

Vergaderjaar 2024–2025

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 832

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2025

Nederland kent een divers en fijnmazig aanbod van basisscholen. Aan de ene kant koesteren we dit. Aan de andere kant leidt het grote aantal (kleine) scholen tot problemen, vooral gezien de alsmaar oplopende tekorten in het onderwijsveld. Leraren- en schoolleiderstekorten worden in veel steden al sterk gevoeld. Deze tekorten zullen ook de rest van het land raken.¹ Ook op het gebied van onderwijshuisvesting spelen problemen. Gemeenten hebben niet genoeg middelen om alle schoolgebouwen in hun gemeenten te onderhouden. Het grote aantal te kleine scholen zet extra druk op deze uitdagingen.

Tegelijkertijd staan er in sommige regio's te kleine scholen die cruciaal zijn voor de bereikbaarheid van het onderwijs en de leefbaarheid van een gebied. Als deze kleine scholen verdwijnen moeten leerlingen soms erg ver reizen naar een volgende school. Als gezinnen met jonge kinderen daardoor wegtrekken, heeft dit gevolgen voor de leefbaarheid. Daarom vind ik het belangrijk dat deze scholen worden ondersteund en dat elke leerling binnen een redelijke reisafstand toegang heeft tot onderwijs.

In het licht van deze uitdagingen moet het scholenlandschap toekomstbestendig gemaakt worden. Hierover heb ik uw Kamer eind 2024 voor het eerst geïnformeerd.² De urgentie voor een herziening is ook in het veld voelbaar. De huidige situatie met een groot aantal te kleine scholen is op de langere termijn niet houdbaar. Dat betekent dat er soms moeilijke keuzes gemaakt moeten worden. Scholen die niet essentieel zijn voor het behoud van voldoende bereikbaar onderwijs, zullen op zoek moeten naar vormen van samenwerking of zullen hun deuren moeten sluiten. Het sluiten van een school doet altijd pijn. Maar er liggen kansen in samenwerking. Als scholen samengaan kunnen onderwijspersoneel en expertise

¹ Prognoses arbeidsmarkt po | Kerncijfers en indicatoren Primair Onderwijs | OCW in cijfers

² Kamerbrief over aanpassingen in het stelsel van instandhouding en opheffing basisscholen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

worden gedeeld. Ook is er dan op termijn maar één schoolgebouw om te onderhouden. Er zijn al goede voorbeelden van samenwerking, en ik moedig iedereen aan om hierover in gesprek te gaan.

Regiobijeenkomsten: het belang van een brede blik

Zoals in de eerdere brief werd aangekondigd, zijn er de afgelopen maanden door heel het land regiobijeenkomsten georganiseerd waar met ruim 200 schoolbestuurders en gemeenteamtensaren is gesproken. Ook voerde mijn ministerie vele individuele gesprekken met onder meer de profielorganisaties, PO-raad, en bestuurders en gemeenten uit stad, platteland, en de gebieden daartussenin. Deze gesprekken bevestigen dat er kansen liggen in het aanpassen van wet- en regelgeving om tot een toekomstbestendig scholenaanbod te komen.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er vijf elementen zijn, of knoppen, waar je aan moet draaien om het scholenlandschap toekomstbestendig te maken. Deze komen hieronder aan bod: de instandhouding en opheffing van basisscholen, de bekostigingsomvorming naar een dunbevolktheids-toeslag, samenwerking, het effect van stichten van nieuwe scholen en tot slot het fenomeen van dislocaties. Uit de gesprekken werd ook duidelijk dat je deze onderwerpen in samenhang moet bekijken. Wijzigingen in het ene deel van het stelsel hebben effect op de andere delen.

Instandhouding basisscholen: heroverweeg de «gemiddelde schoolgrootte»

Het scholenlandschap in Nederland wordt gevormd door een geheel aan regels. De basis van het systeem van instandhouding en opheffing zijn opheffingsnormen. Elke gemeente kent een eigen opheffingsnorm. Als het leerlingaantal van een school onder deze norm zakt, wordt de bekostiging in principe beëindigd. Vaak betekent dit dat de school sluit. Maar sommige scholen met een leerlingaantal onder deze norm kunnen toch open blijven. Door zogeheten «uitzonderingsgronden» worden ongeveer 500 basisscholen open gehouden die een leerlingaantal hebben dat eigenlijk te laag is. Deze scholen zijn dus te klein voor de gemeente waarin ze staan.³ Vooral in de steden heeft dit geleid tot een groot aantal te kleine scholen en daarmee tot extra druk op het leraren- en schoolleiderstekort. Terwijl er in de omgeving genoeg andere scholen zijn waar leerlingen terecht zouden kunnen.

De meest gebruikte uitzonderingsgrond is de «gemiddelde schoolgrootte», waarmee besturen een te laag leerlingaantal op één school kunnen compenseren met een hoger leerlingaantal op een andere school. Tijdens gesprekken met het veld bleek dat er kansen gezien worden in het afschaffen van deze uitzonderingsgrond. Vooral besturen in grootstedelijk gebied zien dat dit kan helpen het aantal te kleine scholen terug te brengen, zonder dat dit ten koste gaat van een dekkend aanbod. Dit kan op termijn de druk op het lerarentekort en onderwijshuisvesting verlagen en kan samenwerking tussen besturen stimuleren.

Soms is het belangrijk dat een te kleine school toch open blijft. In dunbevolkte gebieden bijvoorbeeld wordt de «gemiddelde schoolgrootte» soms gebruikt om een te kleine school open te houden omdat er geen andere school in de directe omgeving is. Het sluiten van deze scholen door het schrappen van bovengenoemde uitzonderingsgrond, zou een probleem vormen voor leerlingen en zou de leefbaarheid van een gebied kunnen schaden. Om dergelijke scholen wél open te kunnen houden en

³ I.e. een leerlingaantal onder de voor die betreffende gemeente geldende opheffingsnorm.

nadrukkelijk ook om de bereikbaarheid van het onderwijs te waarborgen, wordt gewerkt aan het toevoegen van een nieuwe uitzonderingsgrond op basis van een afstandscriterium. Zo zou de laatste school in een straal van een aantal kilometer bekostigd kunnen blijven, ook wanneer het leerling-aantal onder de gemeentelijke opheffingsnorm ligt.

Bekostiging: dunbevolktheidstoeslag

Mijn ministerie werkt aan het vervangen van de kleinescholentoeslag door een dunbevolktheidstoeslag. De kleinescholentoeslag wordt momenteel uitgekeerd aan alle scholen met minder dan 150 leerlingen, ongeacht de gemeentelijke opheffingsnorm. Deze toeslag draagt momenteel, samen met de hierboven beschreven uitzonderingsgrond «gemiddelde schoolgrootte», dus bij aan het instandhouden van te veel té kleine scholen in stedelijk gebied waar het lerarentekort nu al nijpend is. Ook hier is in alle gevoerde gesprekken over gesproken. Het belang van het omvormen van deze aanvullende bekostiging wordt breed herkend. Door een omvorming naar een dunbevolktheidstoeslag wordt de extra bekostiging alleen nog maar uitgekeerd aan scholen in gemeentes met een opheffingsnorm van 150 of lager. Zo komt het geld terecht bij die kleine scholen die dat het hardst nodig hebben. De omvorming kan zo een bijdrage leveren aan het behoud van voldoende aanbod in de regio.

Het stimuleren van samenwerking en samenwerkingsscholen

Waar nu meerdere te kleine scholen vlak bij elkaar in stand worden gehouden, of waar een te kleine school naast een grote school staat, zou samenwerking of samengaan veel kansen kunnen bieden. Bijvoorbeeld waar het gaat om gedeelde voorzieningen, het delen van kennis en kunde, of om het hebben van een flexibele schil. Voor een toekomstbestendig scholenlandschap zal samenwerking gevonden moeten worden tussen scholen, ook over richtingen heen, om ervoor te zorgen dat ook in de toekomst voor iedere leerling een passende plek kan worden gevonden en dat scholen beter bestand zijn tegen de uitdagingen die in toenemende mate op het onderwijsveld afkomen. Samenwerking moet meer en meer de norm worden.

In de regiogesprekken kwamen goede voorbeelden naar voren van geslaagde samenwerking. Ook onder de huidige regels is op dit punt namelijk al veel mogelijk. In de regiobijeenkomsten zagen we bestuurders vanuit hun gedeelde maatschappelijke opgave samen met hun collega-bestuurders concrete stappen zetten om het onderwijsaanbod in hun regio toekomstbestendiger te maken. Zo werd in gebieden die kampten met leerlingendaling besloten tot het vormen van een samenwerkings-scholen. Door op tijd te handelen kon samenwerking gevonden worden tussen openbare en bijzondere scholen. In plaats van twee te kleine scholen die genoodzaakt waren hun deuren te sluiten, staat er nu één samenwerkingsschool, waar kinderen van de openbare en bijzondere school samenkomen en leren.

Dergelijke voorbeelden van samenwerking kunnen ter inspiratie voor schoolbestuurders en ander onderwijspersoneel dienen. Er zijn al regio's waar alle schoolbestuurders samen met gemeentes om tafel zitten en gezamenlijk werken aan het toekomstbestendig maken van het aanbod in hun regio. Ik moedig alle bestuurders aan om deze stappen te zetten. Mijn ministerie is bereid mee te denken waar nodig. Omdat bestuurders eveneens aangaven dat in wet- en regelgeving nu drempels kunnen bestaan die samenwerking bemoeilijken, wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om het vormen van een samenwerkingsschool te

verruimen en hoe samenwerking in brede zin door wet- en regelgeving verder kan worden gestimuleerd.

Stichten van nieuwe scholen

Uit onder andere de regiobijeenkomsten en specifiek ook gesprekken met besturen in grote steden, ontvangt mijn ministerie signalen dat het stichten van nieuwe scholen tot concurrentie en frustratie kan leiden. Over het algemeen zien schoolbestuurders in de grote steden dat het flinke aantal te kleine scholen druk legt op problematiek zoals lerarentekorten en onderschrijven zij de noodzaak om dit aantal terug te dringen. Tegelijkertijd zien zij hier en daar nieuwe scholen starten wanneer een aanvraag voor een nieuwe school wordt goedgekeurd.

De vragen en frustratie die dit kan oproepen, begrijp ik. Daarom ben en blijf ik hierover in gesprek met bestuurders en gemeenten. Er wordt onderzocht of het mogelijk zou zijn strengere eisen te verbinden aan het gesprek in de regio, dat voorafgaand aan de eventuele komst van een nieuwe school moet plaatsvinden. Zo zou op een eerder moment, samen met bestaande besturen, gekeken moeten worden of er ook op een andere manier aan de veranderende onderwijsbehoeften voldaan zou kunnen worden.

Ik wil daarbij opmerken dat een toekomstbestendig scholenaanbod ieders verantwoordelijkheid is. De meerderheid van nieuwe scholen wordt momenteel gesticht door bestaande besturen – zij moeten hier kritisch naar kijken. Ook nieuwe besturen hebben de verantwoordelijkheid om te bezien of hun initiatief wellicht ook door samenwerking met bestaande besturen tot stand kan komen. Samenwerking moet de norm worden en het stichten van nieuwe scholen enkel een uiterst middel.

Aan het eind van dit jaar wordt de eerste evaluatie van de Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen opgeleverd. Deze evaluatie zal ook dienen als input voor een meer fundamentele beschouwing van de wet.

Dislocaties

Tot slot kwam in de bijeenkomsten het belang van het meenemen van «dislocaties» in eventuele wijzigingen aan de orde. Het scholenlandschap kent verschillende typen onderwijslocaties, waarvan het overgrote deel erkend is. Maar er bestaan ook niet-erkende onderwijslocaties: de zogeheten dislocaties, in het scholenveld ook wel «dependances» genoemd.

Oorspronkelijk waren dislocaties bedoeld als bijgebouw om tijdelijk ruimtegebrek op een hoofdvestiging op te vangen. Daarom bestaan er nu geen wettelijke eisen voor het starten of instandhouden van een dislocatie. In de praktijk fungeren niet alle dislocaties als tijdelijke oplossing voor ruimtegebrek. Ze worden ook voor andere doeleinden ingezet en lijken soms te functioneren als zelfstandige scholen.⁴

Omdat er geen wettelijke eisen bestaan voor het starten of instandhouden van dislocaties, kunnen ze op dit moment niet worden meegenomen in wijzigingen aan wet- en regelgeving. Het is van belang dat het héle scholenlandschap zo goed mogelijk voorbereid is op de huidige en aankomende uitdagingen. Om in kaart te brengen wat precies de rol is

⁴ Een zelfstandig functionerende dislocatie heeft bijvoorbeeld een eigen naam en directeur, en biedt de leerjaren 1 t/m 8 aan, waardoor zij voor personeel, ouders en leerlingen amper meer te herkennen is als onderdeel van een andere school.

van dislocaties in het huidige onderwijsveld wordt een extern onderzoek uitgezet, dat ook tegen het einde van dit jaar zal worden opgeleverd.

Vervolgproces

Zoals hierboven omschreven komt uit de vele gevoerde gesprekken van de afgelopen maanden het beeld naar voren dat de urgentie voor het herzien van de huidige regels door de toenemende leraren-, en schoolleiders-, en huisvestingstekorten wordt versterkt. De gevoerde gesprekken bevestigen het beeld dat er op alle vlakken aanpassingen dienen te worden gedaan en dat veel veldpartijen met elkaar in gesprek zijn om onder de huidige regels alvast eerste stappen te zetten. Dit moedig ik van harte aan.

Mijn ministerie is en blijft in gesprek over de regels voor het sluiten, danwel openhouden van basisscholen met gemeenten, schoolbesturen, raden, bonden, vakbonden, schoolleiders, onderwijspersoneel en andere relevante veldpartijen. In het najaar zullen nieuwe regiobijeenkomsten worden georganiseerd, waarin ideeën voor aanpassingen vanuit verscheidene lokale situaties kunnen worden gezien en getoetst.

Uw Kamer wordt periodiek op de hoogte gehouden van het vervolg. Definitieve en uiteindelijke keuzes in dezen zijn aan een volgend kabinet. Dit past bij de tijd die nodig is om de wijzigingen verder uit werken. Zowel vanwege de complexiteit, die wordt versterkt door de lokale context die overal anders is en waar oog voor moet zijn. En niet in de laatste plaats vanwege de impact van moeilijke keuzes die in de toekomst soms gemaakt zullen moeten worden.

Tot slot herhaal ik de oproep aan schoolbestuurders, gemeenteambtenaren en nieuwe toetreders om nu al te onderzoeken wat er lokaal nodig is om het onderwijsaanbod toekomstbestendig in te richten. We moeten dit immers samen doen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul