

Een eerlijke start voor ieder kind

Voorstellen voor een eerlijk en transparant toelatingsbeleid op basisscholen in Utrecht

Ilse Raaijmakers, Hester Assen

Versie: 15 oktober 2020

1. Inleiding

Utrecht kent meer dan 100 basisscholen. Dagelijks gaan duizenden kinderen naar een van deze scholen. De basisschoolperiode is een belangrijke vormende periode in het leven van kinderen. Het ligt aan de basis van ontwikkeling, burgerschap en emancipatie. In veel landen in de wereld is het verschil tussen slagen of niet slagen in het leven mede afhankelijk van de soort basisschool waar een kind naartoe gaat. Een gunstige, inspirerende start werkt een leven lang door. Nederland kent een systeem waarin (vrijwel) al het basis- en voortgezet onderwijs door de overheid gefinancierd wordt, en op vrijwel alle scholen is de kwaliteit goed. Dat is ook in Utrecht het geval. Daar mogen we als stad trots op zijn en dat moeten we koesteren.

Naast goed onderwijs staat voor de PvdA toegankelijkheid voorop: onderwijs dat alle kinderen gelijke kansen biedt om te leren en zich te ontwikkelen. De toelating tot een basisschool is daarbij cruciaal. En daar gaat het op dit moment niet goed in Utrecht. Kinderen hebben geen gelijke kansen toegelaten te worden op de basisschool die de voorkeur van hun ouders heeft.

Als PvdA maken we ons ook zorgen om de segregatie¹ in het Utrechtse onderwijs. De kloof tussen kinderen van hoogopgeleide ouders en die van lager opgeleide ouders neemt toe. Deze kinderen komen elkaar steeds minder tegen op het schoolplein en daarbuiten. Dit is volgens de Onderwijsinspectie zorgelijk voor de kansengelijkheid.² Het toelatingsbeleid van basisscholen speelt een rol in deze tweedeling.³

Dat moet en kan anders! In dit initiatiefvoorstel pleit de PvdA voor een eerlijk en transparant toelatingsbeleid met aandacht voor het tegengaan van segregatie. Want ieder kind verdient een eerlijke start.

¹ Met 'segregatie' bedoelen we in dit initiatiefvoorstel: segregatie naar opleidingsniveau van de ouders.

² De staat van het onderwijs 2019.

³ Naar een gelijk speelveld in het basisonderwijs? (2020).

2. Leeswijzer

In dit initiatiefvoorstel gaan we eerst in op de huidige situatie rond aanmelden en toelaten op basisscholen in Utrecht. We tekenen enkele ervaringen op die illustreren welke problemen zich voordoen bij het aanmelden en toelaten van kinderen op de basisschool. Vervolgens schetsen we uitgangspunten en oplossingsrichtingen voor een eerlijk en transparant toelatingsbeleid voor Utrecht dat gelijke kansen bevordert en segregatie tegengaat.

Het college is naar aanleiding van het rapport “Naar een gelijk speelveld voor ouders in het basisonderwijs?” (2020) bezig om samen met schoolbesturen te komen tot een gezamenlijk aanmeld- en toelatingsbeleid. Met dit initiatiefvoorstel willen wij hier ondersteuning aan bieden en stimuleren dat duurzame resultaten worden bereikt.

3. Wat is er aan de hand?

In mei 2020 werd het onderzoeksrapport “Naar een gelijk speelveld voor ouders in het basisonderwijs?” aangeboden. In opdracht van de gemeenteraad (M2019/138) heeft het college onderzoek laten uitvoeren naar de praktijk van aanmelden en toelaten bij Utrechtse basisscholen. Dit onderzoek is uitgevoerd door het Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen in samenwerking met de Hogeschool Utrecht.

Het rapport schetst een zorgwekkend beeld van het toelatingsbeleid en de praktijk in Utrecht. Dit beeld wordt versterkt door diverse verhalen die we in de afgelopen tijd hebben gehoord van ouders, leraren en directeuren. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste zorg- en knelpunten.

Vooraanmeldingen

“Ik vond het heel bizar dat mijn kind net drie was maar dat ik nergens plek kon krijgen. Aanmelden mag vanaf drie jaar, maar als je dan komt, ben je véél te laat.”⁴
Ouder uit Ondiep

“Het moment van inschrijven bepaalt je kansen, als je te laat inschrijft is er geen plaats meer.”⁵
Ouder uit Oog in Al

In 2014 werd de Wet op het primair onderwijs gewijzigd. In deze wet staat nu dat kinderen pas vanaf hun derde verjaardag mogen worden aangemeld bij een basisschool.⁶ De wettelijke vaste leeftijd van drie jaar moest bijdragen aan een gelijk speelveld voor iedereen die een kind bij een basisschool wil aanmelden. Tot 2014 bestond er geen landelijke wetgeving op dit gebied, en kwam het voor dat ouders hun kind vlak na de geboorte al moesten aanmelden om verzekerd te zijn van een plekje op die ene heel populaire school.

Hoewel in 2014 de wetgeving dus is veranderd, bleef in Utrecht de praktijk veelal hetzelfde. Sinds 2014 mogen aanmeldingen voor de derde verjaardag niet meer, maar veel scholen in Utrecht doen dat wel. Ze maken gebruik van vooraanmeldingen, dat wil zeggen dat ouders hun kinderen op een jongere leeftijd dan drie jaar kunnen aanmelden. Deze kinderen worden door de school op een lijst gezet en bij het bereiken van de driejarige leeftijd wordt het kind automatisch op school toegelaten. Daar geldt dus: wie het eerst komt, het eerst maalt. Vooral bij populaire scholen is dit een probleem, omdat die scholen al voor meerdere schooljaren vol zitten en ouders hun kinderen steeds eerder aanmelden. Dit zijn vaak hoogopgeleide ouders die precies weten hoe het werkt en daarmee dus al een voorsprong hebben.

De praktijk van vooraanmeldingen is dus niet alleen in strijd met de wet, het betekent ook dat de kansenongelijkheid toeneemt. Ouders die zich aan de wet houden en hun kind op

⁴ Naar een gelijk speelveld in het basisonderwijs? (2020), p. 51.

⁵ Naar een gelijk speelveld in het basisonderwijs? (2020), p. 23.

⁶ Wet op het primair onderwijs, Art. 40, lid 2. Wijziging is ingevoerd vanwege de wet op het passend onderwijs.

driejarige leeftijd willen aanmelden hebben minder kans op een plek op een populaire school. Dat druist tegen ieder gevoel van rechtvaardigheid in.

Geen transparantie

Als een school meer aanmeldingen heeft dan beschikbare plekken, dan kunnen er voorrangsregels worden toegepast. Zusjes of broertjes krijgen bijvoorbeeld voorrang of kinderen uit de wijk. Dat moet dan wel transparant gecommuniceerd worden en dat is nu in Utrecht vaak niet het geval.

Uit onderzoek op websites van Utrechtse basisscholen dit voorjaar bleek dat slechts bij 11 basisscholen de aanmeldprocedure juist en helder wordt vermeld. Bij ongeveer een derde van alle basisscholen stond op de website informatie die of in strijd is met de wet (vooraanmelding) of die niet duidelijk is over de spelregels die de school gebruikt voor aanmelding en toelating van kinderen.⁷ Ook uit gesprekken die wij met ouders voerden blijkt dat transparantie en heldere communicatie soms ontbreken. Ouders krijgen dan bijvoorbeeld zonder opgaaf van reden te horen dat er geen plek voor hun kind op de betreffende basisschool is.

Vervuiling wachtlijsten

“Ik heb vijf scholen bezocht en uiteindelijk mijn kind op twee scholen ingeschreven -- dat mag eigenlijk niet, maar ik dacht ik moet mijn kansen spreiden. Dat het niet mag snap ik wel vanuit het perspectief van het schoolbestuur, want je wilt weten als een kind wordt ingeschreven dat het ook echt komt. Vanuit het perspectief van de ouders is het een beetje gek, want als je dan te horen krijgt dat er geen plek is op die ene school, wat moet je dan? Dan ben je nog later in het proces bij andere scholen. Dus ik heb mijn kind bij twee scholen ingeschreven.”⁸

Ouder uit Leidsche Rijn

Sommige ouders melden zich bij meerdere scholen aan om de kans op een plek op een basisschool voor hun kind te vergroten. Scholen weten dan niet goed waar ze aan toe zijn, omdat ze niet weten hoeveel kinderen daadwerkelijk gaan komen. Ouders zijn zich ervan bewust dat op deze manier vervuiling van wachtlijsten optreedt, maar zien vaak geen andere optie. Ze willen het zekere voor het onzekere.

Stress bij ouders

“Voor ouders is het niet transparant omdat iedereen eigen beleid voert. (...) Je wilt meer duidelijkheid voor ouders en er is autonomie van scholen, dat is een spanningsveld en een zorg. Dat levert ook stress op.”

Directeur van school in Oog in Al

⁷ Naar een gelijk speelveld in het basisonderwijs? (2020), p. 14. Wethouder van Onderwijs Anke Klein heeft alle scholen inmiddels opgeroepen de informatie op hun websites aan te passen.

⁸ Naar een gelijk speelveld in het basisonderwijs? (2020), p. 50.

De procedure rond aanmelden en toelaten is dus regelmatig niet transparant, in strijd met de wet en er wordt slecht over gecommuniceerd. Iedere school lijkt een eigen beleid en praktijk te voeren en dat leidt tot onzekerheid en stress bij ouders.⁹ Ouders hebben geen inzage in de werkwijze van de scholen en de wachtlijsten en weten soms niet wat ze kunnen verwachten. Iedere ouder wil zekerheid over een plek voor zijn of haar kind op een basisschool.

Selectie aan de poort

“Na lang proberen hebben we besloten om af te zien van de aanmelding, want wij wilden onze kindjes niet op een school die hen eigenlijk liever niet wilde hebben. Wij hadden goed contact met onze nieuwe buurtbewoners, wij hoorden dan ook dat hun kinderen, zonder enige moeite, werden ingeschreven en toegelaten. Dit was voor ons erg pijnlijk om te horen. Ik ben mij nooit zo bewust geweest van mijn etnische achtergrond als toen. Wij hebben onze kinderen altijd geleerd dat zij wereldburgers zijn, nu werden wij en onze kinderen weggezet als derderangs burgers. Het was een ervaring die veel indruk heeft gemaakt op ons. Het voelde zo oneerlijk, dat kan ik niet uitleggen hoe dat voelt. Nu komt het op mijn kinderen aan en dan word je kwetsbaar. Het is zo pijnlijk om te zien dat mijn kinderen worden weggezet. Ik wil dat ze geaccepteerd worden.”¹⁰

Ouder uit Leidsche Rijn

“We hebben een goede nieuwe basisschool op het oog voor mijn twee jongste kinderen, waarvan de kleinste nu tien weken is. Maar ook daar kreeg ik te horen dat de school al vol zit. Terwijl je van anderen hoort dat er wél plek is.”¹¹

Ouder uit Leidsche Rijn

“Vanuit mijn werkervaring op een andere school in Utrecht herken ik uit verhalen van ouders dat de wachtlijsten selectief gebruikt worden en dat Turkse of Marokkaanse kinderen en kinderen met een grote ondersteuningsbehoefte niet terecht kunnen, maar dat er wel plek is voor Nederlandse kinderen.”¹²

Schoolleider op school in Overvecht

Deze ervaringen zijn zo indrukwekkend dat we er een paar uitgebreider hebben weergegeven. Helaas hebben we nog meer ouders gesproken die soortgelijke ervaringen hebben gehad. Met afgrijzen moeten we constateren dat er soms oneigenlijke selectie aan de poort plaatsvindt. Niet elk kind is overal welkom. Kinderen met een migratieachtergrond of een grotere ondersteuningsbehoefte worden soms selectief geweerd. Dat draagt direct bij aan segregatie. Te horen krijgen dat de school vol zit terwijl je burens wel hun kind zonder moeite kunnen inschrijven doet pijn. Deze ouders voelen zich weggezet en het vermoeden van discriminatie ontstaat.

Tijd voor verandering

⁹ Naar een gelijk speelveld in het basisonderwijs? (2020), p. 29.

¹⁰ Gesprek met ouder, 29 juni 2020.

¹¹ AD/UN, 5 september 2020.

¹² Naar een gelijk speelveld in het basisonderwijs? (2020), p. 19.

Het is duidelijk: het huidige toelatingsbeleid van basisscholen kent alleen maar verliezers. In de eerste plaats de ouders die het gevoel hebben onterecht weggezet te worden en soms zelfs gediscrimineerd te worden. Voor alle ouders is er sprake van een ongelijk speelveld met alle bijbehorende problemen van dien. Ook directeuren en docenten zijn niet tevreden met de manier waarop het aanmelden en toelaten nu geregeld is. Ook schoolbesturen erkennen dit. Kortom, iedereen is ontevreden. Dat kan en moet beter: transparanter en eerlijker.

Gelijke kansen en tegengaan segregatie

“Niet ieder kind toegang tot alle scholen geven brengt ongelijkheid met zich mee, ook ongelijkheid in de mix van scholen. Dat zie ik wel en ik weet niet zo goed wat je daaraan kan doen, want ouders mogen scholen kiezen. Maatschappelijk gezien denk ik zeker dat we daar wat aan moeten doen, want ik zou veel liever meer gemengde scholen hebben. De wereld bestaat niet alleen uit blanke hoogopgeleide gezinnen. Het is belangrijk om kinderen hun hele schoolperiode te laten zien: er zijn ook andere mensen, en daar zitten verschillen tussen, waardeer dat en maak daar gebruik van, en dat mist nu wel in bepaalde wijken.”¹³

Directeur van school in Oog in Al

Dat bovengenoemde problemen rondom aanmelden en toelaten spelen is helaas nog niet alles. Het onderzoeksrapport “Naar een gelijk speelveld voor ouders in het basisonderwijs?” laat ook zien dat een gelijk speelveld voor toelating tot basisscholen samenhangt met kansengelijkheid en segregatie. Kansengelijkheid is een speerpunt van de Utrechtse Onderwijs Agenda (2019-2022). Utrecht heeft zich ook aangesloten bij de Gelijke Kansen Alliantie. Het thema segregatie heeft hernieuwde aandacht gekregen door rapporten van de Onderwijsinspectie.¹⁴ De Onderwijsinspectie constateert dat de segregatie in het basisonderwijs toeneemt: kinderen met hoog- en laagopgeleide ouders zitten steeds minder vaak samen op school. Met het oog op kansengelijkheid acht de Onderwijsinspectie dat zorgelijk: “Door de segregatie in ons onderwijs is er op bepaalde plekken een concentratie van leerlingen met allerlei problemen, zoals armoede, taalachterstanden en leer- en ontwikkelproblemen. Dit vormt een grote uitdaging voor leraren die op deze scholen lesgeven.”¹⁵ Wij delen de opvatting van de Onderwijsinspectie dat segregatie en de toename daarvan zorgelijk is. Voor dit initiatiefvoorstel gaat het te ver om diep op het lerarentekort in te gaan, maar het feit dat dit tekort vaak de scholen met veel leerlingen met een achterstand harder treft, zorgt ervoor dat kansengelijkheid nog verder onder druk komt te staan.

Waarom zien wij het liefst gemengde scholen in Utrecht? Over het algemeen verschillen de onderwijsprestaties van leerlingen op gemengde scholen niet van vergelijkbare leerlingen op scholen die niet gemengd zijn. Belangrijk echter is dat hier uitgegaan wordt van cognitieve vaardigheden zoals rekenen en taalvaardigheid. Waar minder aandacht voor is, zijn de non-cognitieve vaardigheden van leerlingen, vaardigheden zoals het omgaan met verschillen. Door segregatie in het onderwijs komen talenten van kinderen en jongeren niet volledig tot bloei en vermindert de sociale cohesie. Leerlingen met verschillende achtergronden spelen en leren niet meer samen, waardoor ze ook niet leren om samen te leven.¹⁶ Dat is niet goed

¹³ Naar een gelijk speelveld in het basisonderwijs? (2020), p. 16.

¹⁴ Staat van het onderwijs 2017, 2018, 2019, 2020.

¹⁵ De staat van het onderwijs 2019, p. 44.

voor individuen en ook niet voor de samenleving en de economie – we hebben immers alle talenten nodig.

Een veelgebruikt argument in de discussie over het koppelen van desegregatie met onderwijsbeleid is dat er voor gemengde scholen gemengde wijken nodig zijn. Als de wijk niet gemengd is, dan houdt het streven naar een gemengde school direct op. Dat klopt, maar deze redenering gaat voorbij aan de constatering dat er juist in gemengde wijken vaak segregatie in het onderwijs plaatsvindt.¹⁷ In Utrecht speelt dit bijvoorbeeld in de wijken Overvecht en Kanaleneiland, maar ook in Zuilen zien we dit. Al jaren investeert de gemeente in het gemengd maken van het woningaanbod (meer koop en vrije huur) en dat heeft ook deels geleid tot een meer diverse sociaal-economische samenstelling van de wijk. Maar scholen blijven achter, die zijn in het algemeen sterker gesegregeerd dan wijken. In Overvecht gaat 1 op de 4 kinderen buiten de wijk naar school. In Kanaleneiland is dat 1 op de 5 kinderen.¹⁸ Gemengde wijken leiden dus niet vanzelf tot gemengde scholen. Daar is meer voor nodig.

In andere gemeenten is al ervaring opgedaan met een centraal aanmeldbeleid en het tegengaan van segregatie. In Nijmegen is het tegengaan van segregatie een van de doelen van het aanmeldbeleid. Leerlingen die bijdragen aan een evenwichtige samenstelling van de schoolpopulatie kunnen voorrang krijgen. In de praktijk wordt deze spelregel zelden gebruikt omdat 95% van de leerlingen op de school van 1^e voorkeur kan worden geplaatst. In Deventer heeft het aanmeldbeleid wel effect: (hoogopgeleide) ouders die in het centrum wonen en voorheen hun kind naar de rand van de stad brachten doen dat tegenwoordig minder vaak in verband met de daar geldende voorrangsregels. In Amsterdam is in 2015 een stedelijk aanmeldbeleid ingevoerd zonder inzet op het tegengaan van segregatie en bevorderen van kansengelijkheid. Daar is ook te zien dat een stedelijk aanmeldbeleid alléén niet voldoende is om hieraan bij te dragen, want daar bestaan in gemengde wijken nog steeds sterk gesegregeerde scholen. Een recent aangenomen motie in de Amsterdamse gemeenteraad roept alsnog op om het aanmeldbeleid zo vorm te geven dat dit ook segregatie tegengaat.¹⁹ Laten wij het gegeven dat we nu pas een stedelijk aanmeldbeleid vormgeven gebruiken om te leren van de lessen in gemeenten waar al langer met een stedelijk beleid wordt gewerkt. Zo voorkomen we dat we over 10 jaar een soortgelijke motie indienen, terwijl we nu de kans hebben om bij het vormgeven van beleid direct ook het tegengaan van segregatie als doel op te nemen.

Als PvdA maken we ons zorgen over de segregatie in het Utrechtse onderwijs. De kloof tussen kinderen van hoogopgeleide ouders en die van lager opgeleide ouders neemt toe. Deze kinderen komen elkaar steeds minder tegen op het schoolplein en daarbuiten. We willen juist dat kinderen met uiteenlopende achtergronden samen naar school gaan. Het

¹⁶ De Nieuwe Meso, Jrg. 7 (maart 2020) nr. 1; 'De zwarte doos van schoolsegregatie geopend' (2011).

¹⁷ Quick scan toelatingsbeleid funderend onderwijs (2019), 10.

¹⁸ In Overvecht wonen 3382 kinderen die op het primair onderwijs zitten. 2110 daarvan gaan in de wijk naar school. 398 kinderen gaan naar SO of SBO. 874 kinderen gaan naar een basisschool buiten de wijk. Dat is 25%. In Kanaleneiland wonen 2049 kinderen die op het primair onderwijs zitten. 1455 van hen zitten in de wijk op school, 178 zitten op SO of SBO. 416 kinderen gaan buiten de wijk naar een basisschool. Dat is 20%.

¹⁹ Motie 1481.19, motie van de leden Flentge en Mbarki inzake de beleidsbrief 'Amsterdammerschap in het onderwijs' (bevorderen van kansengelijkheid). De gemeente Amsterdam laat hier nu een onderzoek naar uitvoeren.

huidige toelatingsbeleid draagt bij aan segregatie en zorgt voor kansenongelijkheid. Als we het toelatingsbeleid willen verbeteren zullen we daar ook oog voor moeten hebben.

4. Wat moet er veranderen?

Eerlijk en transparant

Dat de wet wordt nageleefd en gehandhaafd is een minimale vereiste voor een toelatingsbeleid. De wettelijke aanmeldleeftijd van 3 jaar is een goede start om alle kinderen gelijke kansen te geven toegelaten te worden op een basisschool. Het moment van aanmelden dient geen rol meer bij de plaatsing te spelen (dus niet: wie het eerst komt, het eerst maalt). Dat vereist ten eerste dat scholen zich hieraan houden en dat ouders ervan op de hoogte zijn dat ze hun kind vanaf de leeftijd van drie kunnen aanmelden. Daarvoor is duidelijke informatie en een heldere communicatie noodzakelijk.

Maar er is meer nodig voor gelijke kansen. Het toelatingsbeleid moet daarnaast ook transparant zijn. Als een school meer aanmeldingen heeft dan beschikbare plaatsen (overinschrijving) moet op basis van heldere spelregels bepaald worden welke kinderen worden toegelaten en welke niet. Bij voorkeur hanteren scholen dezelfde spelregels om willekeur te voorkomen en de eerder geschetste knelpunten op te lossen. Over deze spelregels moet duidelijk gecommuniceerd worden. Dan weten ouders waar ze aan toe zijn en is er minder onduidelijkheid, onzekerheid, irritatie en stress.

We dragen het college op de volgende punten mee te nemen in de uitwerking van een stedelijk aanmeld- en toelatingsbeleid:

- Cirkel bepaalt buurtschool
Rondom iedere woning is een schoolcirkel te trekken van een nog te bepalen aantal meters. Binnen deze cirkel vallen minimaal drie basisscholen van diverse denominaties. Het Amsterdamse toelatingsbeleid maakt gebruik van dit type cirkels van 800 meter rondom een woning. Dit aantal meters is op 800 meter gesteld zodat dan de keuze voor minimaal drie basisscholen van verschillende denominaties geborgd is. In Utrecht kan dit aantal meters dus een ander aantal zijn. Ouders zijn niet verplicht te kiezen voor een school binnen deze cirkel, maar krijgen voorrang op scholen binnen deze cirkel (buurtschool). We willen daarmee bevorderen dat kinderen die samen in een wijk wonen ook samen naar school gaan. We kiezen liever voor dit systeem dan voor postcodes, omdat grenzen tussen wijken vaak diffuser zijn dan postcodes. Een school aan de rand van het ene postcodegebied kan veel dichterbij zijn voor een kind dat aan de rand van een ander postcodegebied woont dan een school in hetzelfde postcodegebied als het woonadres. Postcodes zorgen ook voor harde scheidslijnen tussen wijken terwijl schoolcirkels met elkaar kunnen overlappen en grenzen diffuser worden.

De grootte van de schoolcirkel hangt van de volgende factoren af:

- Hoeveel basisscholen moeten er in een cirkel vallen zodat ouders voldoende keuze hebben?
- Welke verschillende grondslagen van openbaar, bijzonder en algemeen bijzonder onderwijs moeten hierbinnen vallen?

In Amsterdam vallen er minimaal 8 scholen binnen de cirkel en bedraagt de cirkel 800 meter. De keuze voor het aantal scholen en denominaties die minimaal binnen de cirkel moeten

vallen kan in de uitwerking worden gemaakt. Daarna kan de grootte van de cirkel voor Utrecht worden bepaald.

De meer dan 100 basisscholen die Utrecht kent hebben diverse grondslagen: openbaar, bijzonder en algemeen bijzonder. Daaronder vallen ook scholen die een stedelijke populatie bedienen. Dit kan zijn omdat zij een bepaalde (religieuze of levensbeschouwelijke) denominatie hebben die niet in elke wijk wordt aangeboden, of omdat zij een bijzonder onderwijsconcept vormgeven. Voor deze scholen geldt dat kinderen uit de buurt geen voorrang hebben op kinderen die verder van de school af wonen. Deze scholen kunnen gewoon meedoen in het stedelijk aanmeld- en toelatingsbeleid, maar zonder de cirkel als geldende voorrangsregel. Ook mag een school met een stedelijke functie aanvullende eisen stellen aan de selectie van leerlingen op grond van de vrijheid van richting (godsdienst of levensovertuiging). Ook deze scholen kunnen meedoen met het stedelijk aanmeld- en toelatingsbeleid, mits zij transparant communiceren over de aanvullende eisen.

- **VE-indicatie**
Kinderen die met een indicatie voorschoolse educatie (VE) hebben gevolgd op een voorschoolse voorziening waar de school van aanmelding nauw mee samenwerkt, krijgen voorrang op deze school. Dit zorgt ervoor dat vanuit de voorschool een doorgaande lijn naar een basisschool gehanteerd kan worden. Een goede overgang van de voorschool naar de basisschool is van groot belang voor de gelijke kansen van kinderen.
- **Centrale aanmelding & toelating: centraal aanmeldpunt en centraal aanmeldmoment**
 - Ouders kunnen hun kind aanmelden zodra het drie jaar is geworden via een door de gemeente gefaciliteerde website. Zij schrijven zich dus niet bij scholen zelf in en kunnen zich ook niet meer bij meerdere scholen tegelijk inschrijven. Hierdoor voorkomen we vervuiling van wachtlijsten. Op deze wijze is er ook altijd een plek voor iedere leerling. Het komt niet meer voor dat ouders geen back-up optie meer hebben als ze zich maar bij 1 school hebben ingeschreven en die school geen plek blijkt te hebben.
 - Bij centrale aanmelding wordt een maximaal aantal voorkeursscholen worden doorgegeven, voor plaatsing gelden daarbij bepaalde voorrangsregels (zie onder) als er sprake is van overaanmelding. Het advies is om een minimaal aantal voorkeursscholen op te geven van bijvoorbeeld 3 tot 5. Dit hoeft niet, bijvoorbeeld als de ouder enkel voor een bepaalde denominatie kiest en daar is maar 1 school van. Dit garandeert echter geen plaatsing op die school als daar niet voldoende plek is of de leerling niet voldoet aan de aanvullende eisen van de school. Het minimaal en maximaal aantal voorkeursscholen dat men dient op te geven, kan in de uitwerking worden bepaald.
 - Te onderzoeken is of hierbij gewerkt kan worden met meerdere plaatsingsmomenten per jaar. Wij verwachten dat meerdere plaatsingsmomenten zullen leiden tot een evenwichtiger leeftijdsopbouw in de groepen. Daarnaast is dit ons inziens de eerlijkste manier om te voorkomen dat je met een bepaalde geboortedatum meer kans hebt om geplaatst te worden

- Wanneer een leerling is aangemeld bij een school waar plek is, wordt deze geplaatst op de eerste school in de top zes van voorkeursscholen. De voorrangsregels treden in werking als er sprake is van overinschrijving: een basisschool heeft meer aanmeldingen dan er plaatsen beschikbaar zijn. Deze voorrangsregels zijn dan van toepassing:
 - Zus- en broerregeling. Zit er al een oudere zus of broer op deze basisschool dan heeft een leerling voorrang
 - Het aangemelde kind heeft een VE-indicatie en volgt VE op een locatie die met de school van aanmelding samenwerkt.
 - De voorkeursschool is een buurtschool
 Wanneer er sprake is van overinschrijving wordt op basis van deze voorrangsregels bepaald of een leerling geplaatst wordt op de eerste, tweede, derde etc. school van voorkeur. De volgorde waarin de voorrangsregels worden toegepast zijn een punt van uitwerking.
- Bewustwording

De uitkomsten van het onderzoek naar het aanmeldbeleid kwamen voor velen als een schok. Ook voor ouders van schoolgaande kinderen of kinderen die nog moeten beginnen aan de basisschool. Soms kenden zij de procedures niet goed en wisten zij niet dat het een wetsovertreding is als een school werkt met vooraanmeldingen. Het nieuwe stedelijke toelatingsbeleid moet duidelijk en helder zijn en bijdragen aan kansengelijkheid voor ieder kind. Wij geloven erin dat hiervoor in onze stad breed draagvlak bestaat. Het is dan wel zaak om tijdig en goed aan voorlichting te doen. Vaak wordt ten onrechte de indruk gewekt dat centraal aanmeld- en toelatingsbeleid bijt met keuzevrijheid of dat de gemeente zou gaan bepalen waar je kind naar school moet. Dit moeten we te allen tijde voorkomen. Daarom willen wij dat het college na het tot stand gekomen stedelijke toelatingsbeleid werk maakt van een voorlichtingscampagne.

 - Het college draagt zorg voor een stadsbrede campagne gericht op het belang dat kinderen samen in de buurt naar school gaan en kinderen met verschillende achtergronden elkaar op school tegenkomen. Deze campagne is tevens informatief van aard en zorgt voor heldere online en fysieke informatie, waarbij wij het consultatiebureau zien als een logische plek om fysieke informatie te delen. De campagne wordt op maat gemaakt voor verschillende groepen ouders: zowel hoogopgeleid als praktisch geschoold, met en zonder migratieachtergrond en wijkgericht.
 - Een ombudsfunctie moet geborgd worden in het toelatingsbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van een ombudsvrouw- of man. Doel is eventuele klachten en ervaringen met het stedelijk toelatingsbeleid te inventariseren. Voor ouders is er dan een onafhankelijk orgaan om zich tot te wenden.
- Monitor

De wijze waarop het stedelijke toelatingsbeleid in de praktijk functioneert moet worden gemonitord. De gemeenteraad dient hierover minimaal jaarlijks een evaluatie te ontvangen. We zien in andere steden die een stedelijk toelatingsbeleid eerder hebben ingevoerd dat dit niet altijd meteen het gewenste effect had.

Schoolbesturen, college en gemeenteraad moeten gezamenlijk dus een vinger aan de pols houden om bij te kunnen sturen wanneer dat nodig is.

- **Ondersteun ouderinitiatieven**
Groepen ouders kunnen zich als ouderinitiatief melden bij het aanmeldpunt. Ouderinitiatieven kunnen een instrument zijn om een school met een eenzijdige populatie gevarieerder te maken. Een ouderinitiatief laat bij het aanmeldpunt weten om welke school het gaat en wat zij beogen. Het ouderinitiatief krijgt ruimte op de aanmeldsite om aan te geven waarom zij kiezen voor deze school. Als dit inderdaad bijdraagt aan de gevarieerde samenstelling wordt het ouderinitiatief erkend.

Ook individuele ouders krijgen de mogelijkheid zich uit te spreken over het aanmeldbeleid.

De rol van de gemeente

De conclusies van het onderzoek schokten velen, ook binnen de gemeenteraad en het college en zonder de gemeenteraad was het onderzoek er überhaupt niet gekomen. Nu is het zaak om samen te zorgen voor een nieuw toelatingsbeleid.

Het voeren van een eerlijk en transparant toelatingsbeleid is een maatschappelijke opdracht: een gezamenlijke opdracht van gemeente en scholen. De Lokale Educatieve Agenda verplicht schoolbesturen en gemeente 'op overeenstemming gericht overleg' te voeren over zaken als segregatie. Wij vragen dat heel serieus te nemen en te doen. Het is volgens ons te simpel te stellen dat dit alleen een zaak is van schoolbesturen, dat blijkt ook uit de andere gemeentes waar een centraal toelatingsbeleid is ingevoerd nadat de gemeenteraad of een college hierom vroegen. Wij geloven dat de wil er is bij schoolbesturen om tot een eerlijker en transparanter toelatingsbeleid te komen. Wij hebben de afgelopen 10 jaar vaak ervaren dat scholen en/of schoolleiders niet wisten dat de informatie die zij aan ouders verstrekten of op hun website hadden staan, strijdig was met de wet. Daarnaast hoorden wij ook wel eens dat scholen met vooraanmeldingen werkten omdat de omliggende scholen dat ook deden en ze zichzelf anders in de voet schoten. Het is dus ook in hun belang dat dit anders wordt ingericht.

De gemeente moet wat ons betreft een faciliterende rol spelen waar het gaat om het centrale aanmeldpunt, door het ontwikkelen van een website en de bekostiging daarvan. Dit geldt ook voor de publiekscampagne en invulling van de ombudsfunctie. Bij het kopje financiën doen wij hier een voorstel voor.

De gemeenteraad moet minimaal 1x per jaar een evaluatie ontvangen over de wijze waarop het nieuwe stedelijke toelatingsbeleid in de praktijk functioneert.

Huisvesting

Het is vaak een probleem, zeker in een stad als Utrecht waar ruimte schaars is en het aantal inwoners én schoolgaande kinderen groeit: huisvesting van scholen (onderwijshuisvesting). Regelmatig gebeurt het dat op enkele honderden meters van elkaar de ene school te maken heeft met teruglopende leerlingaantallen en lege klaslokalen terwijl de andere school uit zijn voegen barst. In dat laatste geval wordt dan vaak aan de gemeente gevraagd te zorgen voor

extra (nood)lokalen. In het eerste geval komt het voortbestaan van de school soms onder druk te staan. Dit vinden wij een onwenselijke situatie. Vooral omdat af- of toenemende leerlingaantallen vaak weinig met de kwaliteit van het onderwijs te maken hebben.

In ons voorstel gelden de voorrangsregels van het toelatingsbeleid wanneer er meer inschrijvingen zijn dan plekken. Scholen moeten dus van tevoren bepalen hoeveel plekken zij beschikbaar hebben voor nieuwe (groep 1) leerlingen. Volgens deze regels worden de plekken op deze school ingevuld. Voor de andere leerlingen komen de scholen in beeld die op voorkeursplek 2 tot 6 staan.

Op deze manier draagt een eerlijk en transparant toelatingsbeleid ook bij aan het voorkomen van scholen die uit hun voegen barsten enerzijds en scholen met leegstaande lokalen anderzijds. Dit is geen doel op zich van het toelatingsbeleid, maar wel een positief neveneffect.

Keuzevrijheid

Een gezamenlijk en stadsbreed toelatingsbeleid bevordert vrije keuze voor groepen die voorheen geen vrije keuze hadden. In het verleden is een centraal toelatingsbeleid tegengehouden, omdat het de vrije keuze van ouders zou belemmeren. Het onderzoeksrapport laat juist zien dat momenteel de vrije keuze van veel ouders wordt belemmerd, doordat sommige scholen (en daardoor ook ouders) zich niet aan de wet houden. “Wie het eerst komt, het eerst maalt” is geen vrije keuze, het is het recht van de snelste en slimste. Ouders wiens kind met oneigenlijke motieven is geweigerd op de school van hun keuze hebben ook geen keuzevrijheid. Juist dat is een reden om dit voorstel te doen. We hebben keuzevrijheid voor álle ouders hoog in het vaandel staan.

Wij benadrukken dat het beleid dat wij voorstellen alleen van toepassing is op scholen waar sprake is van overschrijving. Wanneer er plek is, is er plek. Wanneer een school zo populair is dat er meer inschrijvingen zijn dan plekken, dan treden onze voorrangsregels in werking.

Met dit voorstel eerbiedigen wij uiteraard artikel 23 van de Grondwet. De vrijheid van onderwijs zoals bedoeld in artikel 23 van de Grondwet gaat over de vrijheid om een school op te richten waarbij, behoudens kwaliteitseisen, de inrichting vrij is van overheidsbemoeienis. Hierdoor is het mogelijk om scholen op te richten op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag. Dit artikel gaat niet over vrije keuze van ouders voor een bepaalde school, hoe zeer wij ook deze vrije keuze ondersteunen.

Ouders gaan zelf over de voorkeuren die zij opgeven. Wanneer zij een voorkeur hebben voor basisonderwijs op religieuze of een andere grondslag (zoals Jenaplan of Montessori) of juist bewust kiezen voor openbaar onderwijs, dan zijn zij vrij om alleen scholen op te geven die die specifieke grondslag hebben.

Betekent ons voorstel dat kinderen niet meer naar de school kunnen die hun ouders als eerste voorkeur hebben? In een klein percentage mogelijk wel. In steden waar al met een stedelijk toelatingsbeleid wordt gewerkt gaat 93-97% van alle kinderen naar de eerste keuze

van hun ouders. 97-100% gaat naar de tweede keuze. Uit Amsterdam hebben we recente en exacte cijfers: 93% gaat naar de school van eerste keuze, 98% gaat naar een school uit de top drie zoals opgegeven door de ouders.²⁰

Met ons voorstel kiezen wij er dus voor om in sommige gevallen (wanneer er meer inschrijvingen zijn dan er plek is) de keuzevrijheid enigszins in te perken om een groter maatschappelijk goed te realiseren: een eerlijk en transparant toelatingsbeleid.

Gaat dit voorstel ver genoeg?

Op het moment dat ons voorstel wordt aangenomen en blijkt dat het nieuwe stedelijke toelatingsbeleid niet voldoende bijdraagt aan het bestrijden van segregatie zijn verdergaande keuzes mogelijk. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk de stad op te delen in 'schoolwijken'. Een gemeente mag haar grondgebied indelen in schoolwijken waarbinnen kinderen naar school moeten gaan. Dit kan een manier zijn om met schoolwijken te werken die minder gesegregeerd zijn dan de huidige wijken.

Een andere manier om segregatie tegen te gaan kan zijn dat bij plaatsing van leerlingen de sociaal-economische status (SES) van een leerling leidend is. Zo kan altijd worden ingezet op een mix van leerlingen met diverse SES-scores. Het is toegestaan om op basis van SES-scores te werken met dubbele wachtlijsten, zodat leerlingen met hogere en lagere SES-scores bij elkaar op school komen. Wij kiezen hier niet voor omdat wij erin geloven dat met ons voorstel een eerlijk en transparant stedelijk toelatingsbeleid wordt gerealiseerd op een manier die op draagvlak kan rekenen en een bijdrage levert aan het tegengaan van segregatie. Op dit moment gaan we ervan uit dat de voorgestelde maatregelen hiervoor afdoende zijn. Wel willen we dit blijven monitoren.

Schaken op meerdere borden

Zolang wijken in Utrecht gesegregeerd zijn, zullen scholen dat ook zijn tenzij we kinderen over de stad spreiden op basis van sociaal-economische status (SES). De aanpak om segregatie binnen het onderwijs tegen te gaan en kansengelijkheid te bevorderen begint dus al eerder, namelijk bij de inrichting van wijken en het type woningen dat wordt gebouwd. Hierom pleiten wij bij elk nieuwbouwproject in onze stad voor gemengde wijken met percentages woningen voor lagere, midden en hogere inkomens. Ditzelfde geldt wanneer (delen van) wijken heringericht worden, wanneer renovatie, sloop en nieuwbouw plaatsvindt. Dit is cruciaal om verdere segregatie in de bestaande wijken tegen te gaan en te voorkomen dat nieuwe gesegregeerde wijken ontstaan.

Tot slot

Is toelatingsbeleid dé manier om kansengelijkheid te realiseren en segregatie aan te pakken? Wellicht niet, maar het kan er wel aan bijdragen. Niet voor niets noemt het rapport "Naar een gelijk speelveld voor ouders in het basisonderwijs?" het geheel van een gelijk speelveld voor toelating, kansengelijkheid en segregatie een *wicked problem*.²¹ Er zijn meerdere oorzaken, veel factoren die een rol spelen en veel betrokken actoren. Bovendien is er

²⁰ Jaarrapportage 5^{de} jaartoeelatingsbeleid Basisonderwijs Amsterdam Instroom voor schooljaar 2019-2020 (Scholenring peildatum 27 januari 2020), BBO 11 maart 2020.

²¹ Naar een gelijk speelveld in het basisonderwijs? (2020), p. 11.

onvoldoende bekend over welke aanpak werkt en waarom. Perfect zal het mogelijk nooit worden. Onderwijs geïntegreerd met kinderopvang als basisvoorziening voor alle kinderen zou mogelijk ook veel ongelijkheid weghalen. Ook dit ideaalbeeld is iets dat nog toekomstmuziek is en niet lokaal is te bereiken. Dit ontslaat ons niet van de plicht om nu actie te ondernemen. We mogen niet achteroverleunen en toezien hoe het onderwijs verder gesegregeerd raakt en kansengelijkheid verder afneemt. Elk middel om deze onwenselijke trend te keren moeten we aangrijpen.

5. Verantwoording

Voor dit initiatiefvoorstel hebben we geput uit verschillende bronnen. We spraken met veel betrokkenen en deskundigen: ouders, leraren, directeuren, onderzoekers en ambtenaren binnen en buiten Utrecht.

Bronnen:

- [Gemengd naar school. Aannamebeleid. Een uitgave van het Kenniscentrum Gemengde Scholen](#)
- [Gilsing, R. & B. Tierolf \(2010\). Ouders nemen de wijk: in de eigen wijk naar school in gemengde wijken in Utrecht. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.](#)
- [Inspectie van het Onderwijs \(2019\). De staat van het onderwijs 2019. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.](#)
- [Jaarrapportage 5^{de} jaartoelatingsbeleid Basisonderwijs Amsterdam Instroom voor schooljaar 2019-2020 \(Scholenring peildatum 27 januari 2020\), BBO 11 maart 2020.](#)
- [Kan, M., 'Dag buurtschool, het is tijd om te gaan mengen', Volkskrant, 6 juli 2020.](#)
- [Koop, P., 'De dochter van Hayat \(36\) was pas twee weken, en toen werd ze al afgewezen door de basisschool', AD/UN, 6 september 2020.](#)
- [Raaijmakers, I. & K. van den Hul, 'Geen selectie van kinderen aan de voordeur', AD/UN, 27 juni 2020.](#)
- [Rekenkamer Amsterdam \(2014\), Onderzoeksrapport Verkenning Toelatingsbeleid basisonderwijs Amsterdam.](#)
- [Startnotitie stedelijk Toelatingsbeleid Basisonderwijs Amsterdam. Vastgesteld in Breed Bestuurlijk Overleg Amsterdam, op 29 januari 2014.](#)
- [Tweede Kamer: minister Slob; Antwoord op schriftelijke vragen van de leden Van den Hul \(PvdA\), Van Meenen \(D66\), Westerveld \(GroenLinks\) en Kwint \(SP\) over selectief aanmeldbeleid bij basisscholen, 3 juli 2020.](#)
- [Walraven, G. \(eindredactie\), Lucassen, P., Onstenk, J. & Peters, J. \(2019\). Quick scan toelatingsbeleid funderend onderwijs. Amsterdam: Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen.](#)
- [Walraven, G., Lucassen, P., Onstenk, J. & Peters, J. \(2020\). 'Toelatingsbeleid en kansengelijkheid'. De Nieuwe Meso, 7 \(1\), 74-80.](#)
- [Walraven, G., Boonen, A., Lucassen, P., & J. Peters, Naar een gelijk speelveld voor ouders in het basisonderwijs? Onderzoek naar de toelating op basisscholen in Utrecht. 12 mei 2020.](#)
- [Wegman, J. & A. de Jong-van Campen, 'Schoolbestuurders, help ook om 'achterstandswijk' te verbeteren', Trouw, 19 februari 2020.](#)

Beleidsstukken Utrecht

[Raadsbrief Transparantie in aanmeldingen in basisonderwijs rapportage, 10 februari 2015.](#)
[SV 2016, nr. 137, Aanmeldbeleid Utrechtse basisscholen, 23 december 2016.](#)
[M2017/219, 'Pak kansenongelijkheid zo vroeg mogelijk aan', 9 november 2017.](#)
[Utrechtse Onderwijs Agenda 2019-2022, 'Utrecht groeit met je mee'](#)
[Gelijke Kansen Alliantie, Agenda Utrecht](#)
[Raadsbrief Gemengde scholen, 4 april 2019](#)
[M2019/138, 'Aanmeldbeleid basisscholen in beeld', 11 juli 2019](#)
[Raadsbrief Aanmeldbeleid basisscholen, 26 november 2019](#)

[Raadsbrief Beantwoording raadsvragen UOA en gelijke kansen, 14 januari 2020](#)

[Raadsbrief Aanbieding onderzoek aanmeldbeleid basisscholen, 8 juni 2020](#)

[MV Snel actie voor een beter aanmeldbeleid, 11 juni 2020](#)

[RIB Aanmeldbeleid basisonderwijs, 30 juni 2020](#)

[Raadsbrief update aanmeldbeleid basisonderwijs, 14 juli 2020](#)

[Commissie M&S, bespreking Aanmeldbeleid basisonderwijs, 10 september 2020](#)

6. Dankwoord

Dit initiatiefvoorstel was er niet gekomen zonder de hulp en medewerking van veel mensen. In het bijzonder bedanken wij:

- Alle ouders, leraren en directeuren die hun ervaringen met ons wilden delen, in het bijzonder Hayat el Yaacoubi die haar verhaal ook met de krant durfde te delen
- Alian de Jong van de gemeente Utrecht
- Willemien Kok van de griffie
- Diverse partijgenoten, in het bijzonder Gadiza Bouazani, Jasper Gruiters, Marjon Oostveen en Anne de Vries
- Guido Walraven en Anton Boonen van het Kenniscentrum Gemengde Scholen
- Medewerkers van de PO-raad
- Medewerker van de gemeente Amsterdam