2027. https://open.overheid.nl/details/ba7801cf-0c45-4017-ac89-c710f2b0244b
[5] In deze brief worden herverdeeleffecten bij schoolbesturen gedefinieerd als het verschil in OAB-budget tussen 2026 en 2027, afgezet tegen de basisbekostiging plus het OAB-budget voor 2026.

Tabel 3. Herverdeeleffect GOAB-budget		
Categorie	**Aantal**	**in %**
> 0,5% meer	28	8%
0,4% tot 0,5% meer	28	8%
0,3% tot 0,4% meer	36	11%
0,2% tot 0,3% meer	46	13%
0,1% tot 0,2% meer	44	13%
0% tot 0,1% meer	53	16%
Geen effect (0%)	17	5%
−0,1% tot 0% minder	46	13%
−0,2% tot −0,1% minder	15	4%
−0,3% tot −0,2% minder	13	4%
−0,4% tot −0,3% minder	6	2%
−0,5% tot −0,4% minder	2	1%
< −0,5% minder	7	2%

Hieronder zijn tevens de wijzigingen in budgetten per 2027 voor de G4 weergegeven. In de brief van de G4-wethouders werden de effecten weergegeven door de bedragen voor 2025 en 2027 met elkaar te vergelijken. In tabel 4 worden de verschillen getoond tussen de bedragen voor 2026 en 2027.

Tabel 4. Wijzigingen GOAB-budget G4-gemeenten				
Gemeente	**2026**	**2027**	**Verschil**	**in %**
Amsterdam	€ 43.859.771	€ 44.084.613	€ 224.842	1%
Den Haag	€ 44.895.269	€ 41.296.271	- € 3.598.998	-8%
Rotterdam	€ 56.839.623	€ 61.416.809	€ 4.577.186	8%
Utrecht	€ 13.681.615	€ 10.813.157	- € 2.868.458	-21%

Maatregelen herverdeeleffecten schoolbesturen
Zoals ik in het debat van 14 oktober aangaf, hecht ik aan een zorgvuldige invoering van deze herijking. Het is gebruikelijk dat halverwege het kalenderjaar de budgetten voor het daaropvolgende kalenderjaar worden bekendgemaakt.

Dat sluit aan bij de wens bij scholen en gemeenten dat de budgetten actueel zijn en aansluiten bij de populatie op dat moment. Ik verken daarom de mogelijkheid om een overgangsregeling in te stellen waarmee schoolbesturen de teruggang van meer dan 3% in 2027 gecompenseerd krijgen. Een eventuele overgangsregeling, die ongeveer € 7 miljoen zal kosten, zal ik binnen mijn begroting moeten dekken. Daarnaast zorgt een aparte ministeriële regeling voor extra uitvoeringslasten voor DUO. Graag ga ik met uw Kamer tijdens de begrotingsbehandeling hierover in gesprek. Voor de effecten die binnen een schoolbestuur bij individuele scholen optreden, wordt ervan uitgegaan dat het schoolbestuur dat in overleg met de afzonderlijke scholen opvangt.

Herverdeeleffecten gemeenten
Wat betreft de herverdeeleffecten bij gemeenten: deze effecten zijn relatief beperkt wanneer ze worden afgezet tegen het budget dat gemeenten ontvangen

vanuit het Gemeentefonds. Het negatieve effect is gemiddeld 0 tot -0,2% en komt bij de gemeenten die het sterkst dalen qua budget uit op maximaal -1,9%. Om deze reden wordt voor gemeenten geen overgangsregeling ingesteld. Al begrijp ik goed dat een forse daling in het budget voor onderwijsachterstanden voor sommige gemeenten nare gevolgen kan hebben.

Uitstel niet uitvoerbaar en juridisch risicovol
Zowel de PO-Raad als de wethouders van de G4 verzoeken om uitstel van invoering van de herijkte indicator. Dat is voor DUO uitvoeringstechnisch niet mogelijk. Het CBS moet dan eerst de scores voor 2027 opnieuw berekenen op basis van de oude systematiek. Daarnaast zijn er ook verschillende juridische risico's verbonden aan het uitstel. Schoolbesturen en gemeenten waren voorbereid en geïnformeerd over de herijkte CBS-indicator per 2027. Schoolbesturen en gemeenten die er als gevolg van de herijking op vooruitgaan, mogen hierdoor dus ook vertrouwen op de hogere budgetten die zijn gecommuniceerd. Daarom acht ik uitstel van de herijkte indicator niet uitvoerbaar en bovendien risicovol.

De CBS-indicator wordt ook voor andere regelingen gebruikt, zoals de arbeidsmarkttoelage, het budget voor schoolmaatschappelijk werk aan samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en enkele lopende subsidieregelingen. Voor deze regelingen geldt dat er geen of beperkte effecten zijn. Voor deze regelingen worden daarom geen aanvullende maatregelen genomen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
J.Z.C.M. Tielen