

Factsheet schoolkeuze voortgezet onderwijs

Stichting Vrije Schoolkeuze Amsterdam ([VSA](#)) vertegenwoordigt sinds 2008 ouders bij de overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs. VSA vindt dat ouders en leerlingen recht hebben op een reële vrijheid van schoolkeuze uit voldoende aanbod aan voortgezet onderwijs van voldoende kwaliteit.

Die keuzevrijheid wordt nu beperkt door schoolbesturen die het aanbod mogen bepalen zonder daarbij rekening te hoeven houden met de wensen van ouders en kinderen. Het gevolg is een al jaren bestaande mismatch tussen de vraag en aanbod in het voortgezet onderwijs in Amsterdam. Ieder jaar opnieuw staat een groep kinderen buiten spel omdat zij worden uitgeloot voor de school of het schooltype van hun keuze. De spannende overstap van de basisschool naar de middelbare school wordt in Amsterdam door circa de 7.500 achtstegroepers en hun ouders als een bijzonder stressvolle en drukke periode ervaren.

Mismatch heeft meerdere oorzaken

1. Vergaande autonomie middelbare scholen

De [Wet op het voortgezet onderwijs](#) verplicht schoolbesturen om in een regionaal samenwerkingsverband samen het onderwijsaanbod te organiseren. Ouders, gemeente, het ministerie van Onderwijs, niemand heeft daar verder iets over te zeggen. De schoolbesturen leggen hun aanbod vast in een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen ([RPO](#)). De regionale samenwerking heeft als belangrijkste doelstelling dat schoolbesturen gezamenlijk een goede afstemming tussen de vraag en het aanbod kunnen regelen. Zij moeten bij de vaststelling van het RPO de gemeente, de provincie en arbeidsmarktpartijen 'horen'.¹ Het komt er op neer dat de schoolbestuurders autonoom zijn in hun beslissingen over het onderwijsaanbod.

De praktijk leert dat het voor scholen aantrekkelijk is om samen het aanbod krap te houden. Scholen waar kinderen graag naartoe willen, hebben voordeel van een krap aanbod. Ten eerste omdat een grote vraag hun populariteit onderstreept, waarmee de reputatie van kwaliteitsschool wordt bevestigd. Ten tweede heeft zo'n school een budgettair voordeel vanwege precies gevulde klassen. De scholen waar maar weinig kinderen voor kiezen, hebben het voordeel van gedwongen winkelnering. Sinds enkele jaren wordt alle kinderen wordt in een centrale loting gevraagd om bij aanmelding op de school van keuze een lange lijst van reservescholen in te leveren voor het geval ze uitgeloot worden. De pechvogels met de hoge lotnummers komen onderaan de opgeven lijst van reservescholen terecht. Zo worden leerlingen verdeeld over het bestaande aanbod.

Waar scholen in het samenwerkingsverband OSVO voor het overige vooral elkaars concurrenten zijn, blijkt aanbodschaarste een gemeenschappelijk belang. Zij hebben vastgelegd dat zolang 20% van het bestaande aanbod leeg blijft op de Amsterdamse scholen, [is OSVO niet van plan nieuwe scholen toe te laten of bestaande scholen te laten uitbreiden](#). Leerlingen zijn hiervan de dupe. Niet het beter laten aansluiten van vraag en aanbod, maar het herverdelen van kinderen over de scholen is het uitgangspunt van OSVO.

2. Amsterdamse regiofunctie/open systeem

Amsterdam heeft een regiofunctie waardoor jaarlijks zo'n 1.000 leerlingen van buiten de gemeente zich aanmelden op een Amsterdamse school. Het merendeel voor de onderwijsniveaus VWO en het schooltype categoriaal gymnasium en op scholen met een

¹ Artikel 72 lid 2 Wet op het Voortgezet Onderwijs bepaalt dat overleg moet plaatsvinden met vertegenwoordigers van de provincie en dat er over het conceptplan een 'op overeenstemming gericht overleg' gevoerd moet worden met burgemeester en wethouders van de gemeente.

Factsheet schoolkeuze voortgezet onderwijs

specifiek onderwijsconcept (Montessori, Dalton e.d.). De Amsterdamse schoolbesturen hebben anders dan de omringende gemeentes voor een 'open systeem' gekozen. In de omringende gemeentes geven scholen in een gesloten systeem voorrang aan leerlingen uit de eigen gemeente. Omdat het correct voorspellen van de vraag van leerlingen bij een open systeem moeilijker is dan bij een gesloten systeem, zou er een groter surplus in aantal plaatsen per onderwijsniveau aangeboden moeten worden om ouders en leerlingen daadwerkelijk een vrije schoolkeuze te kunnen bieden.² VSA vindt dat scholen die een regiofunctie willen vervullen voldoende capaciteit moeten bieden aan de specifieke vraag vanuit de regio.³ Dat doen scholen nu niet, waardoor het capaciteitsgebrek op vooral categorale VWO scholen en scholen met een specifiek concept manifest is.

3. Bevolkingsgroei

De bevolking van Amsterdam groeit en daardoor groeit ook het aantal leerlingen dat jaarlijks naar het voortgezet onderwijs gaat.⁴ Goede scholen zijn een belangrijke reden om in de stad te wonen of zich er te vestigen. Tegelijk drijft de (dreiging van) uitloting voor de gewenste basis- of middelbare school gezinnen de stad uit.

4. Groei HAVO-VWO adviezen

Een toenemend aantal leerlingen krijgt een hoger advies van de basisschool. Daardoor neemt de vraag naar de onderwijsniveaus HAVO en VWO toe en de vraag naar VMBO af. Dit is een rechtstreeks gevolg van de succesvolle inspanning van de gemeente en de basisscholen om de onderwijskwaliteit in het basisonderwijs te verbeteren.

Sinds in 2015 het basisschooladvies leidend werd voor plaatsing op de middelbare school, heeft een grotere groep leerlingen toegang gekregen tot categorale scholen. Het tweede objectieve gegeven (meestal de Cito eindtoets) [is vervallen als toegangseis](#). Circa een derde van de leerlingen heeft een lagere score op de eindtoets dan passend bij het advies. In de centrale loting wordt bovendien gevraagd de school van échte voorkeur te kiezen – strategisch kiezen voor de net iets minder favoriete school die níet overtekend is, wordt als onwenselijk gezien en loont niet. Ook door het [geïntensiveerde keuzeproces](#) is de vraag naar categorale VWO scholen toegenomen. Tegelijk is het aanbod van categoriaal VWO juist verkrapt.⁵ Het tekort op dit onderwijstype is zodoende sinds 2015 flink opgelopen. Waar aan de ene kant meer leerlingen toelaatbaar zijn, vallen er aan de andere kant meer leerlingen af.

Oplossingsrichtingen volgens VSA

De stad vraagt kinderen en hun ouders om zorgvuldig voor hun échte voorkeuren te kiezen. Dat schept een belangrijke verantwoordelijkheid voor beleidsbepalers om aan die gevraagde voorkeuren tegemoet te komen. De huidige mismatch toont aan dat ze daar niet in slagen.

Om de mismatch structureel op te kunnen lossen, is een aanbod van scholen nodig dat aansluit op de bekende voorkeuren. Om dit te kunnen bereiken is een gezamenlijke inspanning nodig van alle betrokkenen: de Amsterdamse basis- en middelbare scholen, de gemeente, de provincie, het Ministerie van Onderwijs, ouders en leerlingen.

² In 2019 zijn 1.042 kinderen uitgeloot voor de school van aanmelding (zie [cijfermatige analyse centrale loting 2019](#)) – vrijwel gelijk aan de surplus van circa 1.000 leerlingen van buiten Amsterdam.

³ Zo werft een aantal scholen actief kansrijke leerlingen op (besloten) scholenmarkten in de randgemeentes.

⁴ Zie bijvoorbeeld de prognoses van [OIS](#) Amsterdam.

⁵ In 2015 boden deze scholen samen 1.112 plekken, dat is met 104 plekken teruggelopen naar 1.008 in 2020.

Factsheet schoolkeuze voortgezet onderwijs

VSA pleit voor meer aanbod van betere kwaliteit. De afgelopen jaren is veel aandacht uitgegaan naar de verdeling van de krapte. Door middel van centrale loting leerlingen in het bestaande aanbod dwingen is geen duurzame oplossing voor de mismatch. VSA is van mening dat meer aanbod dat past bij de bekende voorkeuren en meer kwaliteit de enige oplossing is. Een passend aanbod kan bewerkstelligd worden door uitbreiding van het onderwijsaanbod waar veel vraag naar is. Maar ook het daadwerkelijk verbeteren van de (gepercipieerde) kwaliteit op scholen waar voldoende plek is, kan leerlingen en hun ouders verleiden te kiezen voor scholen waar voldoende plek is.

De belangrijkste speerpunten van VSA

Verbeter het aanbod. Het aanbod van scholen sluit niet aan op de bekende voorkeuren van kinderen en hun ouders. De mismatch is het grootst op havo/vwo niveau zo blijkt uit de [cijfermatige analyse](#) van de centrale loting 2019. Op havo/vwo niveau wordt meer dan een kwart van de leerlingen uitgeloot (27%) voor de school van aanmelding, op VWO niveau 21% en op HAVO niveau 19%. Op vmbo-niveau lijken de problemen kleiner door flinke overcapaciteit, maar ook hier zien we dat het aanbod niet goed aansluit bij de wensen van ouders en kinderen. Zonder het aanpassen van de capaciteit aan de voorkeuren van kinderen en hun ouders, wordt het jaarlijkse lotingsleed niet opgelost.

Gelijke kansen voor alle kinderen. Jaarlijks maken meer dan 1.200 kinderen de eindtoets beter dan verwacht. Zij hebben [recht op heroverweging](#) van hun advies. Omdat de centrale loting sinds 2016 begin april plaatsvindt, konden in 2019 885 kinderen wiens advies eind mei na de uitslag van de eindtoets opgehoogd werd, niet meedingen naar een plek op een bij hun niveau passende school. Sinds de centrale loting zijn de klassen veelal categoriaal ingedeeld per advies en vol.⁶ Deze kinderen worden gedwongen zich in de brugklas opnieuw te 'bewijzen' om in de tweede klas alsnog naar dat hogere niveau te mogen 'opstromen'.⁷ Naar verwachting zal de landelijke wetgever de eindtoets vervroegen en één aanmeldmoment op 1 april vastleggen. VSA vindt het onbegrijpelijk dat Amsterdam deze kansenongelijkheid sinds 2016 bewust laat voortbestaan.

Stop de verdringing. Een aanzienlijk deel van het lotingsleed (in 2017 27%) wordt veroorzaakt door capaciteitsgebrek op een beperkt aantal scholen. Dit wordt in de centrale loting *verschmertz* over een veel grotere groep kinderen.⁸ Door verdringing worden kinderen nu ook uitgeloot voor niet overtekende scholen. Een zichtbare effect is ook dat leerlingen die het liefst naar een atheneum willen na uitloting op een gymnasium terecht komen, waar ze leerlingen verdringen die juist voor dit schooltype kiezen. Dat leerlingen door de centrale loting op een gymnasium worden geplaatst, terwijl zij liever naar een atheneum willen en andersom, hangt samen met de gevolgde lotingprocedure en de vereiste lange lijst van reservescholen. Een niet bij de bekende voorkeuren passend aanbod is een belangrijke grondoorzaak van verdringing.⁹

De gedachte dat het leed van tijdelijke aard is en leerlingen zich vanzelf schikken in hun lot, is een misvatting. VSA merkt dat sinds 2015 meer leerlingen na de brugklas van school willen wisselen. Enerzijds zijn er leerlingen die alsnog graag naar de school of het

⁶ Ook op (brede) scholengemeenschappen worden brugklassen categoriaal ingedeeld per advies. Vijf scholen kennen nog brede brugklassen, te weten IJburg college, OSB, Spinoza20first, Spring High en Vox.

⁷ Vader en schrijver Robert Vuijsje schreef over deze kansenongelijkheid een [treffend stuk](#).

⁸ Uit de [cijfermatige analyse](#) van de centrale loting 2017 volgt dat 245 van de totaal 907 kinderen die uitgeloot werden voor de school van aanmelding, door lagere voorkeuren zijn verdrongen.

⁹ De capaciteit van de vijf categorale gymnasia is redelijk passend bij het aantal kinderen dat zich inschrijft bij een categoriaal gymnasium. Deze relatief kleine mismatch tussen vraag en aanbod wordt onnodig vergroot door de centrale loting: kinderen met VWO advies die voor de overtekende scholen Hyperion, Amsterdams, Sint Nicolaas en Spinoza lyceum kiezen, zetten de gymnasia vaak op plek 4 t/m 8 van hun reservelijst – niet omdat ze naar een gymnasium willen, maar omdat ze geen ander aantrekkelijk atheneum zien. Zij gaan vóór kinderen voor wie gymnasium wél de eerste keuze is, als zij een beter lotnummer hebben.

Factsheet schoolkeuze voortgezet onderwijs

schooltype willen waarvoor ze het jaar daarvoor uitgeloot zijn. Anderzijds zijn er leerlingen die na de eerste klas van school moeten wisselen ('afstromen') omdat [zittenblijven](#) in de eerste klas op categorale scholen niet wordt toegestaan. Beide groepen leerlingen worden geconfronteerd met de [onmogelijkheid van zijnstroom](#) op een andere school.

Wat doen andere grote steden?

In Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Haarlem koos men na bestudering van de resultaten en effecten van de Amsterdamse centrale loting bewust voor een andere procedure. In deze steden geven leerlingen een korte lijst van scholen op (maximaal 5). Anders dan in Amsterdam wordt alleen geloot op scholen die meer aanmeldingen dan plek hebben. Aansluitend wordt centraal geloot voor een plek op één van de opgegeven reservescholen. Enerzijds kan in dit systeem een leerling niet van de school van aanmelding verdrongen worden door leerlingen voor wie die school een reserveschool is. Anderzijds kan strategisch kiezen voor een iets lagere voorkeur dan de meest favoriete school in dit systeem lonen. De tevredenheid lijkt in deze steden groter dan in Amsterdam.¹⁰

Wat heeft VSA bereikt?

Mede onder druk van de bij VSA verenigde ouders is er de afgelopen jaren al veel verbeterd in het Amsterdamse voortgezet onderwijs. Met steun van circa 1.800 ouders gaan we door de schoolbesturen en gemeente te wijzen op hun verantwoordelijkheid adequaat onderwijs te bieden voor alle Amsterdamse kinderen. We hebben onder andere de volgende activiteiten ontplooid:

- aangedrongen op het beschikbaar stellen van controleerbare gegevens over vraag en aanbod, zowel gegevens uit het verleden als prognoses voor de toekomst;
- overleg gevoerd met vertegenwoordigers van Amsterdamse basis- en middelbare scholen, de gemeente, de provincie en het Ministerie van Onderwijs om een betere afstemming tussen vraag en aanbod te bewerkstelligen;
- schoolbestuurders en de gemeente geïnformeerd over voorrangregelingen in de regio;
- de raadscommissie en de wethouder geïnformeerd over actuele problematiek;
- overleg gevoerd met schoolbestuurders en gemeentelijke kindombudsman over concrete verbeteringen, bijvoorbeeld de wijze waarop de reservelijsten worden ingezet;
- zo nodig een kort geding gevoerd of ouders hierbij actief ondersteund om een snelle oplossing af te dwingen.

Overleg en acties gaan door totdat er een structurele oplossing is gecreëerd voor deze al jaren spelende problematiek. Periodiek informeren wij ouders en andere belanghebbenden over onze acties en standpunten via een nieuwsbrief. U kunt zich [hier aanmelden](#) voor onze nieuwsbrief. Via ons [forum](#) kunt u zo mogelijk nog directer op de hoogte blijven van het perspectief van ouders en leerlingen, uw (toekomstige) kiezers!

Vragen?

Wij treden graag met u in overleg om de problematiek nader aan u toe te lichten. Voor het maken van een afspraak of voor concrete vragen, kunt u contact opnemen met Krijn van Beek, 06 55555 7838 of met Elisabeth Bootsma, 06 2152 6028. U kunt ook een e-mail sturen: stichtingvsa@gmail.com

¹⁰ Amsterdam heeft met 83% 'matching' veruit het slechtste resultaat van Nederland: Rotterdam 99%, Den Haag 97%, Utrecht 91%, Haarlem 98%. Overigens hebben ook deze steden het probleem dat de scholen autonoom beschikken over het aanbod, zonder dat ouders of wethouders daar aan kunnen bijsturen.