

ONDERZOEKSRAPPORT

Verkenning

Toelatingsbeleid basisonderwijs Amsterdam

april 2014

Rekenkamer Amsterdam

R a



Onderzoeksrapport

Verkenning toelatingsbeleid basisonderwijs Amsterdam

april 2014

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Aanpak	6
2	Ontwikkeling van het beleid	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Jaren zeventig tot negentig: wijken beginnen te segregeren	7
2.3	Jaren negentig: het probleem van overaanmeldingen ontstaat; beperkte aandacht voor segregatie	9
2.4	2000 – 2007: nieuwe aandacht voor segregatie; eerste vormen van centraal toelatingsbeleid	10
2.5	2008 - 2010 : uitvoering pilots verloopt moeizaam; scholen nemen zelf regie	12
2.6	2010 – 2012: tegengaan segregatie via basisonderwijs in programakoord maar blijkt erg ambitieuze doelstelling	15
2.7	2012 – heden: ontwikkeling richting een stedelijk toelatingsbeleid waar tegengaan segregatie hoogstens een neveneffect is	17
2.8	Conclusie	25
3	Pilots	27
3.1	Zuid	27
3.2	Oost	30
3.3	Nieuw-West	35
3.4	West	37
3.5	Samenvatting van de pilots	40
3.6	Conclusie	42

1 Inleiding

In het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam voor 2013 is de verkenning naar het toelatingsbeleid voor leerlingen aan de basisscholen aangekondigd¹. In dit concept onderzoeksrapport presenteren wij u de uitkomsten van de verkenning die de rekenkamer tussen november 2013 en januari 2014 heeft uitgevoerd naar het toelatingsbeleid van leerlingen in het basisonderwijs.

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor de verkenning is het toelatingsbeleid dat in de afgelopen jaren is ontwikkeld. Op 28 juni 2007 hebben de centrale stad, stadsdelen en de schoolbesturen een convenant ondertekend om een te eenzijdige samenstelling van het leerlingenbestand op basisscholen tegen te gaan. De aanleiding voor het convenant was de constatering dat op 55 scholen sprake was van een te eenzijdige leerlingenpopulatie ten opzichte van de buurt waarin de school staat. Deze te eenzijdige opbouw van het leerlingenbestand werd mede veroorzaakt doordat kinderen niet in hun eigen buurt, maar in een andere buurt of stadsdeel naar school gingen. Het bestaan van scholen met een eenzijdige leerlingenpopulatie versterkte een (ongewenste) uitstroom dan wel instroom van leerlingen van het ene stadsdeel naar het andere. Doel van het convenant was het bevorderen van gemengde scholen en het bevorderen van contacten tussen kinderen van verschillende culturen, gezindten en sociaaleconomische achtergronden via het onderwijs. Ook streefde men naar de afschaffing van wachtlijsten bij de scholen.² Voormalig wethouder Asscher heeft in 2008 aangegeven dat de aanpak onvoldoende succesvol was en een andere aanpak gewenst. Er werden een aantal gebiedsgerichte pilots opgezet. Een jaar later constateerden de schoolbesturen in een gezamenlijke evaluatie dat de pilots moeizaam verliepen en zij de regie zouden nemen in de uitvoering. Ten tijde van de eindevaluatie van de pilots in 2010 werd slechts een pilot daadwerkelijk in de praktijk uitgevoerd; één pilot was zelfs voortijdig gestopt. Hoewel er wel gekozen werd voor een school in de buurt, leidde dit niet tot gemengdere scholen. Wel werd besloten de pilots voort te zetten. Ondertussen is het draagvlak gegroeid voor de uitrol van de pilots naar één stedelijk toelatingsbeleid, dat voor alle basisscholen en in alle stadsdelen moet gelden. Als alles naar plan verloopt starten de eerste plaatsingsrondes in schooljaar 2014 – 2015. Het doel is dat alle kleuters die met ingang van schooljaar 2015 – 2016 naar een Amsterdamse basisschool gaan volgens het nieuwe toelatingsbeleid zijn geplaatst.

1.2 Onderzoeksvragen

Gelet op het beperkte succes van het toelatingsbeleid en het moeizame op gang komen heeft de rekenkamer besloten een verkennend onderzoek uit te voeren naar het toelatingsbeleid. In een verkenning staat altijd de vraag centraal of er reden is voor

¹ Toen nog onder de titel 'Aannamebeleid leerlingen'.

² *Convenant Kleurrijke Scholen*, ondertekend op 28 juni 2007

nader onderzoek. Om die vraag te kunnen beantwoorden hebben wij de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Zijn de doelen van het stedelijk toelatingsbeleid voldoende helder en consistent geformuleerd?2. In hoeverre is er aanleiding om te denken dat de doelen van het stedelijk toelatingsbeleid niet worden bereikt? |
|--|

Deze verkenning is begonnen als een verkenning voor de stadsdelen. De centrale stad wordt echter verantwoordelijk voor het ondersteunen en faciliteren ondersteunt van de schoolbesturen bij de ontwikkeling en implementatie van het beleid en het regelen van de informatievoorziening over het onderwijs en het toelatingsbeleid. (De primaire en formele verantwoordelijkheid voor het toelatingsbeleid ligt op basis van de Wet Primair Onderwijs (WPO) bij de schoolbesturen.) Om deze reden leek het ons zinvol de gemeenteraad van onze bevindingen op de hoogte te stellen en het college te verzoeken om een bestuurlijk reactie.

1.3 Aanpak

Om antwoord te geven op de eerste vraag zijn we nagaan vanuit welke problematiek en op welke wijze het toelatingsbeleid zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en tot welke doelstellingen uiteindelijk in het huidige toelatingsbeleid is besloten. De ontwikkeling van het toelatingsbeleid hebben we aan de hand van beleidsnotities in kaart gebracht. Om antwoord op de tweede vraag te geven zijn we nagegaan op welke wijze de centrale stad, de stadsdelen en schoolbesturen vorm hebben gegeven aan het toelatingsbeleid in de pilots en in hoeverre zij hun eigen doelstellingen hebben bereikt. Dit hebben we gedaan door de resultaten van de uitgevoerde pilots in de stadsdelen Oost, West, Zuid en (zeer recent) Nieuw-West op te vragen en te bestuderen. Naast bestudering van de relevante beleidsdocumentatie hebben we informerende gesprekken gevoerd met de onafhankelijk projectleider van de pilots, de beleidsadviseur centralisatie gemeentelijke taken primair onderwijs die vanuit de Dienst Maatschappelijk Ontwikkeling (DMO) betrokken is bij het toelatingsbeleid en met de voorzitter van het Breed Bestuurlijk Overleg (BBO).

In dit concept onderzoeksrapport geven we in hoofdstuk 2 weer hoe het toelatingsbeleid zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. In hoofdstuk 3 gaan we in op de resultaten van de pilots die in de afgelopen jaren zijn gehouden.

2 Ontwikkeling van het beleid

2.1 Inleiding

De invoering van een stedelijk toelatingsbeleid heeft in oorsprong twee aanleidingen: overaanmeldingen op populaire basisscholen en een toenemende segregatie op basisscholen. De overaanmeldingen leidden tevens tot een gebrek aan eenduidigheid en transparantie van de manier waarop leerlingen op scholen werden toegelaten. Het doel van het stedelijk toelatingsbeleid was al deze problemen aan te pakken.

Om verschillende redenen was de ontwikkeling van een stedelijk toelatingsbeleid geen eenvoudige opgave. De genoemde problemen houden verband met elkaar, maar afzonderlijke kwesties zijn. De betrokken partijen – gemeente, schoolbesturen, scholen, ouders en niet te vergeten de leerlingen – hebben een verschillend belang in deze kwesties. Verder is het onderwijsbeleid hoofdzakelijk het domein van de schoolbesturen en niet van de gemeente. Daar komt bij dat alle – of de meeste – Amsterdamse schoolbesturen moeten instemmen met het toelatingsbeleid en evenveel medezeggenschapsraden.³

In deze paragraaf beschrijven we de achtergrond, ontwikkeling en stand van zaken van het toelatingsbeleid van basisscholen in Amsterdam dat per schooljaar 2014/2015 voor de gehele stad ingevoerd moet worden.

2.2 Jaren zeventig tot negentig: wijken beginnen te segregeren

Van oudsher was het Nederlandse onderwijs langs levensbeschouwelijke lijnen georganiseerd. Vanaf midden jaren zeventig nam het aantal migranten in de oude wijken van de grote steden toe. Tegelijkertijd trokken autochtone bewoners weg uit deze wijken. De leerlingenpopulatie van scholen verkleurde geleidelijk door de toeloop van migrantenkinderen. De autochtone bewoners die wel in de steden bleven wonen kozen er steeds vaker voor hun kind niet naar een school met een hoge concentratie allochtone leerlingen te sturen.⁴

Vanaf midden jaren tachtig staat segregatie op de politieke agenda. De grote steden kregen te maken met verschillende scholen die een snel tempo 'zwart' werden.⁵ Het College van B&W stelde zich in het programakkoord voor de raadsperiode 1986-1990 ten doel om het bestaan van zwarte en witte scholen terug te dringen. Na een lang-

³ Amsterdam kent in totaal 45 schoolbesturen en 220 scholen. Twee schoolbesturen willen geen onderdeel uitmaken van het beleid omdat het beleid voor hen geen voordelen zal opleveren. Het betreft een joodse en gereformeerde basisschool. Daarnaast is er een islamitische schoolbestuur dat wel wil meedoen mits de ouders de grondslag van het islamitische onderwijs onderschrijven.

⁴ SCP. Lex Herweijer (2008), *Segregatie in het basis- en voortgezet onderwijs*, P. Schnabel, R. Bijl en J. de Hart, *Betrekkelijke betrokkenheid*, *Studies in sociale cohesie*, Sociaal en Cultureel Rapport 2008, Den Haag: SCP, p. 206-233.

⁵ Kohnstamm Instituut, *Onderwijssegregatie in Amsterdam. Hoe staat het ervoor en wat willen en kunnen we eraan doen?* Juni 2003, p. 22

durig proces werd in 1989 de Raamnota Minderhedenbeleid vastgesteld. Het proces duurde mede zo lang omdat alle betrokkenen de kans kregen om hun visie te geven op de ontwerpnota. Voor het onderwerp 'Onderwijs' werd zelfs een aparte discussienota uitgebracht (januari 1988), waar tal van organisaties op hebben gereageerd. De inspraakronde werd afgesloten met een conferentie over de discussienota Onderwijs.

In de nota gaf het college aan de komende jaren 'de kwaliteit van het Amsterdamse onderwijs te willen versterken en de onderwijsachterstanden van migrantenleerlingen te verminderen'. Naast de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en de versterking van de positie van migranten in het onderwijs wilde de gemeente inzetten op de regulering van de instroom. De gemeente zag drie manieren om de instroom te reguleren: 1) door het instellen van schoolwijken (voor zowel het openbaar als bijzonder onderwijs), 2) het voeren van een stringent accommodatiebeleid, met als doel de uitbreiding van scholen met leerlingen die uit andere wijken komen terug te dringen en 3) het opzetten van een actief voorlichtingsbeleid om de keuzen voor een wijksschool te stimuleren.⁶

Het voorstel tot het instellen van schoolwijken en het voeren van een beperkend accommodatiebeleid stuitte op weerstand bij zowel scholen, schoolbesturen, stadsdelen als migrantenorganisaties. De voorstellen werden vooral gezien als een beperking van de vrijheid van schoolkeuze. Scholen en schoolbesturen vonden het bestaan van witte en zwarte scholen namelijk niet per definitie problematisch. Voorwaarde was wel een goede kwaliteit van onderwijs op alle scholen. De scholen en schoolbesturen gaven de voorkeur aan imagoverbetering van zwarte scholen, boven enige aantasting van de onderwijsvrijheid. Ook door verschillende stadsdelen werd het instellen van wijkgrenzen of schoolwijken niet goed ontvangen. De stadsdelen meenden dat de grondwettelijke vrijheid van schoolkeuze hierdoor in het geding zou komen. Ten slotte wensten ook migrantenorganisaties niet tot een school of scholen in een bepaalde wijk 'veroordeeld' te worden.⁷

Al met al werd voor het aanpakken van de problematiek van zwarte en witte scholen vooral gepleit voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs.⁸ In zijn reactie merkte het college op dat 'de vrijheid van schoolkeuze in veel reacties op een hoog, voor de lokale overheid welhaast onbereikbaar voetstuk is geplaatst'. Het college gaf aan dat de grondwettelijke keuzevrijheid niet in het geding zou zijn. Het college verwees hiervoor naar de jurisprudentie waarin werd bepaald dat de opnamecapaciteit van openbare scholen grond kan zijn voor het wel of niet toelaten van leerlingen. Gemeenten hadden al de mogelijkheid 'schoolwijken' in te stellen voor een doelmatige spreiding van leerlingen over de openbare basisscholen. Volgens het

⁶ Raamnota Gemeentelijk Minderhedenbeleid, hoofdstuk VI Onderwijs, 1 november 1989, punt 6.3

⁷ Raamnota Gemeentelijk Minderhedenbeleid, samenvatting en bespreking van inspraakreacties op de ontwerp-raamnota Gemeentelijk Minderhedenbeleid, 1 november 1989

⁸ Daarnaast werd door enkele scholen de mogelijkheid genoemd om via het gemeentelijke huisvestingsbeleid of woningtoewijzingsbeleid de buurtsamenstelling te beïnvloeden.

college zouden schoolwijken ook kunnen worden ingezet om de 'concentratieproblematiek' tegen te gaan.⁹

Gezien de negatieve inspraakreacties besloot het college dat er voorlopig onvoldoende draagvlak bestond voor het instellen van schoolwijken. Wel besloot het college te starten met de uitwerking van het accommodatiebeleid. Het college wilde de herkomst van de schoolpopulatie in relatie tot de buurtpopulatie van de wijk waarin de school is gevestigd als toetsingscriterium toevoegen voor het bepalen van de schoolgrootte. Extreme discrepanties achtte het college onaanvaardbaar. Het college wilde tevens in overleg treden met het bijzonder onderwijs om tot een gezamenlijke opvatting te komen over een afstemming van de schoolgrootte op de buurtpopulatie.¹⁰ Deze huisvestingsmaatregelen moesten er samen met kwaliteitsbevorderende maatregelen en voorlichting aan allochtone ouders over schoolkeuze op den duur toe leiden dat zwarte en witte scholen zouden worden teruggedrongen.¹¹

Het beleid bleef vooral gericht op algemene kwaliteitsverbetering (alle scholen naar het landelijk gemiddelde) en specifieke activiteiten voor scholen met veel leerlingen met onderwijsachterstanden. Dit gold overigens ook voor de andere grote steden.¹² Landelijk werden in 1987 de eerste kamervragen gesteld over segregatie op scholen en verschenen er een aantal onderzoeken naar de oorzaken en gevolgen van de toenemende segregatie, evenals voorstellen voor oplossingen. Dit leidde echter niet tot politieke maatregelen. Pas in 2000 werd etnische segregatie in het onderwijs voor het eerst in een nota van het Ministerie van OC&W als probleem benoemd.

2.3 Jaren negentig: het probleem van overaanmeldingen ontstaat; beperkte aandacht voor segregatie

In de jaren negentig werd het onderwerp zwarte scholen met enige regelmaat besproken in de gemeenteraad, maar er werden geen concrete maatregelen getroffen.

Wel ontstond vanaf midden jaren negentig een ander probleem. In bepaalde gebieden in de stad kregen basisscholen te maken met overaanmeldingen. Eén van de oorzaken was dat in woningbouwplannen met minder gezinnen rekening was gehouden dan er in werkelijkheid bleken te gaan wonen. Hierdoor ontstond een demografische druk in sommige wijken. Een andere oorzaak was het verschil in populariteit tussen scholen. Dit resulteerde in ongelijke leerlingenstromen. In verschillende gebieden in de stad ontstond de noodzaak met een systeem te komen om de overaanmeldingen te kanaliseren. Verschillende scholen gingen werken met een postcodebeleid: kinderen uit een bepaald postcodegebied kregen voorrang op de school. Het probleem was daar vaak niet mee opgelost. Ook wanneer een postcodegebied werd ingesteld bleef er regelmatig sprake van overaanmeldingen. Scholen moesten dan opnieuw op zoek naar

⁹ Raamnota Gemeentelijk Minderhedenbeleid, samenvatting en bespreking van inspraakreacties op de ontwerp-raamnota Gemeentelijk Minderhedenbeleid, 1 november 1989

¹⁰ Raamnota Gemeentelijk Minderhedenbeleid, hoofdstuk VI Onderwijs, 1 november 1989, punt 6.3

¹¹ *Missive ten geleide van de begroting voor 1990*, 3 november 1989

¹² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). *Aan de slag met onderwijskansen*. Zoetermeer: OCenW

een aanvullend selectie criterium, zoals een broertje of zusje op school of ouders werkzaam op school.

2.4 2000 – 2007: nieuwe aandacht voor segregatie; eerste vormen van centraal toelatingsbeleid

Sinds de eeuwwisseling nam de aandacht toe voor de negatieve effecten van etnische segregatie op sociale integratie. In 2002 gaf het college daarom de opdracht aan het Kohnstamm Instituut onderzoek te doen naar de segregatiepatronen in het Amsterdamse basis- en voortgezet onderwijs, om mogelijke verklaringen voor de ontstane patronen te vinden, en tenslotte suggesties te verzamelen voor en het draagvlak te peilen van mogelijke maatregelen om onderwijssegregatie tegen te gaan.¹³ Uit het onderzoek bleek dat een kwart van de scholen geen afspiegeling was van de wijk. In 2005 was dit percentage onveranderd: 42 van de 207 scholen waren te wit en 13 te zwart in verhouding tot samenstelling van de buurt.¹⁴ In reactie op deze cijfers startte een brede discussie over de aanpak van etnische segregatie in het basisonderwijs tussen schoolbesturen, politiek en gemeentebestuur (bij monde van wethouder Aboutaleb). De behoefte ontstond om de reeds lopende pilots in de stad breder te trekken dan alleen het openbaar onderwijs.¹⁵ Er werd een Werkgroep Segregatie ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van schoolbesturen van zowel het openbaar als bijzonder onderwijs, stadsdelen en de centrale stad, die de mogelijkheden moest bekijken om de segregatie aan te pakken.

Om de ongelijke leerlingenstromen beter te kunnen kanaliseren werd al op 23 mei 2001 besloten een toelatingsbeleid in te stellen in het openbaar onderwijs in de binnenstad.¹⁶ Naast broertjes en zusjes van leerlingen op school hadden kinderen voorrang die in het postcodegebied van de school woonden. Maar er werd echter een ruimte van 20% gehandhaafd die de school naar eigen inzicht kon invullen. In 2003 werd ook in de stadsdelen Watergraafmeer en Zuideramstel gestart met een 'postcodebeleid'. Vervolgens startte ook stadsdeel West met een aan zones gekoppeld toelatingsbeleid. Een belangrijk aspect van het toelatingsbeleid was de invoering van loting om op een eerlijke manier met de overaanmeldingen om te gaan. Tussen 2001 en 2007 is er dus in de stadsdelen geëxperimenteerd met verschillende vormen van toelatingsbeleid in het openbaar basisonderwijs.

Ondertussen veranderden de verhoudingen binnen het lokaal onderwijsbeleid. Vanaf november 1996 hebben gemeenten de mogelijkheid om het openbaar onderwijs te verzelfstandigen in de vorm van een bestuur als openbaar rechtspersoon, een bestuur als een stichting en een samenwerkingsbestuur als stichting.¹⁷ De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs verliep niet in gelijke tred: stadsdelen pasten verschillende

¹³ Kohnstamm Instituut, *Onderwijssegregatie in Amsterdam. Hoe staat het ervoor en wat willen en kunnen we eraan doen?* Juni 2003

¹⁴ Roeleveld, R. (2006), *Actualisering samenstelling basisscholen in gemengde buurten*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

¹⁵ Gesprek voorzitter BBO, 10 januari 2013

¹⁶ *Regeling toelating leerlingen openbaar basisonderwijs binnenstad*, vastgesteld door de gemeenteraad op 23 mei 2001.

¹⁷ *Wijzigingswet op het basisonderwijs enz.* (bestuursvorm van het openbaar onderwijs) (Stb. 1996 580).

bestuursvormen toe en ook het tempo van verzelfstandigingen verschilde. Het verzelfstandigingsproces dat in 1996 werd ingezet is in 2011 tot een voorlopige afronding gekomen met het vormen van de stichting in stadsdeel Noord.

Daarnaast wijzigde de financieringssystematiek voor het primair onderwijs. Tot 2006 werden de middelen voor scholen in het primair onderwijs uitgekeerd aan de gemeenten, die ze dan weer doorgaven aan de scholen. Vanaf 2006 gaan de middelen voor het primair onderwijs rechtstreeks naar de schoolbesturen. De hoogte van de bijdrage is afhankelijk van het aantal leerlingen, waarbij achterstandsleerlingen een hoger gewicht kregen dan andere kinderen.¹⁸ Doel van de lumpsum financieringssystematiek was autonomievergroting voor de scholen.¹⁹ Tevens werd de beleidsvrijheid van scholen vergroot. Het Op Overeenstemming gericht Overleg (OOGO) en het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan werden geschrapt. Deze werden vervangen door de Lokale Educatieve Agenda: het verplichte overleg tussen gemeenten en schoolbesturen over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden.²⁰ In Amsterdam stelden de schoolbesturen, centrale stad en stadsdelen in 2006 de eerste Lokale Educatieve Agenda vast, met de titel 'Jong Amsterdam 2006-2010'. Het tegengaan van segregatie in onderwijs en vrije tijd was hierin één van de doelstellingen.²¹ Het gevolg van de gewijzigde financieringssystematiek was dat in de periode 2006 - 2007 de verzelfstandiging van openbare basisscholen in stichtingen een vlucht nam, gelijktijdig met schaalvergrotingen.²²

Het resultaat van de Werkgroep Segregatie was het Convenant Kleurrijke Basisscholen.²³ Met het convenant maakten schoolbesturen (openbaar en bijzonder) en stadsdelen de afspraak om gemengde scholen te bevorderen (in etnische en sociaal-economische zin) én wachtlijsten tegen te gaan. Er zou actie moeten worden ondernomen langs vijf lijnen:

- 1) een stadsbreed plaatsingsbeleid (voor 1 augustus 2008) met een vast aanmeldmoment vanaf 2 jaar om te bevorderen dat elk kind gelijke kansen heeft om op school te worden toegelaten én om alle ouders te stimuleren op tijd en bewust tot een schoolkeuze te komen;

¹⁸ Rekenkamer Amsterdam, Verzelfstandiging van openbaar primair onderwijs in de stadsdelen West Binnen de Ring, januari 2010, p. 20

¹⁹ Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met de invoering van lumpsumbekostiging in het primair onderwijs.

²⁰ Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Besluit doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006 - 2010*, mei 2006

²¹ *Jong Amsterdam 2006-2010. Jeugd investeert in Amsterdam, Amsterdam investeert in jeugd*. 12 juni 2006

²² In de raadsvoordracht van stadsdeel Oost/Watergraafsmeer beargumenteerde het bestuur dat een grotere schaal het dragen van risico's gemakkelijker maakte. Ook konden door een grotere schaal de overheadkosten als gevolg van de autonomievergroting relatief beperkt blijven. Raadsvoordracht *Verzelfstandiging met gelijktijdige schaaloptimalisering van het bestuur van het Openbaar Primair Onderwijs*, 5 december 2006.

²³ Convenant Kleurrijke Basisscholen. *Convenant tussen schoolbesturen, stadsdelen en Centrale stad om segregatie in het primair onderwijs tegen te gaan*, 28 juni 2007

- 2) pilots in de stadsdelen om op een pragmatische en experimentele wijze ervaring op te doen met het maken van concrete en bindende afspraken om menging te bevorderen en het aantal concentratiescholen te verminderen;
- 3) het ondersteunen van initiatieven van ouders en scholen in gemengde wijken;
- 4) het ondersteunen van projecten in het kader van vriendschapsscholen;
- 5) afspraken over maximale en minimale schoolgrootte; 6) ondersteunend woningbouwbeleid.

Het plaatsingsbeleid zou, naast de minimale aanmeldleeftijd van 2 jaar, een aantal voorrangscriteria bevatten: broertjes en zusjes worden altijd geplaatst, voorschoolkinderen worden altijd geplaatst en ook kinderen die in het vastgestelde voedingsgebied van de school wonen, hebben voorrang. Verder is in het convenant expliciet opgenomen dat groepsaanmeldingen (van witte leerlingen op te zwarte scholen en omgekeerd) en duo-aanmeldingen (van een witte en zwarte leerling) worden gehonoreerd met plaatsing, wanneer het bijdraagt aan een meer gemengde school. De voedingsgebieden zouden per school worden vastgesteld door het stadsdeel en de schoolbesturen. Ook werd besloten per gebied afspraken te maken over de maximale schoolgrootte van individuele scholen in relatie tot andere scholen in dat gebied. Schoolbesturen zouden voor hun scholen samen met de betrokken stadsdeelbesturen meerjarenafspraken maken over maximale schoolgrootte. Deze afspraken zouden worden vastgelegd in het Decentraal Lokaal Overleg- onderwijs (DLO) van de betrokken stadsdelen. Het convenant zou moeten lopen vanaf 2006 maar werd uiteindelijk juni 2007 pas ondertekend. Het convenant had een looptijd tot juli 2010.

2.5 2008 - 2010 : uitvoering pilots verloopt moeizaam; scholen nemen zelf regie

De uitgangssituatie bij de start van de pilots bleek complex: elke basisschool voerde een eigen toelatingsbeleid, er was geen afstemming tussen scholen, er was sprake van rechtsongelijkheid bij het verkrijgen van een plaats (willekeur, wie het eerst komt het eerst maalt), er waren enorme overaanmeldingen en uitgelote leerlingen werden 'rondgepompt', ouders meldden zich vaak op verschillende scholen en scholen wisten pas op het laatste moment of het geplaatste kind ook daadwerkelijk kwam. De uitvoering was voor ouders ondoorzichtig en onduidelijk en ouders ervoeren stress hoe een plek op een school te bemachtigen.²⁴

Eén jaar na de ondertekening van het convenant werd geconstateerd dat de problematiek te complex van aard bleek en daarbij te verschillend per gebied om gemeentebreed aan te pakken.²⁵ Er was meer regie en aansturing nodig. Om de pilots goed te benutten en de uitvoering van het convenant te versnellen, koos de centrale stad er daarom in 2008 voor een aantal gebiedsgerichte pilots te starten. In deze pilots konden betrokkenen samen beleid ontwikkelen om segregatie tegen te gaan. Vier pilots werden gestart. Een pilot had tot doel om tot een evenwichtige

²⁴ *Evaluatie In de buurt naar School In de Rivierenbuurt, Buitenveldert en De Pijp*, 1 juli 2013

²⁵ Voortgangsrapportage convenant Kleurrijke basisscholen, 17 oktober 2008

spreiding van kansarme en kansrijke leerlingen in Oud-West te komen.²⁶ Deze pilot is voortijdig gestopt omdat het draagvlak hiervoor ontbrak. De overige drie pilots (in West, Zuideramstel en IJburg) richtten zich op het ontwikkelen van een gezamenlijk plaatsingsbeleid. Amsterdam participeerde met deze pilots in de landelijke pilot-aanpak voor het tegengaan van segregatie van het Ministerie van OC&W.²⁷

Om het beleid gedegen op te kunnen zetten was het van belang het begrip segregatie eenduidig te definiëren. Daarom kreeg de Dienst Onderzoek en Statistiek (O+S) begin 2008 de opdracht segregatie opnieuw te definiëren en de mate van segregatie in het basisonderwijs in kaart te brengen. Volgens O+S moest de mate van segregatie worden bepaald aan de hand van het percentage niet-westerse allochtone kinderen op de school in vergelijking tot het percentage niet-westerse allochtone kinderen die wonen in de *buurtcombinatie* van de school, waarbij de grens op 20% werd gelegd.²⁸ Dit betekent dat een school 'te wit' is, wanneer op de school 20% minder niet-westerse allochtone kinderen zitten dan in de buurtcombinatie rondom de school wonen. Een school is 'te zwart' wanneer op de school 20% meer niet-westerse allochtone kinderen zitten dan in de buurtcombinatie rondom de school. O+S hanteerde hiermee een andere manier om de mate van segregatie te bepalen dan in eerdere onderzoeken door het Kohnstamm Instituut was gedaan. Dit leidde ertoe dat er volgens de O+S definitie meer scholen een afspiegeling vormden, en er minder te witte scholen waren. Maar tevens werden er meer scholen als te zwart aangeduid:²⁹

Tabel: Het aantal te witte en te zwarte scholen in het basisonderwijs in Amsterdam volgens diverse bronnen

	afspiegeling	te zwart	te wit	totaal
2000 (Karsten e.a.)	147	22	30	199
	74%	11%	15%	100%
2005-2006 (Roeleveld)	152	13	42	207
	73%	6%	20%	100%
2007-2007 (O+S)	157	29	17	203
	77%	14%	8%	100%

Bronnen: Karsten e.a. (2003), Roeleveld (2006), O+S (2007)

Tevens maakte O+S een inschatting van het aantal achterstandsleerlingen³⁰ per school in vergelijking tot de buurtcombinatie.³¹ Er bleken 34 scholen te zijn met teveel

²⁶ De pilot 'Evenwicht in West' had als doel leerlingen te spreiden over de basisscholen zodat op alle scholen 70% kansrijke en 30% kansarme leerlingen zouden zitten.

²⁷ In het coalitieakkoord van kabinet Balkenende IV was het tegengaan van segregatie in het basisonderwijs expliciet als doelstelling opgenomen. Om hier uitvoering aan te geven werden vanaf 2008 pilots opgezet. Bron: Beleidsprogramma kabinet Balkenende IV, *Samen werken, samen leven*. 2007-2011

²⁸ O+S, *Segregatie in het basisonderwijs in Amsterdam*, p. 19

²⁹ De onderzoekers Roeleveld en Karsten (Kohnstamm Instituut) vergeleken twee ongelijke groepen, namelijk allochtone leerlingen met een achterstand op een school, met niet-westerse allochtone kinderen in de buurt (zowel met als zonder achterstand). Verder legden beiden leden de grens op 23% en gebruikten het postcodegebied als vergelijkingsgebied. O+S stelde dat door deze berekeningswijze het aandeel allochtone leerlingen op een school gemiddeld wordt onderschat en het aandeel allochtone leerlingen van de buurt gemiddeld wordt overschat.

³⁰ Kinderen met een zogenaamd 'leerlinggewicht', gebaseerd op een laag opleidingsniveau van de ouders.

kinderen met een achterstandspositie (in vergelijking tot de buurtcombinatie) en 17 met te weinig.³² Daarbij bleek er een vrij sterk verband te bestaan tussen etniciteit en achterstand: op scholen die te zwart waren, was ook het aandeel leerlingen met een achterstandspositie oververtegenwoordigd. En vice versa: te witte scholen hadden verhoudingsgewijs te weinig achterstandsl leerlingen.³³ Voor bepaalde scholen betekende dit dat er concentraties ontstonden van allochtone leerlingen en leerlingen met veel achterstand.

Naast de aandacht voor de segregatie in het basisonderwijs, groeide de aandacht voor de aanpak van zwakke scholen. In het voorjaar van 2008 tekenden de gemeente en een aantal schoolbesturen het Kwaliteitsakkoord. In het akkoord zijn afspraken neergelegd die ervoor moeten zorgen dat de onderwijskwaliteit op zwakke en zeer zwakke scholen verbetert.³⁴ Op 1 juli 2009 stemde de raad in met programma Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam en de hieraan verbonden Verordening op het Lokaal Onderwijsbeleid.

Bij de bespreking van de agenda 2009 van de Adviesraad Diversiteit en Integratie, verzocht de toenmalig wethouder Onderwijs (de heer Asscher) de adviesraad hem te adviseren over de segregatie in het Amsterdamse onderwijs. In zijn advies verbond de adviesraad de aanpak van segregatie aan keuzevrijheid. Volgens de Adviesraad zijn er door het postcodebeleid en de zogenaamde witte vlucht witte en zwarte scholen ontstaan, zijn gemengde scholen steeds schaarser geworden en moeten ouders kiezen tussen een zwarte of een witte school. Een gemengde school behoort volgens de Adviesraad vaak niet tot de keuzemogelijkheden. Veel ouders (vaak laag opgeleid en allochtoon) zitten opgesloten in hun postcodebuurt waar alleen zwarte scholen voorhanden zijn.³⁵ De Adviesraad deed een aantal aanbevelingen, waaronder het instellen van een voor- en vroegschoolse educatieaanbod voor alle kinderen, het instellen van een centraal registratiesysteem met aandacht voor de etnische en sociaal-economische achtergrond van de leerlingen (naar voorbeeld van Nijmegen) en meer aandacht voor het tegengaan van segregatie bij nieuwbouw of wijkaanpak. De wethouder Onderwijs onderschreef de analyse van de Adviesraad en noemde de aanbevelingen waardevol. Alleen van het advies een centraal registratiesysteem in te voeren nam de wethouder afstand. Volgens de wethouder was de reden dat er geen enkel draagvlak voor een dergelijk systeem zou bestaan bij de schoolbesturen. Voor een dergelijk systeem zou het initiatief vanuit de schoolbesturen moeten komen.³⁶ Volgens de voorzitter van het Breed Bestuurlijk Overleg bestond er destijds inderdaad

³¹ Dit aantal moest geschat worden omdat slechts van 53% van de kinderen bekend was of zij een achterstand hadden.

³² O+S, *Segregatie in het basisonderwijs in Amsterdam*, p. 22-24

³³ Het verband tussen te zwarte scholen en achterstandsl leerlingen was .64, het verband tussen te witte scholen en te weinig achterstandsl leerlingen was .84, op een schaal van 0 tot 1.

³⁴ Het belangrijkste element van de KBA is de verbeteraanpak. Dit is een tweejarig programma gericht op de invoering van een systematische en opbrengstgerichte manier van werken op scholen. Het programma kent een integrale aanpak waarbij verschillende maatregelen worden gecombineerd, zoals evaluaties van de kwaliteit van leraren op basis van lesobservaties, scholing en coaching van onderwijspersoneel, en de invoering van nieuwe lesmethoden.

³⁵ Gemeente Amsterdam, Adviesraad Diversiteit en Integratie. *Vrijheid van onderwijs: meer mengen, meer keus!* Juli 2009, p.

4

³⁶ Bestuurlijke reactie op adviesrapport *Vrijheid van onderwijs: meer mengen, meer keus!*, 18 augustus 2009

nog onvoldoende draagvlak voor de invoering van een dergelijk systeem, maar waren schoolbesturen wel degelijk bereid met een centraal registratiesysteem te experimenteren.³⁷

In het najaar van 2009 organiseerden de schoolbesturen een tweedaagse bijeenkomst om de voortgang van de pilots te evalueren. De conclusie was dat de schoolbesturen op gebied van segregatie wel dezelfde doelen nastreefden, maar dat de concrete uitvoering lastig was. Te vaak speelden andere belangen een rol. Dit was aanleiding voor de schoolbesturen een gezamenlijke intentienotitie (of startnotitie) op te stellen over de aanpak van segregatie. Januari 2010 kwam de startnotitie *Amsterdamse schoolbesturen over segregatiebeleid* uit. Op basis van de evaluatie besloten de schoolbesturen zelf de regie te nemen over segregatie in het onderwijs.

*"Hiermee nemen zij verantwoordelijkheid voor het tot stand komen van maatregelen waarmee segregatie in het onderwijs wordt tegengegaan. De schoolbesturen nemen hierin het initiatief. Gemeente en stadsdelen worden betrokken bij de planvorming en uitvoering."*³⁸

In de startnotitie namen de schoolbesturen als eerste 'afpraak' op dat het streven naar kwalitatief goed onderwijs het primaire doel is. Vervolgens spraken zij af in diverse gebieden te starten met een toelatingsbeleid waar kinderen uit het 'voedingsgebied' van de school voorrang kregen. De schoolbesturen gaven aan ernaar te streven dat elke school een afspiegeling van de buurt is. De schoolbesturen zouden zelf gezamenlijk het voedingsgebied per school vaststellen. Er werd tevens een set plaatsingscriteria vastgesteld, waaronder: eenduidige voorlichting, aanmelden vanaf 2 jaar, broertjes en zusjes hebben voorrang en voorrang voor kinderen uit het voedingsgebied van de school. Tevens gaven de schoolbesturen aan ouderinitiatieven actief te willen stimuleren. Ten slotte besloten de schoolbesturen waar nodig afspraken te maken over gereguleerde groei per school. Excessieve groei, overaanmelding of onderaanmelding zouden leiden tot afspraken over gereguleerde groei.³⁹

2.6 2010 – 2012: tegengaan segregatie via basisonderwijs in programakkoord maar blijkt erg ambitieuze doelstelling

Voorjaar 2010 presenteerde het nieuw aangetreden college zijn programakkoord. Het tegengaan van segregatie was een van de onderwerpen van het programakkoord. Er werden twee punten genoemd om segregatie tegen te gaan. In de eerste plaats het streven om elke basisschool een buurtschool te laten zijn. Daar waar basisscholen geen afspiegeling zijn van de bevolkingssamenstelling van het stadsdeel, moesten afspraken met stadsdelen en schoolbesturen gemaakt worden om de segregatie zoveel mogelijk tegen te gaan. En in de tweede plaats door voorscholing, waarbij het college het wenselijk vond dat elke Amsterdamse basisschool zou samenwerken met een voorschool.⁴⁰

³⁷ Reactie voorzitter Breed Bestuurlijk Overleg op nota van bevindingen, 25 februari 2014

³⁸ Startnotitie *Amsterdamse schoolbesturen over segregatiebeleid*, januari 2010, p. 4

³⁹ Startnotitie *Amsterdamse schoolbesturen over segregatiebeleid*, januari 2010

⁴⁰ Programakkoord collegeperiode 2010-2014 '*Kiezen voor de stad*'. Aanvaard door de gemeenteraad op 19 mei 2010, p. 11

In september 2010 tekenden de schoolbesturen en stadsdeel West het convenant 'Buurtschoolbeleid Basisonderwijs in stadsdeel Amsterdam West'. In het bijbehorende beleidsplan werd toen al geconcludeerd dat het effect van het buurtschoolbeleid op het voorkomen van segregatie beperkt is. De ervaring in voormalig stadsdeel Oud-West leerde dat het beleid niet tot gemengdere scholen leidde. Alleen in het geval dat het aantal kinderen dat is aangemeld bij een basisschool groter is dan het aantal kinderen dat kan worden geplaatst, werden de plaatsingsregels toegepast. Het werken met plaatsingsregels sloot niet uit dat een kind in een ander stadsdeel naar school ging.⁴¹

In november 2010, aan het einde van de convenantperiode Kleurrijke Basisscholen, is de uitvoering van pilots geëvalueerd.⁴² De pilots bevonden zich toen nog in verschillende stadia. In IJburg was de beleidsontwikkeling nog niet afgerond en in West was nog geen begin gemaakt met de uitvoering van de pilot. Alleen in Zuideramstel werd de pilot daadwerkelijk in de praktijk uitgevoerd. Daar werd duidelijk dat er wel vaker gekozen werd voor een school in de buurt, maar scholen niet gemengder werden. De conclusie was dat de schoolsegregatie niet wordt opgelost als de buurten zelf nog gesegregeerd zijn.⁴³ Wel waren er tot dan toe 4 ouderinitiatieven in Amsterdam die met succes een gemengde school hadden opgeleverd.

Omdat de context en uitgangssituatie van de drie pilots sterk verschilde, maakte dit het lastig om verder algemene conclusies te trekken over processen en eindresultaten. Alle pilots waren in meer of mindere mate vertraagd. De betrokkenen ervoeren dit niet direct als een nadeel. Omdat het ontbrak aan harde gegevens over het effect op scholen en ouders was er tijd nodig om draagvlak te creëren. Het uiteindelijke resultaat was dat de schoolbesturen en stadsdelen aangaven de drie pilots te willen continueren. Daarbij wilden de stadsdelen Centrum en Zuid en de schoolbesturen in deze stadsdelen de pilot uit de Rivierenbuurt uitbreiden naar (delen van) Zuid en Centrum. Omdat vanuit het Ministerie van OC&W voor 2010 en 2011 nog middelen beschikbaar waren vanuit de landelijke segregatiepilots werden voor zowel de pilots Zuid/Centrum als IJburg projectleiders beschikbaar gesteld.

In februari 2011 werd Jong Amsterdam 2 (JA2) door de gemeenteraad vastgesteld.⁴⁴ Voor het tegengaan van segregatie werd het volgende 'kinddoel' opgenomen: 'kinderen (onder 12) in een gemengde wijk kunnen naar een gemengde buurtschool. De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de schoolbesturen'.⁴⁵ De tussenevaluatie van Jong Amsterdam 1 had duidelijk gemaakt dat het voor alle partijen lastig was om te sturen. De oorzaak lag in verschillen in bevoegdheden en de veelheid aan ambities. Desondanks wilden alle partijen doorgaan met Jong Amsterdam, maar in

⁴¹ Beleidsplan Buurtschoolbeleid Basisonderwijs in stadsdeel Amsterdam West, september 2010, p. 10

⁴² O+S, *Eindrapportage pilots segregatie basisonderwijs*, 10 november 2010

⁴³ O+S, *Eindrapportage pilots segregatie basisonderwijs*, 10 november 2010, p. 35-37

⁴⁴ Bij het vaststellen JA2 werd tevens een motie van raadsleden Van der Pligt, Moorman, Ulichki en Frijda aangenomen, waarin het college wordt opgedragen aan de minister van Onderwijs kenbaar te maken dat Amsterdam zijn beleid gericht op het tegengaan van segregatie in het onderwijs met kracht zal voortzetten. De reden hiervoor was dat het kabinet had besloten niet langer de segregatie in het onderwijs aan te pakken, maar het bestrijden van segregatie als doelstelling was opgenomen in de lokale educatieve agenda.

⁴⁵ *Jong Amsterdam 2. De lokale educatieve agenda 2010 -2014*, november 2010, p. 15

afgeslankte vorm. JA2 werd geen omvangrijk programma, maar een afsprakenet waarin partijen vastlegden wat ze wilden bereiken en wie voor welke prestatie verantwoordelijk is. Maar JA2 bleef wel een afsprakenet tussen schoolbesturen, stadsdelen en stad, met één missie, 4 hoofddoelen en 9 prioriteiten en daarmee nog steeds een complexe opgave. De kwaliteit van onderwijs staat centraal in JA2. Daarnaast kregen ook vele andere beleidvoornemens, die van invloed zijn op het onderwijs of waar het onderwijs de natuurlijke plek lijkt om die doelstellingen te realiseren, een plek in JA2. Het tegengaan van segregatie was één van deze doelstellingen.⁴⁶ In een risicoanalyse over Jong Amsterdam 2 (februari 2011) werd gewaarschuwd dat alle wethouders resultaten wilden boeken en via hun diensten en afdelingen initiatieven richting het onderwijs wilden ontplooien. Hierdoor ontstond beleidsconcurrentie en een overbelasting van scholen. Ook werd de lokale overheid door de schoolbesturen als een meerkoppig monster ervaren. Daarbij werd geconstateerd dat de wijze waarop het college en de gemeenteraad vaak spreken over het onderwijs niet spoort met de Nederlandse bevoegdheidsverdeling.⁴⁷ De conclusie was dat als kwaliteit van onderwijs de centrale doelstelling is, scholen en bestuurders (tijdelijk) terughoudend moeten zijn in hun verwachtingen over het realiseren van andere doelstellingen. Ook voor het onderwerp segregatie werd het een specifiek risico benoemd. Schoolbesturen en stadsdelen slaagden er niet in om te komen tot gemeenschappelijke stadsdeeloverstijgende afspraken om segregatie tegen te gaan. Als beheersmaatregel werd besloten dat de wethouder onderwijs de verwachtingen van de gemeenteraad zou temperen.⁴⁸

Dit temperen van verwachtingen gebeurde spoedig. Halverwege 2011 volgde een tweede advies van de Adviesraad Diversiteit en Integratie. De Adviesraad adviseerde onder meer expliciet in te zetten op menging van scholen.⁴⁹ In zijn bestuurlijke reactie gaf de wethouder aan dat menging voor het college geen doel op zichzelf was. In de eerste plaats wilde het college zich richten op de kwaliteit van een school.⁵⁰

2.7 2012 – heden: ontwikkeling richting een stedelijk toelatingsbeleid waar tegengaan segregatie hoogstens een neveneffect is

In november 2012 diende raadslid Toonk (VVD) het initiatiefvoorstel ‘Amsterdam is toe aan één toelatingsbeleid’ in. In het voorstel wordt het college gevraagd om in samenwerking met schoolbesturen en stadsdelen met een voorstel te komen voor een stadsbreed toelatingsbeleid voor het basisonderwijs. In het voorstel wordt verzocht de capaciteit op basisscholen te vergroten, een minimale set voorrangregels te hanteren

⁴⁶ Daarnaast kregen ook cultuureducatie, sport, overgewicht, preventieve zorg, burgerschap/tegengaan discriminatie, armoede, talentontwikkeling, schooluitval en veiligheid een plek in JA2.

⁴⁷ Risicoanalyse Jong Amsterdam 2, 2010-2014, februari 2011. Besproken in commissie OZK op 25 mei 2011, p. 1 - 8

⁴⁸ Risicoanalyse Jong Amsterdam 2, 2010-2014, februari 2011, p. 8

⁴⁹ “Door de kwaliteit structureel te verbeteren, aandacht te vragen voor een meer evenwichtige verdeling van zorgleerlingen in goed overleg met scholen en ouders, en met schoolbesturen en stadsdelen het gesprek te voeren en afspraken te maken over het sluiten van te kleine, niet levensvatbare scholen en VO-afdelingen, wil ik alle ouders en kinderen een aantrekkelijk aanbod bieden dat aansluit op de diversiteit van onze gemengde stad.” Gemeente Amsterdam, Adviesraad Diversiteit en Integratie. *Is er dan geen smid in het land, die de sleutel maken kan?* November 2010

⁵⁰ *Bestuurlijke reactie op adviesrapport Is er dan geen smid in het land, die de sleutel maken kan?* 29 juli 2011

en de koppeling met segregatiedoelstellingen los te laten. In het voorstel wordt betoogd dat het toelatingsbeleid voor basisscholen niet de geëigende weg is om segregatie tegen te gaan.⁵¹ De bestuurlijke reactie van het college was dat de tijd rijp was om door te groeien naar een stadsbreed systeem van centraal inschrijven. Het college gaf echter ook aan dat de spanning tussen vraag en aanbod in het basisonderwijs niet kan worden opgelost zonder een verbinding te leggen met de aanpak van segregatie.⁵²

In de raadsvergadering van 13 maart 2013 werd het gewijzigde initiatiefvoorstel besproken. De gehele raad steunde het idee van een stedelijk toelatingsbeleid. De wethouder onderwijs benadrukte dat met een toelatingsbeleid het schaarsteprobleem, veroorzaakt door het verschil in populariteit tussen basisscholen, niet wordt opgelost. Het doel is ook de kwaliteit van de minder populaire scholen te vergroten. De wethouder gaf aan dat de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam daarvoor is opgezet. In de raad werd de motie van de VVD, PvdA en Groen Links aangenomen, waarin het college werd verzocht in samenwerking met de schoolbesturen, stadsdelen en ouders een voorstel aan de gemeenteraad voor te leggen voor één stadsbreed toelatingsbeleid voor het basisonderwijs in Amsterdam.⁵³

In mei 2013 rondde de Amsterdamse schoolbesturen van het primair onderwijs en het college gezamenlijk de notitie 'Naar een stedelijk toelatingsbeleid voor het basisonderwijs in Amsterdam' af. De belangrijkste streefdoelen waren dat scholen in belangrijke mate een afspiegeling van de buurt zijn, alle kinderen voorrang hebben op een voldoende aantal scholen in hun directe woonomgeving, het toelatingsbeleid op alle basisscholen eenduidig en transparant is, de rechtsgelijkheid en de keuzevrijheid zijn gegarandeerd en schoolbesturen en de gemeente zorgen voor voldoende kindplaatsen voor kinderen in hun woonomgeving.

Om dit te realiseren werden de volgende vijf voorrangscriteria voorgesteld:

1. Een broertje of zusje zit op de school;
2. Het kind woont in het voorrangsgedebied;
3. De ouder is werkzaam op de school;
4. Het kind met een VVE-indicatie heeft tenminste 8 maanden voor 4 dagdelen deelgenomen aan de bij de school horende voorschool of zit op een IKC of Groep 0plus én woont in het voorrangsgedebied;
5. Een groepsaanmelding van kinderen wonend in de buurt van de school waardoor de onderwijsopgave over scholen in een wijk meer evenredig verdeeld wordt of blijft.

Onder groepsaanmelding (of 'ouderinitiatief') werd verstaan: de aanmelding van een groep kinderen op een school die qua samenstelling geen afspiegeling van de buurt is.

⁵¹ Initiatiefvoorstel raadslid Toonk (VVD) 'Amsterdam is toe aan één toelatingsbeleid voor het basisonderwijs', 6 november 2012

⁵² Bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel 'Amsterdam is toe aan één toelatingsbeleid voor het basisonderwijs', vastgesteld door het college op 8 januari 2013

⁵³ Motie van de raadsleden Toonk, Poortier en Ulichki inzake één toelatingsbeleid voor het basisonderwijs in Amsterdam (Gemeentebled afd. 1, nr. 140).

Doelstelling is om met een groepsaanmelding bij te dragen aan een betere menging van de school.

Voorrangscriterium 1 en 2 waren eenduidig en werden breed gedragen. Zowel de onderlinge volgorde als de criteria 3, 4 en 5 moesten nog nader worden uitgewerkt. De voorbereiding en uitwerking van het voorgenomen beleid zou in schooljaar 2013-2014 moeten plaatsvinden, de implementatie in schooljaar 2014-2015. Vanaf december 2015 moeten alle Amsterdamse kleuters op basis van het nieuwe toelatingsbeleid instromen in de basisschool.⁵⁴

Het college stemde op 4 juni in met de notitie. Het besluit van het college werd op 26 juni 2013 in de commissie JIF besproken. Op verzoek van raadslid Toonk (VVD) is het besluit geagendeerd in de raadsvergadering van 2 oktober 2013. In de raadsvergadering werden vier moties ingediend, die allen het doel hadden de keuzevrijheid van ouders te vergroten ten opzichte van de uitwerking in de notitie.⁵⁵ De moties werden allen verworpen.

Naast de ontwikkeling van het stedelijk toelatingsbeleid is de gemeente in 2013 van start gegaan met de herziening van de voorschoolse voorzieningen (voor kinderen tot 4 jaar). Op 6 november 2013 werd de Startnotitie Amsterdamse Peuterschool in de raad behandeld.⁵⁶ In de behandeling in de raad werd geconcludeerd dat het nieuwe voorstel gecombineerd moest worden met de discussie over het centraal toelatingsbeleid.

Een andere ontwikkeling was de Kwaliteitswijzer Basisonderwijs van de gemeente Amsterdam. Deze ging december 2013 online. De Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs leek zijn vruchten af te werpen: niet alleen was het aantal (zeer) zwakke scholen afgenomen van 44 in 2009 naar 4 in 2013. Ook was de gemiddelde leerwinst bij kinderen op zwakke scholen hoger dan op andere scholen. Deze successen werden genuanceerd met de publicatie van het CPB op 31 januari 2014. Het onderzoek laat zien dat de invoering van de Kwaliteitswijzer Basisonderwijs een negatief effect heeft gehad op de onderwijsprestaties van leerlingen in groep 8 van het basisonderwijs. Het beleid heeft geleid tot een daling van de CITO-scores met 1,7 punt in de eerste vier jaar na invoering. Volgens het onderzoek moet dit resultaat worden geïnterpreteerd als het effect van de invoering van het beleid. Een mogelijke verklaring is dat het intensieve en veeleisende karakter van het programma heeft geleid tot weerstand onder en vertrek van leraren. Dit beeld komt naar voren uit interviews met schooldirecteuren van deelnemende scholen.⁵⁷

Ondertussen is het probleem van overaanmeldingen de afgelopen jaren flink toegenomen, met name op de populaire scholen in de stadsdelen Centrum en Zuid. Op

⁵⁴ Naar een stedelijk toelatingsbeleid voor het basisonderwijs in Amsterdam, collegebesluit van 4 juni 2013

⁵⁵ Moties van het raadslid Paternotte: 'vrij kiezen voor co-ouders', 'vrij kiezen voor denominatie' en 'vrij kiezen voor passend onderwijs'. Motie van raadslid Shahsavari-Jansen: 'keuzevrijheid ouders als uitgangspunt'.

⁵⁶ Startnotitie Amsterdamse Peuterschool. Programma Klaar voor de Start. September 2013

⁵⁷ CPB, *The impact of a comprehensive school reform policy for failing schools on educational achievement; Results of the first four years*, 31 januari 2014

bijzonder neutrale basisscholen wordt er al jaren geloot, maar sinds een paar jaar ook op andere basisscholen. De reden hiervoor is dat er steeds meer gezinnen met kinderen in deze stadsdelen blijven wonen. Waar ouders voorheen, vooral na de geboorte van een tweede of derde kind, deze stadsdelen verlieten, kiezen steeds meer gezinnen ervoor om hier te blijven wonen. Dit kan komen door de economische crisis, crisis op de huizenmarkt en onzekerheid over de toekomst. Maar het kan ook komen doordat deze stadsdelen steeds aantrekkelijker worden voor gezinnen en kinderen. Stadsdeel Zuid heeft om deze reden een nieuw Integraal Huisvestingsplan versneld opgesteld. Het Integraal Huisvestingsplan 2013-2017 (IHP) werd op 30 oktober 2013 door de deelraad vastgesteld. Het IHP voorziet in plannen voor het creëren van nieuwe schoolcapaciteit in Zuid. Bestaande scholen worden uitgebreid en er komen nieuwe scholen bij.⁵⁸ Ook in stadsdeel Centrum zijn verschillende scholen in stadsdeel Centrum uitgebreid en zijn er dependances bijgebouwd.⁵⁹

In december 2013 zou het uitgewerkte versie van het stedelijk toelatingsbeleid naar de (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraden worden gestuurd en in januari 2014 zou het document besproken worden in de commissie JIF. In februari 2014 zou de commissie JIF een samenvatting van de adviezen van de (G)MR-en ontvangen. Het overleg tussen het Breed Bestuurlijk Overleg (BBO) en het college werd echter opgeschort. Hierdoor heeft het proces enige vertraging opgelopen.

Op 29 januari 2013 is de definitieve versie van het Stedelijk Toelatingsbeleid Basisonderwijs Amsterdam door het BBO vastgesteld. In de notitie wordt de kwaliteit van het onderwijs op de eerste plaats gesteld. Voor het toelatingsbeleid zijn de volgende ambities en uitgangspunten geformuleerd:⁶⁰

1. Invoering van het toelatingsbeleid in de loop van schooljaar 2014 – 2015;
2. Minimaal 75% van de kinderen krijgt een plaats op de school van eerste voorkeur;
3. Minimaal 90% van de kinderen kan in de buurt terecht op één van de scholen waar zij voorrang hebben;
4. De basisscholen in Amsterdam zijn in belangrijke mate een afspiegeling van de buurt;
5. Alle kinderen kunnen in hun buurt naar de basisschool; zij hebben voorrang op een redelijk aantal scholen in hun directe woonomgeving. Dit zijn zowel openbare als (algemeen) bijzondere scholen;
6. Schoolbesturen en gemeente zorgen voor voldoende kindplaatsen in de woonomgeving van kinderen;

⁵⁸ In de periode 2013-2017 worden er drie nieuwe scholen bijgebouwd (het IKC Zuidas, een dependance van De Notenkraker en schoolgebouw voor speciaal onderwijs aan de Zuidelijke Wandelweg). Ook gaan zeven scholen de capaciteit uitbreiden (de Anne Frankschool, de Maas- en Waalschool, de St. Catharinaschool, de Oscar Carréschool, de Nicolaas Maesschool, de Geert Groote School en de Europaschool). In totaal zijn in 2015 43 extra groepsruimten gerealiseerd als alle projecten volgens planning verlopen. Hierdoor ontstaat voor 1.075 leerlingen extra onderwijshuisvesting. Ten opzichte van de prognose van 854 leerlingen extra in 2017 is de overcapaciteit 2,17%. Bron: *Integraal Huisvestingsplan 2013-2017 stadsdeel Zuid*, 10 september 2013

⁵⁹ Ook in de zomer van 2013 zijn nog twee scholen in stadsdeel Centrum uitgebreid: Basisschool de Oostelijke Eilanden is uitgebreid met een dakbouw en basisschool De Burght heeft een dependance aan de Lindengracht gekregen.

⁶⁰ Punten 1 t/m 4 worden beschreven als 'ambitie' van de schoolbesturen, punten 5 t/m 12 als 'uitgangspunt'. Er wordt niet vermeld of dit het uitgangspunt is van de gemeente en schoolbesturen gezamenlijk.

7. Het toelatingsbeleid voor het basisonderwijs in Amsterdam is voor alle scholen hetzelfde;
8. Het toelatingsbeleid garandeert de rechtsgelijkheid bij het krijgen van een plaats op een school;
9. De keuzevrijheid van ouders is zoveel mogelijk gegarandeerd;
10. Het toelatingsbeleid is eenduidig en eenvoudig, transparant, controleerbaar, uitvoerbaar en betaalbaar.
11. Het toelatingsbeleid voldoet aan de wet- en regelgeving zoals verwoord in de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP);
12. De Integrale Huisvestingsplannen (IHP) zijn leidend, te zijner tijd is het stedelijk IHP leidend.

Ad 1. Het voornemen is het stedelijk toelatingsbeleid in de loop van het schooljaar 2014-2015 stadsbreed in te voeren. In de periode februari tot en met april 2014 moet het stedelijk toelatingsbeleid worden vastgesteld. De voorbereiding en uitwerking vindt in januari tot en met augustus 2014 plaats (o.a. ontwikkelen en testen software, informeren ouders). In schooljaar 2014-2015 wordt het toelatingsbeleid geïmplementeerd. Afhankelijk van de plaatsingsdatum wordt in februari of maart 2015 de rapportage van de eerste plaatsing opgeleverd. Einddoel is dat alle kleuters die met ingang van schooljaar 2015-2016 naar een Amsterdamse basisschool gaan, volgens het nieuwe toelatingsbeleid zijn geplaatst.⁶¹

Ad 2 en 3. Volgens de beleidsnota leren de ervaringen in de pilots in de Watergraafsmeer, Nieuw-Sloten en Zuid (Rivierenbuurt, Buitenveldert en De Pijp) en de eerste resultaten van de pilot in Noord dat dergelijke streefcijfers haalbaar zijn. Er wordt opgemerkt dat dit percentage voor de overgangsfase minder makkelijk haalbaar is, omdat scholen die nu nog niet met een gezamenlijk toelatingsbeleid werken reeds een plaats aan ouders hebben toegezegd.⁶²

Ad 4, 5 en 9. Centraal staat dat kinderen in hun woonomgeving naar een basisschool kunnen. In de beleidsnotitie wordt geïmpliceerd dat elke basisschool hierdoor in belangrijke mate een afspiegeling van de buurt is. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het toelatingsbeleid niet is bedoeld als spreidingsinstrument. Spreiding kan overigens wel een neveneffect van het stedelijk toelatingsbeleid zijn.⁶³

Om voorrang te kunnen geven aan kinderen uit de buurt zijn de volgende voorrangscriteria opgenomen:

1. Een kind heeft een ouder broertje of zusje op school op het moment waarop het aangemelde kind 4 jaar wordt;
2.
 - a) Een kind heeft een VVE-indicatie, gaat tenminste 8 maanden 4 dagdelen naar de voorschool die bij de school hoort én woont in het voorrangsgedebied;
 - b) Een kind zit tenminste 8 maanden 4 dagdelen op een Integraal Kind Centrum (IKC) waar de school onderdeel van uitmaakt én woont in het voorrangsgedebied;

⁶¹ *Stedelijk Toelatingsbeleid Amsterdam*, 29 januari 2014, p. 23-24

⁶² *Stedelijk Toelatingsbeleid Amsterdam*, 29 januari 2014, p. 7

⁶³ *Stedelijk Toelatingsbeleid Amsterdam*, 29 januari 2014, p. 8

3. Een ouder van het kind heeft op de school een dienstverband voor onbepaalde tijd;
4. Het kind woont in het voorrangsgebied van de school.

In de uitgewerkte versie van het toelatingsbeleid is het ouderinitiatief als voorrangscriterium geschrapt. De reden hiervoor is dat deze initiatieven vaak teveel van elkaar verschillen.⁶⁴

De formulering van voorrangscriterium 4 is enigszins verwarrend. Niet de school is bepalend voor het voorrangsgebied van het kind, maar andersom: het woonadres van het kind bepaalt zijn of haar eigen voorrangsgebied. Omdat elk kind op een gelijk aantal basisscholen in de woonomgeving voorrang heeft, is de omvang van het voorrangsgebied afhankelijk van de schooldichtheid rond het woonadres. Dit betekent dat wanneer er weinig scholen in de buurt van het woonadres van een kind staan, de gemiddelde loopafstand tot de voorrangsscholen toeneemt.

Jaarlijks worden de coördinaten van elke school en de loopafstand tussen het woonadres van het kind en de scholen bepaald. Het is van belang de afstand van de voorrangsscholen vanuit het huisadres zo nauwkeurig mogelijk te berekenen. Daarom voert O+S momenteel een onderzoek uit naar de uitwerking van voorrangsgebieden vanuit het huisadres.⁶⁵

Om de keuzevrijheid van ouders zoveel mogelijk te garanderen moeten ouders kunnen kiezen uit een aantrekkelijke mix van scholen die verschillen in onderwijsconcept en denominatie. Dit vereist dat ouders bij de plaatsing op een redelijk aantal scholen in hun woonomgeving voorrang hebben. Vooral nog wordt gedacht aan minimaal 6 scholen, met voorrang op minimaal 2 openbare scholen, minimaal 2 (algemeen) bijzondere scholen en nog 2 overige scholen –openbaar of (algemeen) bijzonder – in de buurt van het woonadres van het kind. Het definitieve aantal wordt op basis van een simulatie bepaald, die in april 2014 is afgerond.⁶⁶ Daarnaast blijven ouders de mogelijkheid houden hun kind aan te melden voor een niet-voorrangsschool. Indien er voldoende capaciteit is in verhouding tot de aanmeldingen zal hun kind geplaatst kunnen worden op deze school. Wanneer er sprake is van overaanmeldingen gaan kinderen voor wie de school een voorrangsschool is voor.

Ad 7 en 8. Het toelatingsbeleid wordt op alle basisscholen ingevoerd, op drie basisscholen na. Het aanmelden en plaatsen verloopt op alle basisscholen volgens eenzelfde tijdpad en eenzelfde aanmeldingswijze met één aanmeldingskaart. Op alle scholen gelden dezelfde voorrangscriteria bij plaatsing. Alle scholen registreren hun aanmeldingen met hetzelfde softwareprogramma en de aanmeldingen worden gelijktijdig en geautomatiseerd verwerkt.⁶⁷

De garantie van rechtsgelijkheid betekent dat kinderen een gelijke kans hebben om op een basisschool van voorkeur van hun ouders te komen. Ouders kunnen hun kind aanmelden vanaf het moment dat het 2 jaar is en voordat het 3 jaar en 2 maanden is. Het moment van aanmelden in deze periode speelt geen meer rol bij de plaatsing.

⁶⁴ *Stedelijk Toelatingsbeleid Basisonderwijs Amsterdam*. Vastgesteld in Breed Bestuurlijk Overleg Amsterdam op 29 januari 2014, p. 13-14

⁶⁵ *Stedelijk Toelatingsbeleid Amsterdam*, 29 januari 2014, p. 9, 29

⁶⁶ *Stedelijk Toelatingsbeleid Amsterdam*, 29 januari 2014, p. 8

⁶⁷ *Stedelijk Toelatingsbeleid Amsterdam*, 29 januari 2014, p. 8-9

Ad 6 en 12. In het stedelijk toelatingsbeleid is afgesproken dat schoolbesturen en gemeente zorgen voor voldoende kindplaatsen in de woonomgeving van kinderen. De jaarlijkse instroomcapaciteit wordt op elke basisschool evenwichtig verdeeld over de toelatingsperioden (3 of 4 per jaar). De Integrale Huisvestingsplannen (IHP) van de verschillende stadsdelen en de daarin vastgestelde schoolgrootten zijn hierin leidend. Te zijner tijd wordt het stedelijk IHP leidend.

In principe moet het voor schoolbesturen en gemeente mogelijk zijn om (na de eerste gezamenlijke plaatsing) de vraag van ouders en het aanbod aan beschikbare kindplaatsen per plaatsingsronde te monitoren.

Volgens de voorzitter van het BBO blijft de capaciteitskwestie ook in het nieuwe toelatingsbeleid spelen. Er blijven scholen die populairder zijn dan andere scholen waardoor kinderen worden uitgeloot. Om de burger tevreden te stellen kan de gemeente de maximale capaciteit van bepaalde populaire scholen uitbreiden en deze scholen verzoeken te groeien. Dit werkt segregatie echter verder in de hand. Het alternatief is grenzen te stellen aan de maximale schoolgrootte. Dit is in lijn met de desegregatiegedachte, maar betekent dat een groep ouders teleurgesteld zal blijven.⁶⁸ Overigens is kan de gemeente scholen niet dwingen uit te breiden.⁶⁹

Ad 10. De beleidsnotitie noemt als winstpunten van een uniform toelatingsbeleid de eenvoudige, eenduidige en transparante werkwijze voor zowel ouders als scholen. Het toelatingsbeleid moet ook betaalbaar zijn. Volgens de beleidsnotitie is dit een realistisch doel, gelet op de ervaring in ondermeer de pilot in de Watergraafsmeer. Daarentegen is de financiële belasting van het toelatingsbeleid zoals dat wordt uitgevoerd in de pilot in West voor zowel de schoolbesturen als de gemeente structureel onhoudbaar.⁷⁰ In het stedelijk toelatingsbeleid zal de gemeente financiering van de ontwikkeling en implementatie beleid op zich nemen.⁷¹

Voor de schoolbesturen geldt dat zij net als nu verantwoordelijk zijn voor de informatie over de eigen school en het toelatingsbeleid. De structurele kosten van het stadsbreed uniforme toelatingsbeleid voor de schoolbesturen zijn op termijn⁷²: programmatuur onderhouden en verbeteren (inclusief beveiliging), geautomatiseerde

⁶⁸ Overigens kunnen afspraken over maximale schoolgrootte wel werken. In West worden de afspraken die de schoolbesturen en het stadsdeel hebben gemaakt over schoolgrootte in het kader van het buurtschoolbeleid strikt nageleefd. Uit de evaluatie blijkt dat er sinds de invoering van het buurtschoolbeleid geen aanvragen tot uitbreiding door schoolbesturen zijn voorbereid en bij het stadsdeel zijn ingediend. Bron: Evaluatieonderzoek Buurtschoolbeleid Basisonderwijs in Amsterdam-West, juli 2012, p. 56

⁶⁹ Bron: Gesprek met voorzitter Breed bestuurlijk Overleg (BBO), 10 januari 2014.

⁷⁰ *Stedelijk Toelatingsbeleid Amsterdam*, 29 januari 2014, p. 21

⁷¹ Dit betekent het ontwikkelen en up -to-date houden van de 'Schoolwijzer-Amsterdam', het ontwikkelen en invoeren van de programmatuur (inclusief onderhoud en beveiliging); relevante onderzoeken uitvoeren, zoals de simulatie 'omvang en samenstelling voorrangsscholen'; projectleiding (en ondersteuning) gedurende ontwikkel- en implementatiefase; de informatiebrief aan ouders met kinderen van circa 1 jaar versturen; de aanmeldingskaart voor de basisschool (circa 7.000 kinderen per jaar) versturen; het scholenbestand aanleveren, inclusief afstandsrekening; communicatie en informatie naar raad, ouders en pers. Zie: *Stedelijk Toelatingsbeleid Amsterdam*, 29 januari 2014, p. 21-22

⁷² Naar verwachting met ingang van schooljaar 2016-2017, wanneer de invoering volgens planning verloopt.

gemeenschappelijke plaatsingen organiseren, rapportages na de plaatsingen opstellen (jaarevaluaties) en ondersteuning bieden aan scholen en ouders.⁷³

Ad 11. Om na te gaan of het gebruik en verwerken van persoonsgegevens voldoet aan de wet- en regelgeving zoals verwoord in de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) wordt een compliance-check gedaan. Tevens zal een privacy risicoanalyse worden uitgevoerd.⁷⁴

Tevens is in het stedelijk toelatingsbeleid een 'hardheidsclausule' opgenomen. Deze bepaling maakt het mogelijk om onder bepaalde omstandigheden af te wijken van de gestelde regels of criteria van het stedelijk toelatingsbeleid ten gunste van een belanghebbende:

"In het geval dat het naleven van de gestelde regels en/of criteria leidt tot een dermate ongunstig effect voor één van de betrokkenen dat het afdwingen van naleving van deze regels en/of criteria onaanvaardbaar zou zijn naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid, kan aanspraak gemaakt worden op de hardheidsclausule."

Of van een dergelijk geval sprake is wordt beoordeeld door het betreffende schoolbestuur.⁷⁵

Ten slotte is het opvallend dat het tegengaan van segregatie geen doel meer is van het toelatingsbeleid. In de pilots was reeds geconstateerd dat het toelatingsbeleid zich "ontwikkelde van een (beoogd) anti-segregatie-instrument naar een instrument dat vooral eenduidigheid, helderheid en transparantie bewerkstelligt bij het aanmelden en verkrijgen van een plaats. Inmiddels is gebleken dat het anti-segregatie-effect hooguit een neveneffect kan zijn en geen doel op zich is."⁷⁶ Verderop wordt vermeldt dat het toelatingsbeleid niet is bedoeld als spreidingsinstrument. Spreiding kan wel een neveneffect zijn van het stedelijk toelatingsbeleid.⁷⁷ Wel worden ouderinitiatieven nog steeds aangejuicht.⁷⁸

Na de goedkeuring door het BBO op 29 januari is de Notitie Stedelijk Toelatingsbeleid Basisonderwijs Amsterdam ter advisering voorgelegd aan de (G)MR-en. Naar verwachting zijn uiterlijk 1 mei 2014 de adviesrondes afgerond. De bedoeling is dat de notitie op 11 februari 2014 wordt besproken in het college. De notitie staat ter bespreking en ter kennisname geagendeerd voor de commissie JIF op 5 maart 2014. Het is nog onduidelijk of de invoering van het beleid vertraging oploopt. Er zijn ruime termijnen gehanteerd waardoor de vertraging wellicht meevalt. Misschien moet er voor sommige scholen een overgangstermijn worden ingesteld.⁷⁹

⁷³ Stedelijk Toelatingsbeleid Amsterdam, 29 januari 2014, p. 22

⁷⁴ Stedelijk Toelatingsbeleid Amsterdam, 29 januari 2014, p. 17

⁷⁵ Stedelijk Toelatingsbeleid Basisonderwijs Amsterdam. 29 januari 2014, p. 19

⁷⁶ Stedelijk Toelatingsbeleid Basisonderwijs Amsterdam. 29 januari 2014, p. 5

⁷⁷ Stedelijk Toelatingsbeleid Basisonderwijs Amsterdam. 29 januari 2014, p. 8

⁷⁸ In Amsterdam zijn er verschillende succesvolle ouderinitiatieven, zowel op initiatief van ouders als van scholen.

December 2010 is de Facebookpagina 'ouderinitiatieven in Amsterdam' opgericht:

<https://www.facebook.com/pages/Ouderinitiatieven-basisscholen-Amsterdam>

⁷⁹ Gesprek voorzitter Breed Bestuurlijk Overleg (BBO), 10 januari 2014

2.8 Conclusie

Het huidige stedelijke toelatingsbeleid heeft zijn oorsprong in hoofdzakelijk twee kwesties: 1) de segregatie in het onderwijs en 2) de overaanmeldingen op een deel van de basisscholen als gevolg van een verschil in populariteit tussen scholen. De vormen van toelatingsbeleid zoals opgezet door de scholen zelf (vanaf midden jaren negentig) en het postcodebeleid dat werd ingesteld door de stadsdelen voor de openbare basisscholen (vanaf de eeuwwisseling) moesten in de eerste plaats een oplossing bieden voor een praktisch en logistiek probleem: het kanaliseren van ongelijke leerlingstromen om zo de druk op het basisonderwijs evenredig te verdelen. Het ontstaan van witte en zwarte scholen werd vanaf het midden van de jaren tachtig wel erkend, maar er werd geen beleid op gemaakt. Sinds 2006 werden gemeenten en schoolbesturen verplicht een gezamenlijke Lokale Educatieve Agenda op te stellen. Het tegengaan van segregatie was één van de verplichte onderwerpen. Toen uit onderzoek bleek dat 55 basisscholen een te eenzijdige populatie kenden in vergelijking tot de etnische samenstelling in de buurt besloot de gemeente dat het tijd was voor actie. Het convenant Kleurrijke Basisscholen was het resultaat. Sindsdien is het toelatingsbeleid ook een onderwerp op de agenda van de centrale stad, nu in de eerste plaats als instrument om segregatie te bestrijden. De ervaring in de pilots van de afgelopen jaren leerde echter dat het toelatingsbeleid niet leidt tot gemengdere scholen, zolang buurten gesegregeerd blijven. In de laatste versie van het toelatingsbeleid dat per schooljaar 2014/2015 ingevoerd wordt, is het tegengaan van segregatie dan ook expliciet geen doelstelling meer van het beleid.

Zijn de doelen van het stedelijk toelatingsbeleid voldoende helder en consistent geformuleerd?

Het stedelijk toelatingsbeleid formuleert geen expliciete doelstellingen, wel 'ambities' en 'uitgangspunten'. De meeste van deze ambities en uitgangspunten zijn helder uitgewerkt. Voor een paar ambities en uitgangspunten vragen we echter de aandacht.

Centraal staat de wens dat kinderen in hun buurt naar school kunnen. Deze doelstelling is wellicht minder ambitieus dan het oorspronkelijke anti-segregatiedoel ('het bevorderen van contacten tussen allochtone en autochtone kinderen, kansrijke en kansarme kinderen'⁸⁰) maar gelet op de ervaringen in de pilots wel realistischer. Er is expliciet opgenomen dat het tegengaan van segregatie 'hoogstens een neveneffect' kan zijn van het beleid. Om kinderen in hun eigen buurt naar school te kunnen laten gaan is een set heldere voorrangscriteria opgenomen.

In het Stedelijk Toelatingsbeleid wordt beredeneerd dat wanneer kinderen in hun buurt naar school kunnen 'elke basisschool hiermee in belangrijke mate een afspiegeling van de buurt is'.⁸¹ Hiermee wordt indirect toch vastgehouden aan de anti-segregatieambitie. Het is de vraag of deze ambitie realistisch is. Wanneer kinderen in hun eigen buurt naar school kunnen, wil dit nog niet zeggen dat scholen vanzelf een afspiegeling van de buurt zullen vormen. Uit onderzoek blijkt dat schoolkeuze niet

⁸⁰ Convenant Kleurrijke Basisscholen, 28 juni 2007

⁸¹ *Stedelijk Toelatingsbeleid Amsterdam*, 29 januari 2014, p. 17

zoeder wordt bepaald door het onderwijsaanbod, maar veel sterker door de sociaal-economische positie van andere ouders (bij hoger opgeleiden) en etniciteit (bij lager opgeleiden). Identificatie speelt dus een belangrijke rol.⁸² Met de mogelijkheid voorrang te krijgen op een school in de buurt zal dit niet veranderen.

In het Stedelijk Toelatingsbeleid is de ambitie opgenomen dat schoolbesturen en gemeente voor voldoende kindplaatsen in de woonomgeving van kinderen zorgen. Hierbij is het Integraal Huisvestingsplan (IHP) leidend. Wanneer het Stedelijk Toelatingsbeleid is ingevoerd zullen scholen en de gemeente per plaatsingsronde kunnen monitoren wat de discrepantie is tussen vraag en aanbod. Het is alleen nog niet duidelijk of dit ook gevolgen zal hebben voor het IHP. Welke conclusie moet getrokken worden wanneer er sprake blijft van structurele overaanmelding op een school, terwijl er in datzelfde gebied sprake is van onderaanmelding op een andere school? Kan de capaciteit van een dergelijke populaire school uitgebreid worden of zullen ouders 'doorverwezen' worden naar de school met onderaanmeldigen? Er mag immers vanuit worden gegaan dat er verschil in populariteit blijft tussen de scholen.

Hiermee hangt een laatste aandachtspunt samen. De schoolbesturen en gemeente willen met het Stedelijk Toelatingsbeleid de keuzevrijheid zoveel mogelijk garanderen. De keuzevrijheid moet gegarandeerd worden door ouders voorrang te geven op minimaal 2 openbare scholen, minimaal 2 (algemeen) bijzondere scholen en nog 2 overige scholen – openbaar of (algemeen) bijzonder – in de buurt van het woonadres van het kind. Het is de vraag of het woonadres van de ouders in alle gevallen leidt tot voldoende aanbod van openbare en/of (algemeen) bijzondere scholen, gelet op de al dan niet levensbeschouwelijke voorkeuren van de ouders. Dit staat los van de vraag hoe groot het scholenaanbod is dat nodig is om voldoende keuzevrijheid te hebben of te ervaren.

⁸² Raad voor maatschappelijke ontwikkeling, *Je voelt het gewoon. Een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in Amsterdam-Noord*, november 2010

3 Pilots

In de afgelopen jaren zijn pilots georganiseerd naar het toelatingsbeleid van leerlingen in de stadsdelen Zuid, Oost, Nieuw-West en West.

Meestal was de belangrijkste doelstelling van de pilots dat kinderen in hun eigen buurt naar school konden gaan. De rekenkamer daarom nagegaan hoe groot de (ongewenste) uitstroom of instroom in deze pilots is. Daarbij is vooral gelet op de volgende vragen:

- hoeveel kinderen zijn niet op 1^e voorkeur geplaatst?
- hoeveel kinderen uit de buurt zijn niet in de buurt geplaatst?
- hoeveel kinderen zijn er geplaatst van buiten de buurt?

Verder heeft de rekenkamer bekeken wat de invloed is van de gestelde toelatingscriteria op de uitstroom of instroom.

Hieronder gaan we per stadsdeel achtereenvolgens in op de specifieke situatie in het stadsdeel, het toelatingsbeleid en de resultaten van de pilots.

3.1 Zuid

Achtergrond

Na het gereed komen van het Convenant Kleurrijke basisscholen in 2007 zijn de scholen in de Rivierenbuurt op verzoek van DMO in 2009 als eerste gaan samenwerken. De toenmalige situatie kan als volgt worden geschetst:

- alle scholen hadden een eigen, weinig gestructureerd toelatingsbeleid
- daarbij hadden scholen geen enkele focus op de buurt: een buurtschool zijn werd als risico gezien
- er was sprake van rechtsongelijkheid bij het verkrijgen van plaatsen door willekeur, ad hoc beslissingen en de regel wie het eerst komt, het eerst maalt
- er was sprake van enorme overaanmeldingen, het rondpompen van uitgelote leerlingen en van dubbele aanmeldingen, zonder dat scholen wisten of ouders echt voor een school kozen
- er was onzekerheid bij scholen of een geplaatst kind ook werkelijk kwam
- bij ouders bestond er onzekerheid en stress over het krijgen van een plek. De uitvoering was voor hen ondoorzichtig, onduidelijk en niet controleerbaar.⁸³

Het toelatingsbeleid in Zuid

In afwijking met het Convenant is bij het toelatingsbeleid in de Rivierenbuurt niet gekozen voor desegregatie als centrale doelstelling. Bij de pilot in de Rivierenbuurt, evenals bij de daarop volgende pilots in andere delen van het stadsdeel, was leidend dat kinderen in hun woonbuurt naar school kunnen gaan. Het idee hierachter is dat als kinderen in hun buurt naar school gaan de school vanzelf een afspiegeling wordt van de buurt. Het toelatingsbeleid moet transparant zijn en elk kind een gelijke kans geven op het krijgen van een plaats. Kinderen die dicht bij een basisschool wonen krijgen daarbij voorrang bij plaatsing op deze school. In 2011 is de pilot vanuit de Rivierenbuurt uitgebreid naar Buitenveldert en in 2012 naar De Pijp.

⁸³ Evaluatie In de buurt naar school, 7-1-2013, blz. 11.

Er zaten een aantal verschillen tussen de pilots in het stadsdeel, waaronder het aantal op te geven voorkeursscholen, de voorrangsgebieden en de voorrangscriteria. In de Rivierenbuurt en Buitenveldert konden ouders 3 voorkeursscholen opgeven, in De Pijp 5. Alle scholen hadden hun eigen aangegeven voorrangsgebied. Bij alle pilots waren de aanwezigheid van een broertje of zusje op de school en het bezoek aan een voorschool in het voorrangsgebied een voorrangscriterium. In Buitenveldert was de economische gebondenheid van de ouders aan het voorrangsgebied ook een voorrangscriterium, elders niet. Aan de pilot in Buitenveldert namen 4 van de 5 scholen in de wijk deel, in de Rivierenbuurt en de Pijp namen alle scholen deel. In januari 2013 is het toelatingsbeleid in de drie pilots geëvalueerd en zijn voorstellen ter verbetering gedaan, mede met oog op de uitbreiding van de pilots naar het gehele stadsdeel.

Op 5 februari 2013 sloten 16 schoolbesturen in Zuid en het stadsdeel een convenant 'In de buurt naar school'. Met dit convenant is het toelatingsbeleid vanaf schooljaar 2013/2014 uitgebreid naar alle wijken in het stadsdeel. Op basis van de ervaringen in de pilots zijn onder meer de voorrangscriteria, het aantal voorkeursscholen en de voorrangsgebieden aangepast. De overeen gekomen regels voor aanmelding en plaatsing in dit convenant zijn de volgende.

Ouders kunnen hun kind aanmelden vanaf het moment dat het kind 2 jaar oud is. Ze hebben hun kind tijdig aangemeld als het 3 jaar en 3 maanden oud is. Ouders melden hun kind aan bij hun school van voorkeur. Zij geven echter in totaal 5 voorkeuren aan op het aanmeldingsformulier. Op 3 vaste momenten in een schooljaar wordt de plaatsing van kinderen uitgevoerd. Alle scholen maken duidelijk welk voorrangsgebied zij hanteren. Afgesproken is dat de voorrangscriteria niet persé gelden voor alle scholen in het stadsdeel, maar dat de scholen wel duidelijk maken welke van de genoemde voorrangscriteria zij hanteren.

De criteria zijn:

- zusje of broertje op school
- ouder is werkzaam op de school
- kind met een VVE-indicatie van tenminste 8 maanden voor 4 dagdelen
- kind woont in het voorrangsgebied
- ouder is economisch gebonden aan het voorrangsgebied
- kind woont in stadsdeel Zuid
- kind woont elders in de regio Amsterdam-Amstelland.

Er kan een loting plaatsvinden tussen kinderen bij de school van eerste voorkeur als het aantal aanmeldingen de capaciteit overschrijdt en de voorrangscriteria geen uitsluitel geven. Dit kan ook het geval zijn bij de tweede of daaropvolgende voorkeursscholen. Afgesproken is dat alle deelnemende scholen de plaatsing en eventuele loting in dezelfde week uitvoeren. Het convenant heeft een looptijd tot 1 januari 2018. In december 2013 is een eerste plaatsingsronde uitgevoerd.⁸⁴

⁸⁴ De rekenkamer heeft de resultaten ontvangen van de eerste plaatsingsronde in heel stadsdeel Zuid. De resultaten lijken ons echter iets te voorlopig om te behandelen. De reden hiervoor is dat er slechts één plaatsingsronde is geweest en er nog twee plaatsingsrondes moeten komen. Omdat de verhouding tussen het aantal kindplaatsen en aanmeldingen niet in alle rondes hetzelfde is, kunnen de resultaten na de andere plaatsingsrondes een ander beeld laten zien. Dit was

Resultaten van de pilots in de Rivierenbuurt, Buitenveldert en De Pijp

Voor deze verkenning beschikt de rekenkamer over de resultaten van de toewijzingen van de pilots in de Rivierenbuurt, Buitenveldert en De Pijp in de schooljaren 2011-2012 en 2012-2013⁸⁵. De volgende gegevens zijn uit de afsluitende rapportage afkomstig.⁸⁶

Tabel: Gegevens toelatingsbeleid Rivierenbuurt, Buitenveldert en De Pijp, schooljaren 2011-12 en 2012-13

Onderwerp	Rivierenbuurt	Buitenveldert	De Pijp
Capaciteit scholen	250	151	268
Aanmeldingen	288	119	217
Waarvan aanmeldingen in voorrangsgebied ⁸⁷	258	79	176
Waarvan aanmeldingen van buiten voorrangsgebied	30	40	41
Geplaatste kinderen	259	119	201
Percentage niet geplaatste kinderen	10%	0%	7%
Geplaatst op 1 ^e voorkeur in de wijk	230	116	161
Geplaatst op 1 ^e voorkeur, als % aanmeldingen	80%	97%	74%
Niet geplaatste kinderen uit voorrangsgroepen	NB	0	NB
Niet geplaatste kinderen uit niet-voorrangsgroepen	NB	0	NB
Totaal niet geplaatste kinderen	29	0	16

* Rivierenbuurt

In de Rivierenbuurt zijn 259 kinderen geplaatst van de 288 aangemelde kinderen. Dit betekent dat 10% van de aangemelde kinderen niet in de Rivierenbuurt is geplaatst. Van belang is dat de capaciteit in de Rivierenbuurt naar aanleiding van de aanmeldingen in het schooljaar 2011-2012 en de 1^e plaatsingsronde in het schooljaar 2012-2013 is uitgebreid. Daardoor konden meer kinderen geplaatst worden dan de aanvankelijke capaciteit. Omdat het aantal aanmeldingen van kinderen van buiten de Rivierenbuurt relatief beperkt is (10%) en omdat waarschijnlijk vrijwel evenveel kinderen uit de Rivierenbuurt buiten de wijk worden aangemeld, is geconstateerd dat de capaciteit in de wijk te klein is. Daarom is de capaciteit van 2 scholen in de Rivierenbuurt structureel uitgebreid. In de betrokken periode was er sprake van overaanmeldingen en lotingen bij 3 van de 5 basisscholen. Bij één school is sprake van een dalende trend in het aantal aanmeldingen.

ook het geval in andere pilots. Daarbij zijn nog niet alle kinderen uit de eerste plaatsingsrondes geplaatst, waardoor ook deze cijfers nog voorbarig zijn.

⁸⁵ De gegevens in de Rivierenbuurt betreffen schooljaar 2011-2012 en de eerste plaatsingsronde van 2012-2013; die van Buitenveldert en De Pijp de derde plaatsingsronde van schooljaar 2011-2012 en de eerste en tweede ronde van schooljaar 2012-2013.

⁸⁶ Evaluatie Toelatingsbeleid In de buurt naar school in 3 wijken, 7-1-2013

⁸⁷ In de rapportage wordt helaas alleen aangegeven hoeveel aanmeldingen afkomstig zijn van kinderen die in een voorrangsgebied wonen, en niet hoeveel aanmeldingen afkomstig zijn van kinderen uit de overige voorrangscategorieën: broertje/zusje op school of voorschool verbonden aan basisschool.

Van de aangemelde kinderen konden er 230 (80%) geplaatst worden op de school van eerste voorkeur van de ouders. Uit de rapportage zijn geen gegevens af te leiden over de niet geplaatste kinderen, zoals naar welke wijk de niet geplaatste kinderen zijn gegaan.

In hoeverre de uitbreiding van capaciteit de uitstroom van kinderen uit de Rivierenbuurt beperkt is nog onbekend. Over de beperking van de instroom van kinderen door het toelatingsbeleid is op grond van de beschikbare gegevens niets te zeggen.

** Buitenveldert*

In Buitenveldert konden in de pilot alle aangemelde kinderen worden geplaatst. Ook konden bijna alle kinderen op de school van eerste voorkeur van de ouders worden geplaatst. De oorzaak hiervan is dat de capaciteit van de scholen veel groter was dan het aantal aanmeldingen. Opvallend hierbij is dat 33% van de aanmeldingen van buiten de wijk kwam. Daarvan kwam het merendeel van buiten het stadsdeel, met name uit Amstelveen. De oorzaak hiervan is dat één van de scholen aan de rand van de wijk staat en een voorrangsgedebiet heeft dat zich tot in Amstelveen uitstrekt. Duidelijk is dat beperking van instroom van buiten de wijk door het toewijzingsbeleid niet mogelijk is als de capaciteit van de scholen veel groter is dan het aantal aanmeldingen.

** De Pijp*

Ook in De Pijp overtrof de capaciteit van de scholen ruimschoots het aantal aanmeldingen van kinderen. Toch kon hier slechts 74% van de kinderen op de school van eerste voorkeur van de ouders worden geplaatst. De oorzaak hiervan is de zeer ongelijke populariteit van de 5 scholen in De Pijp. Op één school was zelfs sprake van een overaanmelding van ongeveer 100%. Ook een andere school kan populair worden genoemd, terwijl één school veel minder aanmeldingen krijgt dan de capaciteit toelaat. In de rapportage zijn geen gegevens opgenomen over het aantal kinderen uit De Pijp dat buiten de wijk op een school is aangemeld.

Van de aanmeldingen in De Pijp komen er 41 (19%) van buiten de wijk. Ongeveer tweederde hiervan is afkomstig uit de Rivierenbuurt. Het is onbekend welk deel hiervan wel een plaats vindt op een school in De Pijp.

Voorlopig kunnen nog weinig conclusies worden getrokken over de rol van het toelatingsbeleid bij de beperking van ongewenste instroom of uitstroom in De Pijp. Duidelijk is dat het toelatingsbeleid wel van belang is door de ongelijke populariteit van scholen in deze wijk.

3.2 Oost

Achtergrond

In het kader van het Convenant Kleurrijke Basisscholen (2007) zijn er in stadsdeel Oost twee pilots gestart: in de Watergraafsmeer en op IJburg.

IJburg moest een ongedeelde wijk worden. Gelet op de samenstelling van de bevolkingsgroepen biedt de wijk de mogelijkheid om tot gemengde scholen te komen. Maar al snel segregeerde de instroom op de basisscholen in toenemende mate naar sociaaleconomische achtergrond. Daarbij kregen zowel kansrijke als kansarme ouders

regelmatig te horen dat de school van voorkeur vol was. 'Zij-instromers' (vaak kansarme ouders) hadden soms problemen om hun kind op een van de scholen geplaatst te krijgen. Deze ouders zochten na oplevering van hun sociale huurwoning een school op IJburg en waren dan vaak (te) laat met inschrijving op de meeste scholen. Soms was het onduidelijk waarom kinderen werden geweigerd op een school.⁸⁸

In november 2008 is de projectgroep 'Samen naar school op IJburg' opgericht. Een van de doelen van de projectgroep was het vormgeven van een centrale regulering van kinderen in peuterspeelzalen, kinderopvangcentra en basisscholen. Het doel was te komen tot een evenredige spreiding van kinderen bij de plaatsing op basisscholen.

De situatie in de *Watergraafsmeer* werd gekenmerkt door een groot verschil in de populariteit van de scholen. Elke school had een eigen, weinig consistent en onduidelijk toelatingsbeleid. Dit leidde tot een fors aantal uitgelote kinderen, tot wachtlijsten bij de populaire scholen en tot veel onduidelijkheid en onzekerheid bij ouders. Ook kwam het voor dat kinderen door scholen werden weggekaapt, wanneer er een lege plaats ontstond in de loop van een schooljaar.

Het toelatingsbeleid in Oost

** IJburg*

In 2009 startte de pilot op IJburg. De pilot op IJburg was een samenwerking van negen scholen (vier schoolbesturen). Besturen en scholen hebben vanaf de start gekozen voor een model waarbij ook aandacht was voor een evenwichtige verdeling van kansarme en kansrijke kinderen, de plaatsing van 'zij-instromers' (vaak kansarme leerlingen) en zorgleerlingen. Dit werd mede ingegeven door de enorme druk op de onderwijsvoorzieningen op IJburg en de concentraties van zorgleerlingen. In augustus 2010 kwamen de vier schoolbesturen op hoofdlijnen een toelatingsbeleid overeen.⁸⁹ Hierin maakten zij afspraken over de maximale omvang van de scholen op IJburg, over de contingentering van toe te laten kansarme kinderen (15 tot 20% per school) en een evenwichtige spreiding van kinderen uit multi-probleem gezinnen. Kinderen die al een broertje of zusje op de school hadden, of kinderen die op een voorschool geplaatst waren waarmee de basisschool samenwerkte, werden met voorrang geplaatst. Dit leverde problemen op, omdat – door het gebrek aan budget bij het stadsdeel – niet alle basisscholen een voorschool hadden. Er werden geen voorrangsregels opgesteld over de buurt waar een kind woont, omdat IJburg beperkt van omvang is en betrekkelijk geïsoleerd. Ook was er geen sprake van centrale aanmelding. Ouders meldden zich bij hun school van eerste voorkeur en konden daar een tweede, derde of vierde voorkeur aangeven. De afspraak was dat bij plaatsgebrek op een school de schoolbesturen in onderling overleg zouden treden.

De afspraken zouden lopen tot en met 31 juli 2014. De invoering van de pilot stuitte echter op weerstand bij diverse medezeggenschapsraden. In juli 2012 werd besloten het voorgestelde toelatingsbeleid, waarin kansarme kinderen evenredig over de scholen verdeeld zouden worden, niet in te voeren. In het voorstel zouden de scholen een

⁸⁸ O + S, *Eindrapportage segregatiepilots in het basisonderwijs*, november 2010

⁸⁹ Hoofdlijnen toelatings- en verwijzingsbeleid basisscholen IJburg per 1/1/2011 cq 1/8/2011.

verdeling van 90% kansrijke en 10% kansarme kinderen moeten hebben. Voor deze benadering van het segregatieprobleem bleek geen draagvlak meer te zijn.⁹⁰ Wel werd besloten een eenduidig aanmeldingssysteem uit te werken. Over de te hanteren voorrangscriteria – voorrang als broertje of zusje al op de school zit of als een van de ouders er werkt én voorrang voor leerlingen van de aan de betreffende school verbonden voorschool – hadden medezeggenschapsraden zich in grote lijnen al positief uitgesproken. Wel moest de mogelijkheid nog worden besproken dat onder de resterende leerlingen zal worden geloot.⁹¹

* *Watergraafsmeer*

In Watergraafsmeer is de pilot in 2011 gestart. De pilot leidde tot de notitie 'Toelatingsbeleid voor de basisscholen in de Watergraafsmeer', die op 1 februari 2012 van kracht werd. Het toelatingsbeleid is overeengekomen tussen de besturen van de 6 scholen en het stadsdeel. In het toelatingsbeleid zijn gemeenschappelijke voorrangregels afgesproken en een procedure voor de aanmelding en de plaatsing. De procedure voor aanmelding en plaatsing is in grote lijnen dezelfde als die in stadsdeel Zuid. Kinderen kunnen vanaf het 2^e jaar bij de school van eerste voorkeur worden aangemeld. De ouders kunnen in totaal 6 voorkeuren aangeven. Minstens een half jaar voordat het kind 4 jaar wordt, wordt het kind geplaatst. Er wordt driemaal per jaar een plaatsing uitgevoerd. Voorrang hebben kinderen van wie al een broertje of zusje op school zit, kinderen van de voorschool die met de basisschool verbonden is, kinderen uit Watergraafsmeer en kinderen van personeel van de scholen. Op 15 mei 2013 hebben de schoolbesturen en het stadsdeel het 'Convenant Toelatingsbeleid Watergraafsmeer 2013-2018' gesloten. Hierin worden de al gemaakte afspraken nog eens onderschreven en het nemen het stadsdeel en de schoolbesturen nadere verplichtingen op zich. Deze verplichtingen gaan over het aantal kindplaatsen, de financiering en technische ondersteuning van het plaatsingsprogramma en de informatievoorziening aan de ouders.

Resultaten in Oost

* *IJburg*

De laatste evaluatie over de pilot in IJburg is afkomstig uit november 2010. Op dat moment was de beleidsontwikkeling nog niet afgerond en was tevens nog niet begonnen met de uitvoering van het gemaakte beleid. Daarom kunnen we alleen summier iets over de 'resultaten' van het proces tot dan toe zeggen, en niets over de resultaten van het beleid zelf, zoals de plaatsingen op scholen op IJburg. De rekenkamer beschikt niet over resultaten van de plaatsingen op de scholen op IJburg. Voor zover de rekenkamer bekend is er ook geen gemeenschappelijk datasysteem, waarin de aanmeldingen en plaatsingen zijn opgenomen.

⁹⁰ Rob Geul, namens de schoolbesturen betrokken bij de ontwikkeling van het nieuwe beleid, in *De Brug*, 25 juni 2012 <http://debrugkrant.nl/onvoldoende-draagvlak-mrs-voor-nieuw-toelatingsbeleid-ijburgse-scholen/>

⁹¹ De Brug, *Verdeling kansarm/kansrijk IJburgse basisscholen gaat niet door*, 27 juli 2012 <http://debrugkrant.nl/verdeling-kansarmkansrijk-ijburgse-basisscholen-gaat-niet-door/>

* *Watergraafsmeer*

In het schooljaar 2012-2013 zijn drie plaatsingen uitgevoerd. Hierover zijn rapportages opgesteld door de projectleider. Uit de afrondende rapportage zijn de volgende gegevens afkomstig.⁹²

Tabel: Gegevens toelatingsbeleid Watergraafsmeer schooljaar 2012-2013

Capaciteit scholen	381
Aanmeldingen totaal	400
Waarvan aanmeldingen in voorrangsgroepen	342
Waarvan aanmeldingen van buiten voorrangsgroepen	58
Geplaatste kinderen	371
Geplaatst op 1 ^e voorkeur	310
Geplaatst op 1 ^e voorkeur, als % aanmeldingen	78%
Niet geplaatste kinderen uit voorrangsgroepen	2
Niet geplaatste kinderen uit niet-voorrangsgroepen	27

In totaal konden 310 van de 400 aangemelde kinderen op de eerste voorkeur van de ouders worden geplaatst (78%). Van de kinderen uit de voorrangsgroepen (de kinderen die voldoen aan de voorrangregels) was dit 83%.

Tabel: Plaatsingsresultaten uitgesplitst naar voorrangsgroep⁹³

Voorrangsgroep	Aantal kinderen
Broertje/zusje	149
Voorschool, woont in Watergraafsmeer	10
Ouder op school	7
Woont in Watergraafsmeer	170
Voorschool, woont niet in Watergraafsmeer	6
Totaal in voorrangsgroepen	342

Van de geplaatste kinderen werden er 149 (40%) geplaatst op grond van het broertje/zusje criterium, 16 (4%) op grond van de voorschool en 168 (45%) op grond van de buurt. De kinderen, die al een broertje of zusje op school hadden, en de kinderen die op de voorschool zaten zijn allemaal op de school van eerste voorkeur geplaatst.

Per saldo waren er 19 aanmeldingen meer dan er capaciteit was.⁹⁴ Wanneer er geen rekening gehouden wordt met de aanmeldingen van buiten de Watergraafsmeer, die ook niet in een voorrangsgroep vallen, blijven er 342 aanmeldingen over. Voor deze groep was voldoende plaats. Op de drie populaire scholen varieerde de overaanmelding echter van 27 tot 56% (in totaal 82 kinderen). Hiervan werden er 58 op een

⁹² Toelatingsbeleid van de basisscholen in de Watergraafsmeer, d.d. 28-5-2013.

⁹³ Ieder kind is alleen meegeteld in zijn/haar hoogste voorrangsgroep.

⁹⁴ Het aantal geplaatste kinderen is iets lager dan de capaciteit, omdat één van de scholen als starter over vrije plaatsen kon beschikken.

andere school van hun voorkeur geplaatst, 1 kind werd wel geplaatst, maar niet op een school van voorkeur en 21 kinderen werden niet geplaatst in de Watergraafsmeer.⁹⁵

Van de aangemelde kinderen uit de Watergraafsmeer zijn er 2 niet geplaatst. De ouders van deze kinderen hadden slechts 1 of 2 voorkeursscholen opgegeven. Hoewel de scholen voorafgaand aan de plaatsing de ouders op de risico's hiervan hebben gewezen, handhaafden deze ouders hun beperkte opgave.

Er waren 88 kinderen van buiten de Watergraafsmeer aangemeld, waarvan 76 uit andere delen van stadsdeel Oost, 4 uit andere stadsdelen en 8 van buiten Amsterdam (met name Diemen). Opvallend is dat slechts een minderheid hiervan was aangemeld bij de 3 populaire scholen (38 van de 88). Van de aangemelde kinderen van buiten de Watergraafsmeer (die ook niet een andere voorrangsgroep vielen) werden er 27 niet geplaatst. Van de overige 61 werden er 15 op de 3 populaire scholen geplaatst (terwijl er hier 38 waren aangemeld). Op de minder populaire scholen hadden zich 50 kinderen van buiten Watergraafsmeer aangemeld, waarvan het overgrote deel (46) is geplaatst. Door het toelatingsbeleid lijkt dus instroom op populaire scholen in Watergraafsmeer van buiten de buurt in 2012-2013 te zijn tegen gegaan.

In de rapportage zijn geen gegevens opgenomen over het totaal aantal 4-jarige kinderen in de Watergraafsmeer in het schooljaar 2012-2013. Onbekend is dus ook hoeveel 4-jarige kinderen in het geheel niet bij een school in de Watergraafsmeer zijn aangemeld, maar alleen bij scholen elders.

Inmiddels zijn ook de resultaten van de plaatsing en loting over de eerste periode van schooljaar 2013-2014 bekend⁹⁶.

Tabel: Gegevens toelatingsbeleid Watergraafsmeer schooljaar 2013-2014, eerste en tweede periode

Capaciteit scholen	260
Aanmeldingen totaal	243
Waarvan aanmeldingen in voorrangsgroepen	200
Waarvan aanmeldingen van buiten voorrangsgroepen	43
Geplaatste kinderen	240
Geplaatst op 1 ^e voorkeur	212
Geplaatst op 1 ^e voorkeur, als % aanmeldingen	87%
Niet geplaatste kinderen uit voorrangsgroepen	0
Niet geplaatste kinderen uit niet-voorrangsgroepen	3

Voor het eerst waren er meer plaatsen dan aanmeldingen. Dit wordt veroorzaakt door de komst van een nieuwe school (Montessori De Amstel). De capaciteit op de overige scholen is min of meer ongewijzigd gebleven ten opzichte van de vorige periode. Ook was het aantal aanmeldingen lager dan ooit.

⁹⁵ Van 2 kinderen is het resultaat van de plaatsing onduidelijk.

⁹⁶ Samenvatting rapportages plaatsing op de basisscholen in de Watergraafsmeer voor periode I en II 2013-2014.

Door de overcapaciteit zijn de plaatsingsresultaten de beste tot nu toe: 87% is op de school van eerste voorkeur geplaatst. Bij de voorrangsgroepen is dit zelfs 96%. Van buiten de voorrangsgroepen is 89% van de kinderen geplaatst. Uit de niet-voorrangsgroepen is 63% is op de eerste voorkeur terechtgekomen. Ondanks de overcapaciteit zijn 3 kinderen niet geplaatst. Dit waren aanmeldingen van buiten de Watergraafsmeer. Dit betreft alle kinderen, waarvan de ouders maar één voorkeur hadden opgegeven. Dit betrof steeds een voorkeur voor één van de populaire scholen.

3.3 Nieuw-West

Achtergrond

De belangrijkste aanleiding voor het gezamenlijk toelatingsbeleid in Nieuw-Sloten is het verschil in populariteit van de 3 scholen en instroom vanuit aangrenzende wijken. De instroom betreft voornamelijk kinderen uit de rest van Nieuw-West, niet vanuit het aangrenzende Badhoevedorp.

Het toelatingsbeleid in Nieuw-Sloten

Sinds 1 februari 2013 werken de 3 basisscholen in Nieuw-Sloten met een gezamenlijk toelatingsbeleid.⁹⁷ Dit gebeurt op grond van een notitie 'Hoofdlijnen toelatingsbeleid voor de basisscholen in Nieuw-Sloten', waarmee de schoolbesturen op 17 december 2012 instemden.

Het toelatingsbeleid volgt in grote lijnen het beleid dat ook in stadsdeel Zuid en in de Watergraafsmeer wordt gevolgd. Ouders kunnen hun kind aanmelden vanaf het 2^e jaar bij de school van eerste voorkeur. Zij kunnen 3 voorkeuren aangeven.⁹⁸ De plaatsing wordt, minstens een half jaar voordat het kind 4 jaar wordt, uitgevoerd. Er wordt driemaal per jaar een plaatsing uitgevoerd. Voorrang hebben kinderen van wie al een broertje of zusje op school zit, kinderen van personeel van de scholen en kinderen uit Nieuw-Sloten. De kinderen die in Nieuw-Sloten wonen en extra zorg nodig hebben, worden evenwichtig over de drie scholen gespreid. Hierbij worden, net als bij de overige aanmeldingen, de opgegeven voorkeuren van de ouders strikt gevolgd. Hierbij gaat het om kinderen met een VVE-indicatie of een kind met extra ondersteuningsbehoefte. Of een kind een extra ondersteuningsbehoefte heeft wordt in de zogenaamde 'warme overdracht' tussen de opvangorganisaties bepaald. De toewijzing van leerlingen van voorscholen in Nieuw-Sloten (door evenredige verdeling over scholen) wijkt af van de toewijzing van voorschoolleerlingen in de stadsdelen Oost en Zuid.

⁹⁷ Het stadsdeel heeft naast Nieuw-Sloten nog 8 wijken. In deze wijken werd zijn (nog) geen pilots met het toelatingsbeleid gestart.

⁹⁸ Er zijn maar 3 scholen in de wijk.

Resultaten in Nieuw-West

Tot nu toe zijn drie plaatsingsrondes uitgevoerd voor het schooljaar 2013-2014. Uit de rapportages over deze plaatsingen zijn de volgende gegevens afkomstig.⁹⁹

Tabel: Gegevens toelatingsbeleid Nieuw-Sloten na drie plaatsingsrondes schooljaar 2013-2014

Capaciteit scholen	174
Aanmeldingen totaal	173
Waarvan meldingen in voorrangsgroepen	135
Waarvan meldingen van buiten voorrangsgroepen	38
Geplaatste kinderen	165
Geplaatst op 1 ^e voorkeur	142
Geplaatst op 1 ^e voorkeur, als % meldingen	82%
Niet geplaatste kinderen uit voorrangsgroepen	4
Niet geplaatste kinderen uit niet-voorrangsgroepen	4

In totaal konden 142 van de 173 aangemelde kinderen op de school van eerste voorkeur worden geplaatst (82%). Van de kinderen uit de voorrangsgroepen (de kinderen die voldoen aan de voorrangsregels) was dit 97%.

In totaal was er één kindplek meer dan het aantal meldingen. Desondanks konden er 8 kinderen niet geplaatst worden, waarvan 4 binnen het voorrangsgebied. De reden hiervoor is dat ouders van 8 kinderen uit de wijk slechts één voorkeurschool hadden opgegeven (de Zevensprong). Deze opgegeven voorkeurschool is echter veel populairder dan de twee andere (De Mijlpaal). De Zevensprong had in alle plaatsingsrondes een ruime overaanmelding waardoor geloot moest worden. Omdat ouders geen alternatieve voorkeurschool hadden opgegeven konden de kinderen niet geplaatst worden op een van de andere twee scholen.

In de drie plaatsingsrondes voor het schooljaar 2013-2014 zijn 62 kinderen van buiten Nieuw-Sloten aangemeld. Hiervan zijn er 4 niet geplaatst. Opvallend is dat er geen grote verschillen in populariteit zijn tussen de drie scholen voor ouders van buiten Nieuw-Sloten. De instroom van kinderen van buiten de wijk is dus niet gericht op de meest populaire school (de Zevensprong). Het toelatingsbeleid heeft dan ook nauwelijks invloed op de instroom van buiten de wijk. De populariteit van de school met de overaanmeldingen ontstaat door de voorkeur van de ouders voor deze school uit de wijk zelf. Daarbij ervaart een deel van de ouders blijkbaar dat er geen alternatief is voor deze school in de wijk en geeft geen 2^{de} of 3^{de} voorkeur aan bij de melding. De vraag is of de uitgelote ouders zijn uitgeweken naar andere scholen, bijvoorbeeld in Badhoevedorp. Op basis van de beschikbare gegevens is ook nog niet bekend of ouders die een plaats hebben gekregen op een school van 2^{de} of 3^{de} voorkeur hun kind hier daadwerkelijk inschrijven wanneer het vier jaar is, of toch kiezen voor andere school buiten Nieuw-Sloten.

⁹⁹ Scholenring Nieuw Sloten, Jaaroverzicht 2013-2014. En wijkgerichte samenwerking van de basisscholen in Nieuw-Sloten, 28-5-2013, 27-10-2013 en 10-01-2014.

3.4 West

Achtergrond

Na het tot stand komen van het Convenant Kleurrijke Basisscholen in 2007 zijn de toenmalige stadsdelen in West in 2008 gestart met een project om uitvoering te geven aan het convenant. Overigens kenden twee van de toenmalige stadsdelen (Oud-West en Westerpark) toen al enige jaren een toelatingsbeleid waarin kinderen met voorrang werden geplaatst op een buurtschool. Doelstelling van het project in 2008 was om tot eenduidige regels voor toewijzing te komen op grond van voorrangsgebieden in geheel West binnen de Ring. Het tegengaan van segregatie was aanvankelijk een uitdrukkelijke doelstelling van het project: door middel van de regels diende 'de vlucht van witte en zwarte leerlingen' tussen de voormalige stadsdelen, maar ook naar en van andere stadsdelen, te worden voorkomen. Deze leerlingenstromen werden door de schoolbesturen en de stadsdelen als niet wenselijk ervaren. Gedurende het project kwam men echter tot de conclusie dat het effect van buurtschoolbeleid op het voorkomen van segregatie beperkt is. Het accent in het project is daarom verschoven naar de transparantie over de toewijzingsregels. De pilot resulteerde in het Convenant Buurtschoolbeleid Basisonderwijs in stadsdeel Amsterdam-West en het bijbehorende beleidsplan¹⁰⁰, beide van september 2010. Vanaf 1 januari 2011 gelden voor alle basisscholen in Amsterdam West dezelfde regels voor aanmelding en plaatsing.

In 2012 is het beleid geëvalueerd. Op grond daarvan is in januari 2013 een nieuw beleidsdocument 'Buurtschoolbeleid Basisonderwijs in Amsterdam-West' door het stadsdeel en de schoolbesturen goedgekeurd.

Het toelatingsbeleid in West

Het toelatingsbeleid in stadsdeel West, zoals dat in de afgelopen jaren is gevoerd, wijkt op een aantal punten af van het beleid in de stadsdelen Oost, Zuid en Nieuw-West. De aanmeldings- en toewijzingsprocedure die sinds 1 januari 2011 in West is gevolgd, ziet er als volgt uit. Ouders kunnen hun kind aanmelden voor een basisschool wanneer het kind twee jaar is geworden. Ouders moeten een aanmeldingsformulier invullen en hierop drie scholen aangeven waar hun voorkeur naar uitgaat. Dit formulier kan alleen bij het centrale aanmeldingspunt (bureau Schoolwijzer West) worden ingeleverd (dus niet bij de school). Ook kunnen ouders hun kind aanmelden via de website van Schoolwijzer West.¹⁰¹ De plaatsing van kinderen gebeurt als ze 3½ jaar oud zijn. Elke maand vindt een toewijzing plaats, aan de hand van de volgende voorrangscriteria. Kinderen met een broertje of zusje op school, en kinderen die naar de voorschool gaan die bij de basisschool hoort, worden altijd geplaatst. Volgens de regels zouden dan de kinderen worden geplaatst die in de buurtcombinatie wonen waarin de school staat, daarna kinderen uit de andere buurtcombinaties in het voormalige stadsdeel, vervolgens kinderen uit andere stadsdelen in West en dan kinderen van buiten het stadsdeel.

Met het vaststellen van voorrangsgebieden deden zich onvermijdelijk ook discutabele grenssituaties voor. Er werd echter besloten geen uitzondering te maken voor grens-

¹⁰⁰ Beleidsplan Buurtschoolbeleid Basisonderwijs in stadsdeel Amsterdam-West

¹⁰¹ <http://www.schoolwijzerwest.nl/>

scholen, behalve in één geval. Gezien de specifieke geografische ligging van deze school werd het voorrangsg gebied 'buurtcombinatie' uitgebreid met de direct aangrenzende buurtcombinatie in stadsdeel Centrum. De ouders in deze twee buurtcombinaties hadden daarmee dezelfde voorrangrechten op deze school bij plaatsing van hun kind.

Na de evaluatie in 2012 is het beleid in januari 2013 op een aantal onderdelen aangepast. De uitzondering die voor één van de grensscholen was gemaakt is niet meer van kracht. Verder mogen kinderen nu aangemeld worden voor vijf scholen in plaats van drie. Het doel hiervan is de keuzemogelijkheden van ouders te vergroten. Daarnaast hebben kinderen die de voorschool bezoeken daarna alleen nog voorrang op de bijbehorende basisschool wanneer zij woonachtig zijn in het directe voorrangsg gebied, vier dagdelen de voorschool bezoeken én in het bezit zijn van een voorschoolse indicatie. De voorschoolse voorrangregel is aangescherpt om meer plaatsen over te laten voor kinderen uit de buurt.

De procedure in stadsdeel West wijkt dus op de volgende punten af van die in de andere stadsdelen:

- er is centrale aanmelding (geen aanmelding op school van eerste voorkeur)
- de plaatsing vindt elke maand plaats (niet drie maal per jaar)
- het voorrangsg gebied is het oude, voormalige stadsdeel met een verfijning naar de buurtcombinatie

Resultaten in West

In 2012 is het buurtschoolbeleid van stadsdeel West op verzoek van de schoolbesturen door BMC geëvalueerd¹⁰². Op dat moment was één jaar met het beleid gewerkt. Het evaluatierapport wijkt in opzet af van de rapportages over de aanmelding en plaatsing in de stadsdelen Zuid, Oost en Nieuw-West. In het rapport van stadsdeel West staan geen gegevens over de capaciteit van afzonderlijke scholen. Er wordt geen analyse gemaakt van aangemelde en geplaatste kinderen per school. Er staat niet in hoeveel van de aangemelde kinderen niet geplaatst zijn en waar deze vandaan komen. Ook ontbreekt een analyse van kinderen die aangemeld zijn op een school in het eigen voorrangsg gebied (hier de buurtcombinatie) en daar niet geplaatst zijn. Tenslotte ontbreken gegevens over het aantal kinderen die op grond van loting zijn geplaatst.

¹⁰² Evaluatieonderzoek Buurtschoolbeleid Basisonderwijs in Amsterdam-West, juli 2012

Tabel: Gegevens toelatingsbeleid West (*eigen berekening bij gebrek aan gegevens)

	2010-2011	2011-2012
Capaciteit scholen	Onbekend	Onbekend
Aanmeldingen totaal	992	1310
Waarvan aanmeldingen in voorrangsgroepen ¹⁰³	295	462
Waarvan aanmeldingen van buiten voorrangsgroepen	*697	*848
Geplaatste kinderen	787	1051 ¹⁰⁴
Geplaatst op 1 ^e voorkeur	736	865
Geplaatst op 1 ^e voorkeur, als % aanmeldingen	*74%	*66%
Niet geplaatste kinderen uit voorrangsgroepen ¹⁰⁵	*0	*0
Niet geplaatste kinderen (uit niet-voorrangsgroepen)	*205	*259

Uit dit rapport blijkt dat van de kinderen die in het schooljaar 2010-2011 zijn *geplaatst* 94% op de eerste voorkeur van de ouders zijn geplaatst. In het schooljaar 2011-2012 was dit 82%¹⁰⁷. Wanneer we kijken naar de kinderen die op de eerste voorkeur zijn geplaatst als percentage van de *aangemelde* kinderen, dan komen deze percentages veel lager uit. Van de aangemelde kinderen is in schooljaar 74% op de eerste voorkeur geplaatst, in 2011-2012 was dit nog maar 66%.

Uit het rapport blijkt dat kinderen van ouders die een voorkeur aangaven voor een school in hun eigen buurtcombinatie vaker op eerste voorkeur zijn geplaatst dan ouders die dit niet deden (92% versus 74%).

Uit het rapport blijkt verder dat van de kinderen in het schooljaar 2011-2012 30% is geplaatst op grond van het broertje/zusje criterium en 15% op grond van het voorschoolcriterium. Voor beide voorrangscategorieën is dit een stijging ten opzichte van het jaar daarvoor.

Volgens de procedure zou er alleen geloot moeten worden bij plaatsgebrek op een school. In de praktijk vond echter in 2011 en 2012 een loting plaats onder *alle* kinderen die niet op grond van het broertje/zusje- of het voorschoolcriterium waren geplaatst. In 2011 werd er onder 697 leerlingen geloot, in 2012 onder 848. Er werd dus óók geloot

¹⁰³ Tot de voorrangsgroep behoren kinderen die een broertje of zusje op school de basisschool hebben of naar een voorschool gaan die verbonden is aan de basisschool. Daarnaast is officieel het voorrangsg gebied (voormalig stadsdeel met verfijning naar buurtcombinatie) een voorrangscriterium. In de praktijk is er echter onder alle leerlingen geloot die niet onder het broertje/zusje of voorschoolcriterium vielen.

¹⁰⁴ Op blz. 70 van het Evaluatieonderzoek wordt een totaal van 1.015 plaatsingen genoemd. Op blz. 71 wordt echter vermeld dat er *daarnaast* nog 36 kinderen zijn geplaatst op een andere dan de 1^e tot 3^e voorkeur. Hierdoor komt het totaal aantal geplaatste kinderen in 2011-2012 op 1.051.

¹⁰⁵ Omdat kinderen met een broertje of zusje op school, en kinderen die naar een voorschool gaan die verbonden is aan de basisschool *altijd* worden geplaatst, gaan we er vanuit dat er uit deze categorieën alle kinderen zijn geplaatst.

¹⁰⁶ Tot dit getal zijn we gekomen door de totale aanmeldingen (1.310) te verminderen met het aantal geplaatste kinderen (1.051). Dit zijn allen kinderen die niet op basis van het broertje/zusje of voorschoolcriterium voorrang hebben gekregen en vervolgens door overaanmelding zijn uitgeloot.

¹⁰⁷ Evaluatieonderzoek, blz. 26 en bijlage.

indien het aantal aanmeldingen het aantal beschikbare plaatsen niet oversteeg. Het gebruik van de aanduiding 'loting' was voor ouders daarom soms verwarrend.¹⁰⁸

3.5 Samenvatting van de pilots

Hieronder vatten we enige kerngegevens uit de pilots, die in stadsdelen werden gehouden, nog eens samen. Hierbij dient men te bedenken dat de gegevens verschillende schooljaren kunnen betreffen.

Tabel: Kerngegevens pilots toelatingsbeleid

	Rivieren- buurt	Buiten- veldert	De Pijp	Watergraafs- meer		Nieuw- -Sloten	West	
	2011-2012 + 1 ^e ronde 2012- 2013	3 ^e ronde 2011- 2012 + 1 ^e en 2 ^e ronde 2012-2013		2012- 2013	2013- 2014	2013- 2014	2010- 2011	2011- 2012
Capaciteit scholen	250	151	268	381	260	174	NB	NB
Aanmeldingen totaal	288	119	217	400	243	173	992	1310
Geplaatste kinderen	259	119	201	371	240	165	787	1051
Geplaatst op 1 ^e voorkeur	230	116	161	310	212	142	736	865
Geplaatst op 1 ^e voorkeur, als % aanmeldingen	80%	97%	74%	78%	87%	82%	74%	66%
Niet geplaatste kinderen uit voorrangsgroepen	NB	0	NB	2	0	4	0	0
Niet geplaatste kinderen uit niet- voorrangsgroepen	NB	0	NB	27	3	4	205	259

Uit het overzicht blijkt dat niet bij alle pilots sprake is van een groter aantal aanmeldingen dan er capaciteit is op de scholen. Dit is wel het geval in de Rivierenbuurt, in de Watergraafsmeer in het schooljaar 2012-2013 en – naar we uit het aantal geplaatste kinderen afleiden – ook in stadsdeel West. In Nieuw-Sloten, Buitenveldert, De Pijp en de Watergraafsmeer in het schooljaar 2013-2014 is sprake van meer plaatsen op scholen dan er aanmeldingen zijn.

De verhouding tussen capaciteit en aanmeldingen heeft directe invloed op het aantal kinderen dat op de eerste voorkeur van de ouders kon worden geplaatst. In wijken met ruime capaciteit is het aantal op eerste voorkeur geplaatste kinderen hoog. In Buitenveldert worden bijna alle kinderen op eerste voorkeur geplaatst (97%), in de Watergraafsmeer is het percentage voor schooljaar 2013-2014 duidelijk hoger dan het jaar daarvoor, omdat er een school is bijgekomen.

¹⁰⁸ Evaluatieonderzoek Buurtschoolbeleid Amsterdam West, p. 38 en 39

Als de capaciteit van de scholen lager is dan het aantal aanmeldingen is het aantal op eerste voorkeur geplaatste kinderen nooit hoger dan 80%. Het kan dan tot 66% dalen, zoals in West voor schooljaar 2011-2012.

Naast de verhouding tussen de capaciteit en het aantal aanmeldingen is het onderlinge verschil in populariteit van de scholen van belang voor het aantal kinderen dat op de eerste voorkeur van de ouders kan worden geplaatst. In de Pijp is de capaciteit van de scholen ruim voldoende, maar krijgen 2 van de 5 scholen veel meer aanmeldingen dan de andere. Daardoor is het aantal op eerste voorkeur geplaatste kinderen in deze wijk maar 74%. Ook in Nieuw-Sloten lijkt dit verschil in populariteit een rol te spelen.

Er zijn in de pilots maar een paar kinderen uit voorrangsgroepen niet geplaatst. Het gaat om 2 kinderen in de Watergraafsmeer en 4 kinderen in Nieuw-Sloten, waarvan de ouders slechts één voorkeur voor een – populaire – school wilden opgeven. Toen deze kinderen uitgeloot werden konden ze niet elders geplaatst worden. In Nieuw-Sloten zijn de ouders voor hun kinderen mogelijk uitgeweken naar Badhoevedorp.

Het aantal niet geplaatste kinderen uit niet-voorrangsgroepen was relatief groot in de Watergraafsmeer voor het schooljaar 2012-2013 en in stadsdeel West. In de Watergraafsmeer ging het alleen om kinderen van buiten de wijk. In stadsdeel West is de situatie gecompliceerd, omdat tot de niet-voorrangsgroepen ook de kinderen uit het voorrangsgebied zijn gerekend, omdat zij bij alle noodzakelijke lotingen zijn betrokken. Het is in West niet duidelijk hoeveel kinderen uit de voorrangsgebieden wel of niet zijn geplaatst.

De instroom van kinderen naar de Watergraafsmeer uit andere buurten lijkt voor het schooljaar 2012-2013 beperkt te zijn. Alle niet geplaatste kinderen kwamen toen van buiten de buurt. Toen de capaciteit voor het schooljaar 2013-2014 echter toenam, konden vrijwel alle kinderen van buiten de buurt weer wel geplaatst worden. Ook in Buitenveldert blijkt dat als de capaciteit maar ruim genoeg is, vele kinderen van buiten de buurt kunnen worden geplaatst. Als de capaciteit groter is dan het aantal aanmeldingen kan dus door toelatingsbeleid de instroom van kinderen uit een andere buurt of wijk niet worden voorkomen. Bij een krappere capaciteit kan toelatingsbeleid wel effect hebben op de ongewenste instroom van kinderen uit andere buurten of wijken.

Wat betreft de keuzevrijheid van de ouders spelen ook juridische aspecten. Volgens de projectleider van de pilots en het BBO is de kans klein dat het toelatingsbeleid op juridische bezwaren vastloopt. In de pilots is ervaring opgedaan met verschillende juridische kwesties. In één pilot zijn ouders naar de rechter gestapt die een plek kregen toegewezen op school die zij als 5^{de} voorkeur hadden opgegeven. De rechter heeft de schoolbesturen echter in het gelijk gesteld. De redenatie was dat ouders niet gedwongen werden hun kind daadwerkelijk naar deze school te sturen. Zij konden alsnog voor een andere school kiezen. Ook in het Stedelijk Toelatingsbeleid worden ouders niet gedwongen hun kind naar de school van 5^{de} voorkeur te sturen. Omdat het toelatingsbeleid gaat gelden voor de hele stad zal het wel moeilijker worden een school te vinden buiten het voorrangsgebied.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Gesprek met projectleiders, 13 december 2013 en gesprek met voorzitter BBO, 10 januari 2014

3.6 Conclusie

In deze paragraaf geven we antwoord op de tweede onderzoeksvraag: *in hoeverre is er aanleiding om te denken dat de doelen van het Stedelijk Toelatingsbeleid niet worden bereikt?*

In het beleidsdocument van het Stedelijk Toelatingsbeleid zijn in totaal 12 ambities en uitgangspunten geformuleerd. In de conclusie van hoofdstuk 2 zijn we nagaan of deze ambities en uitgangspunten helder en consistent waren geformuleerd.

Hier gaan we na in hoeverre er – mede op grond van de informatie uit de pilots - aanleiding is om te denken dat de gestelde ambities en uitgangspunten niet worden bereikt. We lopen de verschillende punten langs.

1. Invoering van het toelatingsbeleid in de loop van schooljaar 2014 – 2015

Het toelatingsbeleid is in zijn huidige vorm aangenomen door het Breed Bestuurlijk Overleg (BBO). Of het toelatingsbeleid ingevoerd kan worden in de loop van schooljaar 2014 – 2015 hangt op dit moment af van de adviezen van de 42 (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraden. De invoering heeft enige vertraging opgelopen doordat het overleg tussen het BBO en het college enige tijd opgeschort is geweest.

2. Minimaal 75% van de kinderen krijgt een plaats op de school van eerste voorkeur

3. Minimaal 90% van de kinderen kan in de buurt terecht op één van de scholen waar zij voorrang hebben

Gelet op de ervaringen in de pilots constateert de rekenkamer dat dergelijke streefcijfers haalbaar zijn. Zoals ook in de beleidsnotitie wordt opgemerkt kan dit percentage minder makkelijk haalbaar zijn in de overgangsfase. Dit komt doordat scholen die nu nog niet met een gezamenlijk toelatingsbeleid werken reeds een plaats aan ouders hebben toegezegd.

4. De basisscholen in Amsterdam zijn in belangrijke mate een afspiegeling van de buurt

Zoals we ook in de conclusie van hoofdstuk 2 vermelden vragen we ons af of dit een realistische doelstelling is. Dat ouders voorrang hebben op een school in de buurt, betekent nog niet dat scholen ook meer een afspiegeling gaan vormen van de buurt. Dit wordt in de pilots duidelijk in die buurten, waar een groot verschil populariteit bestaat tussen de scholen, zoals in De Pijp, de Watergraafsmeer en Nieuw-Sloten.

Toelatingsbeleid zorgt er niet voor dat alle scholen even populair worden. Daarbij kiezen ouders niet alleen op basis van het onderwijsaanbod en de kwaliteit van de school, maar voor een belangrijk deel ook op basis van identificatie met andere ouders. Dit zal zo blijven, ook onder een stedelijk toelatingsbeleid. In hoeverre scholen een afspiegeling van de buurt vormen hangt verder af van de capaciteit op de scholen. Uit de pilots wordt duidelijk dat wanneer de capaciteit groter is dan het aantal aanmeldingen ook het toelatingsbeleid de instroom van kinderen uit een andere buurt of wijk niet kan voorkomen. Bij een krappere capaciteit kan het toelatingsbeleid wel effect hebben op de ongewenste instroom van kinderen uit andere buurten of wijken.

5. *Alle kinderen kunnen in hun buurt naar de basisschool; zij hebben voorrang op een redelijk aantal scholen in hun directe woonomgeving. Dit zijn zowel openbare als (algemeen) bijzondere scholen.*

Samen met *punt 9: De keuzevrijheid van ouders is zoveel mogelijk gegarandeerd.*

In de pilots was sprake van een verschillend aantal scholen waar ouders uit konden kiezen. In Nieuw-Sloten waren dit er 3, in Buitenveldert 4, in de Rivierenbuurt en De Pijp elk 5 en in de Watergraafsmeer 6. In West konden de ouders in principe uit alle scholen in het stadsdeel kiezen, maar ze hadden alleen voorrang bij de scholen uit hun eigen buurtcombinatie. Dat waren er meestal maar een paar en in een enkel geval slechts één. In de pilots is dus voor de keuze van de ouders overal uitgegaan van het aantal scholen in een bepaald gebied. Uit de uitgevoerde pilots zijn geen gegevens bekend over de waardering van de ouders voor het aantal aangeboden scholen.

Volgens het Stedelijk Toelatingsbeleid zullen de voorrangsscholen van een kind worden bepaald op basis van zijn woonadres. Kinderen hebben naar verwachting op totaal 6 scholen voorrang. Het voorrangsaanbod wordt bepaald op basis van de kortste loopafstand, waarbij kinderen voorrang hebben op ten minste 2 openbare scholen en ten minste 2 (algemeen) bijzondere scholen. Daarnaast blijven ouders de mogelijkheid houden hun kind aan te melden voor een niet-voorrangsschool. Indien er voldoende capaciteit is in verhouding tot de aanmeldingen zal hun kind geplaatst kunnen worden op deze school. Wanneer er sprake is van overaanmeldingen gaan kinderen voor wie de school een voorrangsschool is voor.

Er kan over gediscussieerd worden hoeveel voorrangsscholen er nodig zijn om van een 'redelijk aantal' te spreken.

Of kinderen daadwerkelijk toegang hebben tot deze scholen is verder afhankelijk van de capaciteit van de scholen. Zeker in de beginfase is het denkbaar in de invoeringsfase de capaciteit nog niet is afgestemd op het aantal kinderen in het voorrangsgedebied.

Verder is van belang of het toelatingsbeleid spaak kan lopen op grond van juridische bezwaren van ouders. In de pilots is het in één geval tot een rechterlijke uitspraak gekomen; de rechter heeft de schoolbesturen in het gelijk gesteld. Vooralsnog lijken er op dit gebied dus geen problemen te zijn.

6. *Schoolbesturen en gemeente zorgen voor voldoende kindplaatsen in de woonomgeving van kinderen.*

Samen met *punt 12: De Integrale Huisvoestingsplannen (IHP) zijn leidend, te zijner tijd is het stedelijk IHP leidend.*

De capaciteit aan kindplaatsen is op wijkniveau meestal geen probleem. In de pilots was de capaciteit van de scholen in bijna alle gevallen groter dan het aantal aanmeldingen uit voorrangsgroepen. Alleen in de Rivierenbuurt was de capaciteit te klein; voor deze wijk is dan ook voor uitbreiding gekozen. Op grond van de uitkomsten van de plaatsingen volgens het nieuwe toelatingsbeleid is het voor schoolbesturen en gemeente mogelijk om de vraag van ouders en het aanbod aan beschikbare kindplaatsen te monitoren.

7. *Het toelatingsbeleid voor het basisonderwijs in Amsterdam is voor alle scholen hetzelfde.*
8. *Het toelatingsbeleid garandeert de rechtsgelijkheid bij het krijgen van een plaats op een school*
10. *Het toelatingsbeleid is eenduidig en eenvoudig, transparant, controleerbaar, uitvoerbaar en betaalbaar.*
11. *Het toelatingsbeleid voldoet aan de wet- en regelgeving zoals verwoord in de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP).*

Het is niet mogelijk om op grond van de pilots uitspraken te doen over deze uitgangspunten.

Samenvatting

Zoals uit het bovenstaande blijkt heeft de informatie die uit de pilots beschikbaar is niet betrekking op alle geformuleerde ambities en uitgangspunten van het beleid.

Wel kan gesteld worden dat de geformuleerde streefcijfers (75% van de kinderen komt op de school van eerste voorkeur en 90% van de kinderen komt op een school in de buurt) op grond van de pilots haalbaar lijken. Een andere zaak is of de samenstelling van de kinderen op de scholen ook een afspiegeling van de buurt wordt. Dat lijkt sterk afhankelijk van de populariteit van scholen en de verschillen daartussen.

Toelatingsbeleid lijkt hierin niet heel veel te kunnen veranderen, maar er zijn wel mogelijkheden zolang de capaciteit van de scholen kleiner is dan het aantal aanmeldingen. Of de keuzevrijheid van de ouders is gegarandeerd is nog moeilijk te zeggen, omdat het nieuwe stedelijke toelatingsbeleid uitgaat van andere zogenaamde voorrangsgebieden en het aantal aan te geven schoolvoorkeuren als waarvan in de pilots sprake was. In de meeste pilots was verder sprake van een ruime capaciteit aan kindplaatsen op scholen in verhouding tot de aanmelding uit voorrangsgroepen. Het is niet duidelijk of dit overal in de stad hetzelfde is. Wel is duidelijk dat het voorgestane toelatingsbeleid betere mogelijkheden biedt om de noodzakelijke capaciteit goed te monitoren.

Op grond van deze bevindingen komt de rekenkamer tot de conclusie dat er vooralsnog geen signalen zijn om aan te nemen dat de doelstellingen van het toelatingsbeleid niet zullen worden bereikt.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl