Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschap

Inschrijving en toelating

Een verkennend onderzoek naar afspraken tussen gemeenten en schoolbesturen over inschrijvings- en toelatingsprocedures

Juni 2026

Voorwoord

Het proces van inschrijving en toelating vormt de poort naar het onderwijs. Hoewel het op het eerste gezicht een administratieve stap lijkt, heeft het directe gevolgen voor de kansen en ontwikkelingen van kinderen in hun schoolloopbaan. Heldere en eerlijke procedures zijn belangrijk om ervoor te zorgen dat elk kind evenveel toegang heeft tot het onderwijs, ongeacht zijn of haar achtergrond. Gemeenten en schoolbesturen hebben samen een verantwoordelijkheid om gelijke onderwijskansen voor alle kinderen te bevorderen. Hiervoor kunnen zij afspraken maken over inschrijving- en toelatingsprocedures in het jaarlijks verplichte overleg tussen gemeente en schoolbesturen.

Dit rapport gaat over welke afspraken gemeenten en schoolbesturen hebben over inschrijvings- en toelatingsprocedures en hoe deze afspraken tot stand komen. Daarnaast vermeldt dit rapport welke belemmeringen en succesfactoren er zijn en waar mogelijkheden voor verbetering liggen. Hoewel gemeenten en schoolbesturen steeds vaker overleg voeren over inschrijvings- en toelatingsprocedures, blijft er ruimte voor verbetering. Het overleg leidt namelijk niet altijd tot concrete afspraken, maar ook binnen de bestaande afspraken zijn verbeteringen mogelijk. Verder kan de samenwerking beter tussen betrokken partijen door vooraf gezamenlijk een duidelijke visie te formuleren en heldere afspraken te maken over de verdeling van verantwoordelijkheden. Dit draagt bij aan het behalen van gezamenlijke doelen. Ook zie ik ruimte voor verbetering bij gemeenten en schoolbesturen als het gaat om het formuleren van concrete streefdoelen. Doordat deze doelen vaak ontbreken, kan het lastig zijn om afspraken effectief te evalueren en waar nodig bij te sturen.

Ik hoop dat dit rapport gemeenten, schoolbesturen en andere betrokken partijen inspiratie biedt voor een gesprek over inschrijving en toelating, gelijke kansen en onderwijssegregatie. Zij spelen een belangrijke rol hierin en daarom is het van groot belang dat zij er mee aan de slag gaan.

Alida Oppers
De inspecteur-generaal van het Onderwijs

Inhoud

Voorwoord **2**

Hoofdlijnen en aanbevelingen **4**

Inleiding **9**

1. Wetsartikel onderwijsachterstandenbeleid **11**
1.1 Historie 11
1.2 Terminologie 12

2. Aanleiding afspraken **13**
2.1 Samenvatting 13
2.2 Meer zicht en sturingsmogelijkheden 13
2.3 Het creëren van een gelijk(er) speelveld 14
2.4 Streven naar diversiteit op scholen 15
2.5 Gelijke onderwijskansen bevorderen 15

3. Afspraken inschrijving en toelating **16**
3.1 Samenvatting 16
3.2 Aantal gemeenten met afspraken 16
3.3 Inhoud van de afspraken 17
3.4 Centraal aanmeldbeleid 18
3.5 Schaduwlijsten 19

4. Belemmeringen en succesfactoren **20**
4.1 Samenvatting 20
4.2 Cultuuromslag: van concurrentie naar samenwerking en gezamenlijke visie 20
4.3 Verantwoordelijkheidsvraagstuk bij afspraken maken, naleven en bewaken 21

5. Evaluatie en effectiviteit afspraken **23**
5.1 Samenvatting 23
5.2 Kwaliteitscyclus belangrijk, maar nog niet overal verankerd 23
5.3 Positieve effecten zichtbaar, maar beperkte invloed op (onderwijs)segregatie 24

Literatuurlijst **26**

Hoofdlijnen en aanbevelingen

Uit onderzoek blijkt dat er verschillende knelpunten bestaan bij de inschrijving en toelating van leerlingen in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo). Denk aan wegadvisering, waarbij kinderen al vóór de officiële aanmelding worden doorverwezen naar andere scholen. Of het gebruik van schaduwlijsten, waardoor kinderen al vóór de wettelijke leeftijd van 3 jaar worden ingeschreven bij een school. Daarnaast is er vaak beperkte transparantie en vindbaarheid van het inschrijvings- en toelatingsbeleid. Deze knelpunten kunnen bijdragen aan (onderwijs)segregatie, omdat kinderen daardoor minder of geen toegang hebben tot bepaalde scholen. Gemeenten en scholen zijn samen verantwoordelijk voor het bevorderen van gelijke onderwijskansen en het tegengaan van onderwijssegregatie. Gemeenten kunnen hierop sturen via het verplichte overleg over het onderwijsachterstandenbeleid, waarin ook inschrijvings- en toelatingsprocedures worden besproken met als doel afspraken te maken. In dit onderzoek bekeken we welke afspraken gemeenten en schoolbesturen hierover maken, hoe deze tot stand komen en in hoeverre ze bijdragen aan het tegengaan van onderwijssegregatie. Hiervoor zijn gemeenten bevraagd via een vragenlijst en zijn enkele gemeenten en schoolbesturen geïnterviewd.

Wettekst over 'inschrijving- en toelatingsprocedures' vraagt om meer verduidlijking

Uit artikel 161 van de Wet op het primair onderwijs (Wpo) en artikel 3.42 van de Wet op het voortgezet onderwijs 2020 (Wvo) kan worden afgeleid dat het jaarlijks verplichte overleg gericht is op het terugdringen van achterstandsproblemen. Er wordt niks expliciets vermeld over dat inschrijvings- en toelatingsprocedures ook zouden moeten bijdragen aan bredere maatschappelijke doelen, zoals het bevorderen van gelijke onderwijskansen. Verder ontbreekt in beide artikelen de '*aanmelding*'. Er wordt uitsluitend gesproken over '*inschrijving*' en '*toelating*'. In andere artikelen[1] van de Wpo en de Wvo komt de term '*aanmelding*' wel voor. Aanmelding betreft het moment waarop ouders laten weten dat ze hun kind bij een bepaalde school willen plaatsen. Toelating verwijst naar de formele beslissing van de school over een mogelijke plaatsing. Inschrijving gaat over het officieel registreren van het kind als leerling bij de school.

1a. Zorg voor een duidelijk (achterliggend) doel voor het jaarlijkse overleg en afspraken over inschrijving en toelating

Gericht aan: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

De inspectie adviseert om te onderzoeken of artikel 161 uit de Wpo en artikel 3.42 uit de Wvo nog aansluiten bij de doelstellingen die de wetgever voor ogen heeft. Het huidige doel lijkt beperkt en we vragen ons af of dit het enige doel is dat de wetgever voor ogen heeft met het overleg en de afspraken over inschrijving en toelating. Meer uitleg over het (achterliggende) doel van de wet kan gemeenten en schoolbesturen houvast geven en hen stimuleren na te denken over hoe afspraken over inschrijving en toelating kunnen bijdragen aan dit doel. Al eerder concludeerde de inspectie dat het artikel 161 voor veel gemeenten te weinig houvast biedt in welk doel het dient en wat van gemeenten verwacht wordt[2]. Een verduidelijking in dit wetsartikel zou de inspectie bovendien meer handvatten bieden bij het toezicht op gemeenten. Omdat dan helder is vastgelegd met welk doel het overleg en de afspraken over inschrijving en toelating moeten plaatsvinden.

1 Wpo artikel 40 lid 2 en Wvo artikel 8.8 lid 1.

2 Inspectie van het Onderwijs (2022). Themarapport onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie.

1b. Voeg *'aanmelding'* toe aan *'inschrijving- en toelatingsprocedures'*

Gericht aan: ministerie van OCW

Tot slot vindt de inspectie het wenselijk om de term *'inschrijving- en toelatingsprocedures'* in artikel 161 van de Wpo aan te passen zodat deze ook *'aanmelding'* omvat. Het aanmelden van kinderen bij een school vormt tenslotte de eerste stap en gemeenten en schoolbesturen kunnen hier gericht op sturen door hierover afspraken te maken. Bijvoorbeeld over hoe en wanneer ouders hun kinderen kunnen aanmelden bij een school en hoe gemeenten en schoolbesturen hen hierover informeren. Pas nadat een kind is aangemeld volgt de eventuele toelating en daarna een inschrijving. Het aanpassen van het artikel 161 zorgt ervoor dat het volledige proces, van aanmelding tot daadwerkelijk inschrijving, ook in de wet wordt gedekt.

Afspraken over inschrijving en toelating zijn vooral gericht op 1: het vergroten van inzicht op aanmeldingen en 2: het creëren van een gelijk(er) speelveld bij aanmelding en toelating

Ruim een derde van de gemeenten (38%) geeft in dit onderzoek aan afspraken over inschrijving en toelating te hebben. De afspraken richten zich voornamelijk op het aanmeldingsproces, inschrijving en toelating van nieuwkomers[3], of op de informatievoorziening voor ouders. Dit sluit aan bij de redenen die geïnterviewden vaak noemen om deze afspraken te maken: het verkrijgen van beter inzicht in de aanmeldingen en het bevorderen van een gelijk(er) speelveld. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de informatievoorziening richting ouders te verbeteren. Weinig geïnterviewden noemen bredere maatschappelijke motieven, zoals het streven naar meer gemengde scholen of het bieden van passend onderwijs. Wanneer gemeenten geen afspraken hebben over inschrijving en toelating, ervaren zij meestal geen problemen rondom dit onderwerp. Er zijn bijvoorbeeld geen wachtlijsten en (de meeste) kinderen kunnen terecht op de school van hun voorkeur. Andere redenen die gemeenten noemen voor het ontbreken van afspraken zijn dat ze nog bezig zijn met het maken van afspraken of dat het onderwerp inschrijving en toelating wel is besproken, maar niet heeft geleid tot concrete afspraken.

2a. Heb meer aandacht voor afspraken over inschrijving en toelating

Gericht aan: gemeenten en schoolbesturen

We vragen gemeenten en schoolbesturen om kritisch te kijken naar hun inschrijvings- en toelatingsbeleid en te beoordelen of nieuwe afspraken nodig zijn of bestaande afspraken aangescherpt moeten worden. Gemeenten en schoolbesturen zijn verplicht om jaarlijks overleg te voeren over inschrijving en toelating. Hoewel gemeenten een inspanningsverplichting hebben om tot afspraken te komen, hebben relatief weinig gemeenten afspraken met schoolbesturen over inschrijving en toelating. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek van Oberon[4] dat er meerdere knelpunten spelen rondom inschrijving en toelating, zoals wegadvisering en vooraanmeldingen (schaduwlijsten). De gemeenten en schoolbesturen die we in dit onderzoek spraken, hebben vaak wel afspraken over de informatievoorziening voor ouders. Afspraken die specifiek gericht zijn op het verminderen van knelpunten rond vooraanmeldlijsten of wegadvisering komen echter minder vaak voor.

2b. Onderzoek of afspraken over inschrijving en toelating kunnen bijdragen aan bredere maatschappelijke doelen

Gericht aan: gemeenten en schoolbesturen

De huidige afspraken zijn vooral gericht op het verbeteren van het aanmeldproces bij scholen of het creëren van een gelijk(er) speelveld bij aanmelding. De inspectie benadrukt dat afspraken over inschrijving en toelating ook kunnen bijdragen aan bredere maatschappelijke doelen, zoals het tegengaan van onderwijssegregatie of ervoor zorgen dat het onderwijs aansluit bij de ondersteuningsbehoefte van een leerling. Het is daarom goed om tijdens het jaarlijkse overleg tussen gemeenten en schoolbesturen bredere doelen te bespreken. Vervolgens kunnen partijen tijdens dit overleg beoordelen of afspraken op het gebied van inschrijving en toelating hier (ook)

3 Leerplichtige kinderen en jongeren die nog geen 2 jaar in Nederland zijn en het Nederlands nog niet voldoende beheersen.
4 Bulder e.a. (2020). Alle scholen toegankelijk: een open deur? Toelatingsbeleid en toegankelijkheid in het funderend onderwijs.

aan kunnen bijdragen. Ook gemeenten die geen afspraken hebben, omdat zij nu geen problemen ervaren rond inschrijving en toelating, kunnen nadenken over deze bredere doelen. Het niet ervaren van knelpunten rondom inschrijving en toelating betekent namelijk niet automatisch dat er geen sprake is van onderwijssegregatie.

Er zijn verschillen in hoe met schaduwlijsten wordt omgegaan

Schaduwlijsten zijn lijsten waarop kinderen al voor hun derde levensjaar worden geregistreerd, dus voordat ze officieel in aanmerking komen voor aanmelding op een school. Het zijn informele lijsten, maar ze kunnen wel invloed hebben op het toelatingsproces van een school. Bijvoorbeeld wanneer een kind op zo'n lijst automatisch een plek krijgt zodra het 3 jaar wordt of wanneer een kind voorrang krijgt bij plaatsing. Dit is wettelijk gezien niet toegestaan. Niet alle geïnterviewden hebben zicht op het gebruik van schaduwlijsten binnen hun gemeente. De gemeenten en schoolbesturen die hier wel van op de hoogte zijn, gaan daar verschillend mee om. In sommige regio's wordt er hard tegen schaduwlijsten opgetreden. Bij andere gemeenten en schoolbesturen worden schaduwlijsten gedoogd, omdat er voldoende plek beschikbaar is op scholen en (veel) kinderen op de school van hun voorkeur worden geplaatst. Maar bestaande schaduwlijsten worden soms ook gedoogd, omdat het terugdraaien 'gedoe' oplevert. Verder geven geïnterviewden aan dat dergelijke lijsten vaak dienen om interesse onder ouders te peilen en zicht te krijgen op toekomstige leerlingaantallen. Deze lijsten zijn dan niet bedoeld om kinderen voorrang te geven bij plaatsing.

3. Vergroot zicht op schaduwlijsten en wees alert op ongewenste effecten van dergelijke lijsten, wanneer plaatsing hierop de kans op inschrijving verhoogt

Gericht aan: gemeenten en schoolbesturen

De inspectie benadrukt dat kinderen niet vóór hun derde verjaardag aangemeld en ingeschreven mogen worden bij een basisschool, zoals vermeld in artikel 40 van de Wpo. Het is niet toegestaan om 'voorinschrijvingen', 'schaduwlijsten' of andere lijsten te hanteren die leiden tot een grotere kans op toelating. Hoewel het gebruik van bijvoorbeeld interesselijsten op zich is toegestaan, kunnen ze in de praktijk leiden tot voorrang van kinderen en zo kansenongelijkheid in het onderwijs vergroten. De inspectie vraagt gemeenten en schoolbesturen om hier alert op te zijn. Het is van belang dat gemeenten en schoolbesturen zicht krijgen op het al dan niet bestaan van dergelijke lijsten bij scholen in de gemeente. Dan kunnen partijen tijdens het jaarlijkse verplichte overleg onderwijsachterstandenbeleid het gesprek hierover voeren en kunnen partners elkaar op hun verantwoordelijkheden en verplichtingen wijzen.

Toewerken naar samenwerking en een gedeelde visie

Geïnterviewden vinden het van belang om samen te werken vanuit een gedeelde visie. Een visie die vaak wordt genoemd gaat over het centraal stellen van het kind en gelijke kansen binnen het onderwijssysteem. Dit wordt gezien als een maatschappelijke opgave die alleen bereikt kan worden door samen te investeren. Concurrentie kan samenwerking tussen schoolbesturen onder druk zetten. Wanneer schoolbesturen teveel bezig zijn met hun eigen belangen kan dit een duurzame samenwerking in de weg staan. Meerdere geïnterviewden geven aan dat dit heeft gespeeld of nog steeds aan de orde is. Het opzij zetten van eigen belangen en het voorop stellen van gezamenlijke doelen is een belangrijke voorwaarde om goed samen te werken. Samenwerking biedt ook de mogelijkheid om van elkaar te leren, omdat andere gemeenten als inspiratiebron kunnen dienen. Vooral de gemeenten die meer ervaring hebben en verder zijn in hun ontwikkeling op het gebied van inschrijvings- en toelatingsprocedures kunnen een voorbeeld zijn voor andere gemeenten.

4. Ontwikkel een gezamenlijke visie op inschrijving en toelating die onderdeel uitmaakt van een breder onderwijsbeleid

Gericht aan: gemeenten en schoolbesturen

De inspectie deelt de opvatting van de geïnterviewden dat werken vanuit een gezamenlijke visie noodzakelijk is voor een effectieve en duurzame samenwerking. Een gezamenlijk startpunt is belangrijk om succesvol samen te werken. Gemeenten en schoolbesturen kunnen met afspraken over inschrijving- en toelatingsprocedures verschillende doelen nastreven, naast wat de wetgever minimaal verwacht. Het is daarom belangrijk om deze ideeën en verwachtingen vooraf met elkaar af te stemmen.

Vragen over rollen en verantwoordelijkheden bij het opstellen en naleven van afspraken

Geïnterviewden geven vaak aan dat schoolbesturen het initiatief nemen bij het maken van afspraken en dat zij zelf beslissen over onderwijskundige zaken. Daarmee bepalen zij ook voor een groot deel de inhoud van de afspraken over inschrijving en toelating. Gemeenten zijn vaak wel aanwezig bij overleggen, maar zij sturen niet op de inhoud van de afspraken. Hun rol is vaak neutraler en beperkt tot ondersteunen, organiseren en faciliteren. Voor schoolbesturen kan het lastig zijn om alle andere schoolbesturen mee te krijgen met de afspraken. Het belang van gezamenlijk afspraken maken wordt niet altijd gezien. Dit leidt er toe dat er soms concessies worden gedaan om toch tot overeenstemming te komen of dat gezamenlijke afspraken uiteindelijk helemaal niet worden gemaakt. Wanneer afspraken eenmaal zijn vastgesteld, is het van belang om deze ook te bewaken. Sommige geïnterviewden doen dit op een actieve manier, maar de meesten kiezen voor een meer passieve vorm door controle op basis van signalen. Er bestaan verschillende ideeën wie deze taak (het controleren, maar ook het aanspreken) op zich zou moeten nemen. Daarbij speelt onder andere dat geïnterviewden vrezen dat het controleren en aanspreken van elkaar de onderlinge relatie kan verslechteren.

5a. Maak heldere afspraken over verantwoordelijkheden, taken en rollen

Gericht aan: gemeenten en schoolbesturen

Omdat elke gemeente anders is, is het verstandig om vooraf gezamenlijk te bepalen wie welke verantwoordelijkheden heeft en welke rol- en taakverdeling het beste aansluit bij de lokale situatie. Dit schept duidelijkheid en maakt het bovendien ook eenvoudiger om elkaar aan te spreken wanneer een partij zich niet aan de afspraken houdt. In gemeenten waar schoolbesturen op eigen initiatief onderling afspraken maken over inschrijving en toelating, kan de gemeente wat meer op de achtergrond blijven (als zij achter de inhoud van de gemaakte afspraken staat). In regio's waar dit moeizamer verloopt, is juist meer regie en sturing vanuit de gemeente gewenst om een goede samenwerking op het gebied van inschrijving en toelating te realiseren.

5b. Maak indien nodig gebruik van gemeentelijke doorzettingsmacht als het niet lukt om gezamenlijk tot afspraken te komen

Gericht aan: gemeenten en schoolbesturen

De inspectie benadrukt dat het belangrijk is om het gesprek te voeren en gezamenlijk met alle schoolbesturen een oplossing te vinden als het niet lukt om tot overeenstemming te komen over de afspraken over inschrijving en toelating. Daarnaast wijst de inspectie gemeenten op hun wettelijk vastgelegde doorzettingsmacht wanneer er geen overeenstemming kan worden bereikt met alle schoolbesturen (artikel 162 Wpo). We krijgen de indruk dat de meeste gemeenten niet op de hoogte zijn van deze doorzettingsmacht. Dit houdt in dat de gemeente de uit het overleg voortkomende afspraken kan omzetten in bindende afspraken voor *alle* partijen. Wanneer dit na herhaalde pogingen toch niet lukt, kan de gemeente de minister vragen een geschillencommissie in te stellen die bindend advies geeft. We benadrukken dat je deze doorzettingsmacht als een uiterste middel moet zien.

Evaluatie van afspraken meestal niet op basis van concrete (streef)doelen

Meerdere geïnterviewden geven aan dat afspraken over inschrijving en toelating op termijn worden geëvalueerd of inmiddels al zijn geëvalueerd. Dit wordt meestal besproken tussen schoolbesturen en vaak ook samen met de gemeente. Evalueren op basis van concrete (streef)doelen gebeurt echter weinig. Weinig gemeenten en schoolbesturen vertalen hun afspraken over inschrijving en toelating naar concrete (streef)doelen. Als toelichting geven zij vaak aan dat het onnodig is en dat de afspraken op zichzelf voldoende zijn. Er zijn echter ook gemeenten en schoolbesturen die het lastig vinden om afspraken te concretiseren in doelen: ze weten niet goed wat een passend doel zou zijn en laten het daarom achterwege. Wanneer gemeenten en schoolbesturen wel (concrete) doelen opstellen, worden ze ook vaak geëvalueerd. Het concretiseren van doelen geeft houvast en maakt duidelijk waar partijen naartoe werken. Voorbeelden van dergelijke doelen die die geïnterviewden noemen, zijn dat alle scholen binnen de gemeente hetzelfde aanmeldformulier gebruiken of dat zij streven naar een bepaalde percentage kinderen dat wordt geplaatst op de school van hun voorkeur.

6. Vertaal afspraken naar meetbare (streef)doelen, omdat dit noodzakelijk is voor monitoring en evaluatie

Gericht aan: gemeenten en schoolbesturen

De inspectie benadrukt dat het formuleren van (meetbare) doelen richting geeft aan wat gemeenten en schoolbesturen met de afspraken over inschrijving en toelating willen bereiken. Alleen dan kan worden beoordeeld of de gemaakte afspraken voldoen of dat bijstellen nodig is. In dit rapport geven we voorbeelden van gemeenten en schoolbesturen die al hiermee werken. Het kan helpen als gemeenten en schoolbesturen hierin meer samen optrekken en van elkaar leren. Dit vormt een belangrijk onderdeel van een doorlopende kwaliteitscyclus. Ook in de jaarlijkse toezichtsgesprekken met gemeenten benadrukt de inspectie het belang van het inrichten en doorlopen van een kwaliteitscyclus.

Gemeenten ervaren de afspraken over inschrijving en toelating vooral als bevorderend voor gelijkere toegang tot het onderwijs, maar zien nog beperkte bijdrage aan het tegengaan van (onderwijs)segregatie

De ervaring met afspraken over inschrijving en toelating is overwegend positief. Geïnterviewden geven aan dat de samenwerking onderling is verbeterd, omdat er meer steun en draagvlak tussen de betrokken partijen is ontstaan. Daarnaast is er beter zicht op aanmeldingen en is het risico op dubbele inschrijvingen verminderd. Ook constateren zij dat de informatievoorziening voor ouders is verbeterd en dat veel kinderen op de school van voorkeur worden geplaatst. Tegelijkertijd geven geïnterviewden aan dat zij de invloed van de afspraken over inschrijving en toelating op het tegengaan van (onderwijs)segregatie nog beperkt zien. Er spelen volgens hen veel andere factoren mee bij het ontstaan van (onderwijs) segregatie waarop zij naar eigen gevoel beperkt invloed op kunnen uitoefenen, zoals de vrije schoolkeuze van ouders. Geïnterviewden lichten toe dat ouders vaak voor een school kiezen die aansluit bij hun waarden en overtuigingen. Dat betekent dat zij bereid zijn om verder te reizen naar een school, ook als er dichterbij gelegen scholen zijn.

7a. Zorg voor een integrale aanpak tegen onderwijssegregatie

Gericht aan: gemeenten en schoolbesturen

Dat er geen direct effect van afspraken over inschrijving en toelating op het tegengaan van onderwijssegregatie wordt ervaren door gemeenten, betekent niet dat het geen bijdrage kan leveren daaraan. Uit onderzoek van het Kenniscentrum Gemengde Scholen blijkt dat het aanpakken van onderwijssegregatie om een integrale aanpak vraagt en afspraken over inschrijving en toelating kunnen daar onderdeel van zijn.[5] Alleen afspraken maken over inschrijving en toelating om een gelijker speelveld voor ouders te creëren, leidt niet automatisch tot minder (onderwijs)segregatie. Daar zijn extra (andere) maatregelen voor nodig en het is belangrijk om daar als schoolbesturen en gemeenten ook aandacht voor te hebben. Gemeenten en schoolbesturen kunnen terecht bij het Kenniscentrum voor meer informatie en advies over het tegengaan van (onderwijs) segregatie. Ook bieden zij verschillende handreikingen aan en helpen ze gemeenten en schoolbesturen bij het vertalen van ambitie naar beleid en praktische interventies.

7b. Ondersteun gemeenten door goede voorbeelden te delen

Gericht aan: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOAB)

Gemeenten en schoolbesturen vinden het tegengaan van onderwijssegregatie een complex vraagstuk. Ook ervaren veel geïnterviewden dat de huidige afspraken over inschrijving en toelating slechts een beperkt effect hebben op het verminderen van onderwijssegregatie. Het kan hen helpen of inspireren wanneer succesvolle voorbeelden worden gedeeld van gemeenten en schoolbesturen die via afspraken over inschrijving en toelating, eventueel in combinatie met andere maatregelen, werken aan het tegengaan van(onderwijs)segregatie. Organisaties die beschikken over kennis en een breed netwerk op dit onderwerp, zoals de VNG of het GOAB, zouden hier een belangrijke ondersteunende rol in kunnen spelen.

5 Walraven e.a. (2023). Gelijke kansen op toegang tot onderwijs.

Inleiding

Onderwijssegregatie is een ongelijke verdeling over scholen van leerlingen met verschillende etnische, sociale of andere individuele kenmerken. Onderwijssegregatie ontstaat al vroeg: bij de keuze van ouders om hun kind bij een school in te schrijven en vervolgens bij de toelating van het kind tot een school. Uit onderzoek van Oberon[6] naar het toelatingsbeleid en toegankelijkheid in het funderend onderwijs en onderzoek van het Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen[7] blijkt dat bij dit proces meerdere problemen spelen. Deze problemen raken vooral kinderen van ouders met een migratieachtergrond of met een laag inkomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om wegadvisering, vooraanmeldingen of slechte transparantie en vindbaarheid van het inschrijvings- en toelatingsbeleid. Deze knelpunten rond inschrijving en toelating kunnen onderwijssegregatie versterken, omdat bepaalde groepen kinderen hierdoor mogelijk geen of slechts beperkte toegang hebben tot specifieke scholen.

Wegadvisering

In de Nederlandse Grondwet is de vrijheid van onderwijs vastgelegd. Dit betekent onder andere dat ouders vrij zijn om een school voor hun kind te kiezen. Uit onderzoek van Oberon[8] blijkt echter dat in het basis- en voortgezet onderwijs sprake is van wegadvisering. Daarbij worden leerlingen vóór de officiële aanmelding doorverwezen naar een school, bijvoorbeeld omdat zij daar beter zouden passen of meer begeleiding zouden krijgen. Vooral kinderen van ouders met een migratieachtergrond of een laag opleidingsniveau krijgen hiermee te maken.

Vooraanmeldingen

Volgens de Wpo (artikel 40, lid 2) kan een kind vanaf 3 jaar worden ingeschreven op een basisschool. In de praktijk schrijven sommige scholen kinderen echter al eerder in via zogenoemde vooraanmeldingen of 'schaduwlijsten', om ouders een plek te garanderen.[9] Ouders hopen zich hiermee te verzekeren van een plek op de school van hun keuze. Vooraanmeldingen en de daarbij voorkomende schaduwlijsten dragen bij aan kansenongelijkheid, omdat vooral hoogopgeleide ouders hun kinderen eerder aanmelden. Daardoor zijn er minder plekken beschikbaar voor kinderen van lager opgeleide ouders.

Transparantie en vindbaarheid

Het onderzoek van Oberon[10] laat zien dat de transparantie en vindbaarheid van het inschrijvings- en toelatingsbeleid van scholen kan worden verbeterd. Uit het onderzoek blijkt dat lang niet alle ouders bekend zijn met de regels over het toelatingsbeleid van de school. Zo blijkt dat het toelatingsbeleid bij een derde van de basisscholen en een vijfde van de vo-scholen niet op schrift staat. Ook geeft een klein percentage van de scholen aan dat hun toelatingsbeleid niet inzichtelijk is voor ouders. Verder blijkt ook uit onderzoek van het Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen[11] dat informatie op schoolwebsites soms ontbreekt of zelfs in strijd is met de wet.

Gemeenten spelen een belangrijke regierol bij het bestrijden van onderwijsachterstanden en het tegengaan van onderwijssegregatie. In het kader van het onderwijsachterstandenbeleid zijn zij wettelijk verplicht om jaarlijks overleg te voeren met schoolbesturen over verschillende onderwerpen, waaronder inschrijving en toelating. Dit overleg moet gericht zijn op het maken van afspraken die zoveel mogelijk worden gevat in meetbare doelen. De inspectie rapporteert jaarlijks over deze overlegplicht en de inspanningsverplichting om tot afspraken en doelen te komen in het Landelijk Rapport. Hieruit blijkt dat nog niet alle gemeenten overleg voeren met

6 Bulder e.a. (2020). Alle scholen toegankelijk: een open deur? Toelatingsbeleid en toegankelijkheid in het funderend onderwijs.
7 Walraven e.a. (2020). Naar een gelijk speelveld voor ouders in het onderwijs?
8 Bulder e.a. (2020). Alle scholen toegankelijk: een open deur? Toelatingsbeleid en toegankelijkheid in het funderend onderwijs.
9 Walraven e.a. (2020). Naar een gelijk speelveld voor ouders in het onderwijs?
10 Bulder e.a. (2020). Alle scholen toegankelijk: een open deur? Toelatingsbeleid en toegankelijkheid in het funderend onderwijs.
11 Walraven e.a. (2020). Naar een gelijk speelveld voor ouders in het onderwijs?

schoolbesturen over inschrijving en toelating. Bovendien blijkt dat in gemeenten waar dit overleg wel plaatsvindt, dit slechts in een beperkt aantal gevallen leidt tot concrete afspraken en/of doelen.[12] De inspectie vindt dit zorgelijk. Door duidelijke afspraken te maken over inschrijving en toelating kunnen gemeenten en schoolbesturen ervoor zorgen dat de toegankelijkheid van scholen verbetert. Dit kan helpen om onderwijssegregatie te verminderen.

Doelstelling

Jaarlijks brengt de inspectie in beeld in hoeverre gemeenten voldoen aan de wettelijke overlegplicht en in hoeverre er afspraken over inschrijvingen en toelating worden gemaakt. Er is echter minder bekend over de inhoud van de gemaakte afspraken. Waar gaan deze afspraken precies over? Hoe komen ze tot stand en wat leveren ze uiteindelijk op? En tegen welke knelpunten lopen gemeenten (en schoolbesturen) aan? Het doel van dit verkennende onderzoek was dan ook om meer zicht te krijgen op de afspraken die gemeenten en schoolbesturen maken over inschrijving en toelating. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Op welke wijze sturen gemeenten op het maken van afspraken met schoolbesturen po en vo over inschrijvings- en toelatingsprocedures en hoe dragen afspraken daarover volgens de gemeenten bij aan de toegankelijkheid van het onderwijs en aan het tegengaan van (onderwijs)segregatie?

Onderzoeksopzet

Deel 1: kwantitatief onderzoek

Voor dit onderzoek is een vragenlijst uitgezet onder alle 342 Nederlandse gemeenten. Zij zijn gevraagd informatie te verstrekken over hun afspraken en doelen over inschrijving en toelating en hierop een toelichting te geven. De vragenlijst bestond uit meerdere meerkeuze- en open vragen. Uiteindelijk hebben 222 (65%) gemeenten de vragenlijst ingevuld.

Deel 2: kwalitatieve verdieping

Uit de 222 gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld zijn vervolgens 15 gemeenten geselecteerd voor een interview. Deze interviews geven meer inzicht in de redenen waarom gemeenten afspraken maken over inschrijving en toelating, welke factoren hen daarbij ondersteunen of juist belemmeren, en of zij beoordelen of deze afspraken effectief zijn. Bij het selecteren van deze gemeenten hebben we rekening gehouden met:

- of zij afspraken hebben over inschrijvings- en toelatingsprocedures;
- of zij een relatief hogere CBS onderwijsachterstandsscore hebben;
- de spreiding over heel Nederland.

Omdat afspraken over inschrijvings- en toelatingsprocedures vaak tot stand komen tussen gemeenten en schoolbesturen, hebben we de gemeenten verzocht een schoolbestuurder po en/of schoolbestuurder vo uit te nodigen voor het interview. De interviews zijn semigestructureerd gehouden aan de hand van een onderwerpenlijst.

Voor een volledige beschrijving van de onderzoeksopzet verwijzen we naar het technisch rapport dat als aparte bijlage is gepubliceerd bij dit rapport.[13]

Leeswijzer

Het rapport begint in hoofdstuk 1 met het wetsartikel over het onderwijsachterstandenbeleid. We lichten dit wetsartikel toe en gaan specifiek in op de rol van het onderwerp ‘inschrijvings- en toelatingsprocedures’. In de hoofdstukken daarna komen de volgende onderwerpen aan bod:

- hoofdstuk 2: aanleiding van de afspraken;
- hoofdstuk 3: afspraken inschrijving en toelating;
- hoofdstuk 4: belemmeringen en succesfactoren;
- hoofdstuk 5: evaluatie en effectiviteit afspraken.

Elk hoofdstuk bevat een beschrijving van de onderzoeksresultaten, waarbij we de belangrijkste inzichten aan het begin van elk hoofdstuk puntsgewijs samenvatten.
In verschillende hoofdstukken zijn quotes van gemeenten en schoolbesturen toegevoegd om bevindingen te verduidelijken. Hierin hebben we taalfouten gecorrigeerd en afkortingen uitgeschreven.

12 Inspectie van het Onderwijs (2025). Landelijk rapport gemeentelijke taakuitvoering kinderopvang-onderwijs 2025.
13 Inspectie van het Onderwijs (2026). Technisch rapport inschrijving en toelating.

1. Wetsartikel onderwijsachterstandenbeleid

Het onderwerp *'inschrijving en toelatingsprocedures'* is een van de verplichte onderwerpen waarover gemeenten jaarlijks moeten overleggen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Dit overleg moet gericht zijn op het maken afspraken en meetbare doelen. Dit hoofdstuk geeft context bij het wetsartikel over het onderwijsachterstandenbeleid[14] en de verplichtingen die hieruit voortvloeien voor gemeenten op het gebied van inschrijving en toelating.

1.1 Historie

Vóór 2005. Gemeenten zijn verplicht om elke 4 jaar een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan op te stellen. In dit plan worden de doelstellingen, activiteiten, inzet van school- en gemeentelijke middelen, wijze van verantwoording en de wijze waarop het plan tot stand wordt gebracht vastgelegd.

2006. De verplichting tot het opstellen van een onderwijsachterstandenplan wordt geschrapt. Er treedt een nieuwe wettelijke regeling in werking voor het onderwijsachterstandenbeleid.[15] Een verplicht overleg tussen gemeenten en schoolbesturen wordt ingevoerd. Dit overleg heeft betrekking op zowel het po als vo en heeft als doel het maken van afspraken over: '*het bevorderen van integratie en het voorkomen van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, waaronder voor het primair onderwijs de doorlopende leerlijn van voorschoolse educatie naar basisonderwijs*'. Het doel van dit overleg is onder andere om in het basisonderwijs te zorgen voor een betere spreiding van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen binnen een gemeente. Verwacht wordt dat het overleg ook zal bijdragen aan het terugdringen van de achterstandsproblematiek in een gemeente.[16] Het onderwerp *'inschrijving- en toelatingsprocedures'* wordt nog niet genoemd in deze nieuwe regeling.

2009. Er wordt een wijziging over het onderwijsachterstandenbeleid doorgevoerd in de Wet op het primair onderwijs (Wpo). De *'doorlopende leerlijn van voorschoolse educatie naar basisonderwijs'* wordt geschrapt, omdat hier al een afsprakenverplichting voor geldt. Verder blijft de overlegplicht bestaan. De verplichte overlegonderwerpen worden echter uitgebreid met '*inschrijving- en toelatingsprocedures*'. Een uitleg voor deze uitbreiding ontbreekt in de memorie van toelichting. Het doel van het jaarlijks verplichte overleg blijft gericht op een evenwichtige verdeling van achterstandsleerlingen over de scholen binnen de gemeente.[17]

Heden. Er zijn na 2009 geen wijzigingen meer doorgevoerd in het wetsartikel over het onderwijsachterstandenbeleid. Het huidige wetsartikel in de Wpo en Wvo over het overleg onderwijsachterstandenbeleid en de afstemming over inschrijving- en toelatingsprocedures luidt als volgt:

Overleg onderwijsachterstandenbeleid (artikel 161 Wpo en artikel 3.42 Wvo) [18]

'Het college van burgemeester en wethouders en de bevoegde gezagsorganen van de scholen en de kinderopvang, bedoeld in de Wet kinderopvang in de gemeente voeren tenminste jaarlijks overleg over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures en het uit het overleg voortvloeiende voorstel van het bevoegd gezag van in de gemeente gevestigde scholen om tot een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen te komen. Het overleg is gericht op het maken van afspraken over de in de eerste volzin bedoelde onderwerpen. Deze afspraken hebben zoveel mogelijk het karakter van meetbare doelen. (...)'

14 Artikel 161 in de Wet op het primair onderwijs (Wpo) en artikel 3.42 in de Wet op het voortgezet onderwijs 2020 (Wvo)
15 Overheid.nl (2006). Wetsvoorstel nieuwe wettelijke regeling onderwijsachterstandenbeleid
16 Overheid.nl (2005). Memorie van toelichting nieuwe wettelijke regeling onderwijsachterstandenbeleid
17 Overheid.nl (2009). Memorie van toelichting wijziging regeling onderwijsachterstandenbeleid
18 Overheid.nl (2026). Wet op het primair onderwijs

1.2 Terminologie

1.2.1 Aanmelden, toelaten en inschrijven

De termen aanmelden, toelaten en inschrijven worden soms door elkaar gebruikt, terwijl ze elk een eigen betekenis hebben. Ook in de Wpo en de Wvo wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen aanmelden, toelaten en inschrijven. Deze kunnen als volgt worden omschreven:

1. Aanmelden: ouders geven bij school aan dat ze hun kind naar die school willen laten gaan. Het kind is dan nog niet officieel toegelaten.
2. Toelaten: het bevoegd gezag van een school beslist of het kind wordt toegelaten en geeft daarmee formeel toestemming voor plaatsing.
3. Inschrijven: nadat een kind is toegelaten, registreert de school het kind officieel als leerling van de school en meldt dit bij DUO.

Opvallend is dat in artikel 161 van de Wpo en artikel 3.42 van de Wvo uitsluitend wordt gesproken over *'inschrijvings- en toelatingsprocedures'*. Het begrip *'aanmelden'* wordt hierbij niet genoemd.

1.2.2 Gelijke kansen, onderwijssegregatie, school van voorkeur et cetera

Het valt ons op dat begrippen soms door elkaar worden gebruikt en daarbij als synoniemen worden gezien.
Zo worden bijvoorbeeld het tegengaan van segregatie en het bevorderen van gelijke kansen vaak door elkaar gehaald, of wordt gelijke kansen om een succesvolle schoolcarrière te doorlopen gelijkgesteld aan gelijke kansen om op de school van voorkeur geplaatst te worden. Het gaat echter om wezenlijk verschillende begrippen, die elkaar in bepaalde situaties zelfs kunnen tegenwerken. Zo kan het streven naar gelijke kansen om op de gewenste school te komen juist ook leiden tot meer onderwijssegregatie. Bovendien is de school van voorkeur niet altijd de meest passende plek voor een kind, kijkend naar het ondersteuningsprofiel van een school. In dit onderzoek gebruiken we quotes van geïnterviewden, die deze termen soms ook door elkaar gebruiken. We kunnen geen duiding geven aan wat een geïnterviewde op dat moment precies bedoelt.

2. Aanleiding afspraken

Wat zijn voor gemeenten en schoolbesturen belangrijke aanleidingen om over inschrijvings- en toelatingsprocedures afspraken te maken? Daarover rapporteren we in dit hoofdstuk, op basis van de interviews en quotes van geïnterviewden. Sommige aanleidingen worden meermaals genoemd, andere door een enkele geïnterviewde.

2.1 Samenvatting

- Scholen en gemeenten maken onder andere afspraken over inschrijving en toelating om beter zicht te krijgen op de instroom in het onderwijs, bijvoorbeeld op verwachte leerlingaantallen en dubbele inschrijvingen. Ook maken zij afspraken vanuit efficiëntieoverwegingen, zoals het opzetten van een centrale informatievoorziening en aanmeldprocedure. Daardoor hoeven individuele scholen dit niet langer zelf te organiseren. Ook worden afspraken gemaakt om beter te sturen op schoolgrootte en spreiding zodat die in balans blijven. Bij deze redenen staat vooral het belang van gemeenten en schoolbesturen centraal.
- Een ander doel van het maken van afspraken is om een gelijk(er) speelveld voor ouders te creëren. Dit kan bijvoorbeeld door gelijke voorrangs- en plaatsingsregels te hanteren en de informatievoorziening over aanmeldprocedures voor ouders te verbeteren. Hiermee neemt de kans toe dat kinderen op de school van hun voorkeur terecht komen, iets wat gemeenten en schoolbesturen belangrijk vinden. De focus van deze maatregelen ligt vooral op het belang ouders en kinderen.
- Ten slotte, maar aanmerkelijk minder vaak, worden aanleidingen genoemd die gemengde scholen stimuleren en gelijke kansen voor een succesvolle schoolcarrière bevorderen. Bijvoorbeeld door het bieden van passend onderwijs en een doorgaande ontwikkellijn. Dit zijn redenen die meer zijn gericht op een maatschappelijk belang.

2.2 Meer zicht en sturingsmogelijkheden

De geïnterviewden noemen verschillende organisatorische aanleidingen voor het maken van afspraken. Hierbij speelt het belang van schoolbesturen en/of gemeenten vaak een rol. De belangen van ouders en kinderen komen daarbij minder sterk naar voren. We lichten een aantal van deze aanleidingen toe.

2.2.1 Meer zicht op aanmeldingen

Veel geïnterviewden zien het maken van afspraken over inschrijvings- en toelatingsprocedures als middel om meer zicht te krijgen op de aanmeldingen. Ouders melden namelijk hun kinderen soms op meerdere scholen aan. Na toelating door de school van hun keuze, melden ze zich niet af bij de andere scholen. Hierdoor is het voor scholen niet helder hoeveel leerlingen ze het volgende schooljaar daadwerkelijk kunnen verwachten. Schoolbesturen geven aan door het maken van afspraken met elkaar een betere inschatting kunnen maken van het aantal te verwachten leerlingen. Zonder deze afspraken komen er soms minder kinderen dan verwacht (quote 1a). Ook komt er hierdoor meer zicht op kinderen die bij meerdere scholen tegelijk aangemeld zijn. Zonder afspraken weten scholen vaak pas vrij laat welke kinderen daadwerkelijk op hun school zullen komen. Door hier afspraken over te maken komt er voor scholen meer duidelijkheid over de verwachte leerlingaantallen (quote 1b) en kunnen dubbele inschrijvingen bij DUO voorkomen of verminderd worden.

Quote 1a:
"Dat was één van de redenen waarom dit twee jaar geleden is ingevoerd. Ouders schreven hun kind in op drie verschillende scholen en dat weet je helemaal niet."
(Gemeente)

Quote 1b:
"Het voelt voor mij meer als controle op de aanmeldingen, dan dat het gaat bijdragen aan kansengelijkheid. Ik denk niet dat het echt wat gaat doen aan de diversiteit op scholen."
(Gemeente)

2.2.2 Efficiënte en uniforme werkwijze

Een andere genoemde praktische aanleiding om afspraken te maken over inschrijving en toelating is de tijd en kosten die scholen besteden aan het informeren van ouders. Scholen zijn soms veel geld en tijd kwijt aan het promoten van hun school (quote 1c). Door afspraken te maken over bijvoorbeeld het gezamenlijk opstellen van een informatiegids over inschrijfprocedures en over de verdeling van leerlingen, hoeven schoolbesturen hier minder geld en energie in te steken. Zo voorkom je dat iedere individuele school hiervoor afzonderlijk processen moet inrichten. De gemeente kan hier een ondersteunende rol in spelen (quote 1d).

Quote 1c:
"Dat had aan de ene kant te maken met een concurrentieslag waarbij er veel onderwijsgeld naar advertenties ging. Wij zeiden dat we dat niet meer gingen doen. Er wordt niet meer geadverteerd anders dan geregeld en we hebben met elkaar afspraken gemaakt over hoe dat te doen."
(Schoolbestuurder vo)

Quote 1d:
"Het is puur administratief ondersteunen, één werkwijze, een optimale overdracht van po naar vo. Niet meer met formulieren werken, dat er een keer iemand blijft liggen."
(Schoolbestuurder vo)

2.2.3 Sturen op spreiding en grootte

Gemeenten en schoolbesturen kunnen te maken krijgen met plaatsingsproblemen, bijvoorbeeld wanneer leerling-aantallen (onverwachts) stijgen of als er populaire scholen zijn gevestigd in de gemeenten. Voor sommige geïnterviewden was dit aanleiding om gezamenlijke afspraken te maken. Zo krijgen gemeenten aan de voorkant meer grip en sturingsmogelijkheden. Ook hebben zij dan beter inzicht in hoe leerlingen het beste verdeeld kunnen worden over beschikbare scholen binnen de gemeente. Verder kunnen afspraken over de omvang en spreiding van scholen (quote 1e) voorkomen dat nieuwe scholen moeten worden geopend, bestaande scholen moeten sluiten of noodvoorzieningen nodig zijn.

Quote 1e:
"We gebruiken het plaatsingsbeleid niet alleen om kansen te creëren, maar ook om te sturen op de grootte en spreiding van scholen, zodat ze in balans zijn en hun eigen broek op kunnen houden."
(Schoolbestuurder po)

2.3 Het creëren van een gelijk(er) speelveld

De genoemde aanleidingen kunnen ook een ander doel hebben. Ze kunnen zorgen voor een gelijker speelveld voor ouders en kinderen bij de keuze voor een school. Ook de toelating op de school van hun voorkeur speelt daarin mee. Door aan de voorkant van dit proces eventuele ongelijkheid weg te nemen, is de verwachting dat kinderen vaker op de school van hun voorkeur geplaatst worden. Dat kan bijvoorbeeld door uniforme informatievoorziening of gelijke plaatsing- en voorrangsregels te hanteren.

2.3.1 Alle ouders gelijktijdig en uniform informeren

Informatievoorziening voor alle ouders is belangrijk om een gelijk speelveld te creëren. Meerdere gemeenten en schoolbesturen willen ouders informeren zodat zij hun kind tijdig aanmelden (quote 1f en 1g). Er is een groep ouders die moeite heeft de weg te vinden naar het onderwijs. Zij melden hun kinderen pas laat aan omdat zij niet op de hoogte zijn van het inschrijvings- en toelatingsproces. Dit komt vaker voor bij ouders die een beperkte taalbeheersing hebben of uit een andere cultuur komen. Het gevolg kan zijn dat sommige scholen al vol zijn als zij hun kind willen inschrijven.

Quote 1f:
"We willen het liefst alle ouders benaderen, zodat we iedereen een gelijke kans geven om de informatie te krijgen dat je je op een bepaald moment moet inschrijven. Anders val je alsnog buiten de boot. Als je met vier jaar denkt: mijn kind moet naar school, ik ga nu kijken welke school mij leuk lijkt, dan ben je te laat. Dat moet een jaar van tevoren. Je moet ook weten dat je dat moet doen."
(Gemeente)

Quote 1g:
"Het kan niet zo zijn dat een ouder (...), die exact weet hoe het zit als zijn kind geboren wordt, drie dagen later zijn kind inschrijft (...) en het formulier door de bus gooit, een plek heeft. Een ander mist de plek, omdat ze geen idee hebben. Zij wachten netjes tot die brief komt bij tweeënhalf en melden dan pas aan bij vier/vijf scholen dichtbij in die buurt."
(Schoolbestuurder po)

2.3.2 Gelijke voorrangs- en plaatsingsregels

Een onderdeel van het creëren van een gelijker speelveld is het hanteren van gelijke voorrang- en plaatsingsregels. Door deze gezamenlijk op te stellen (quote 1h), werken alle scholen met dezelfde uitgangspunten wanneer kinderen worden aangemeld en toegelaten. Dit zorgt voor transparantie en duidelijkheid voor ouders en draagt bij aan een gelijker speelveld. Voorbeelden van kenmerken die geïnterviewden noemen die voorrang opleveren zijn:

- In het postcodegebied van de school wonen;
- Deelname aan onderwijs met een specifiek onderwijsconcept (bijvoorbeeld Montessori);
- Er zijn al broers of zussen geplaatst op de school.

Gezamenlijke afspraken over onder welke voorwaarden je leerlingen toelaat of mag weigeren, kunnen ouders helpen op de school van hun keuze te komen. Sommige scholen vragen ouders hun grondslag te onderschrijven of er respect voor te hebben. Dit kan zorgen voor selectie aan de poort (quote 1i).

Quote 1h:
"Het proces om te komen tot een plaatsing is hetgeen wat de school doet. Daar hebben we voorrangsregels met elkaar afgesproken. Er zit ook vrijheid bij de school over hoe ze dat hanteren."
(Gemeente)

Quote 1i:
"Het heeft voor ons meerdere lagen: eerlijke kansen, het verwijderen van dubbele inschrijvingen, het voorkomen van selectie aan de poort en het sturen op schoolgrootte."
(Schoolbestuurder po)

2.3.3 Streven naar plaatsing op de school van voorkeur

Gemeenten en schoolbesturen vinden de wensen en behoeften van ouders en hun kinderen belangrijk als het gaat om plaatsing op school. Veel geïnterviewden streven dan ook naar een zo hoog mogelijk percentage leerlingen dat op de school van hun eerste (en soms tweede of derde) voorkeur terecht komt (quote 1j en 1k). Deze aanleiding voor het maken van afspraken lijkt dus vooral ingegeven door het belang van individuele ouders.

Quote 1j:
"Mijn doel is ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk kinderen op hun eerste plaatsing worden geplaatst. Daar zit ook de maatschappelijke relevantie. Je wil uiteindelijk de behoefte van leerlingen honoreren. Dat is de primaire doelstelling. Meer is er niet."
(Schoolbestuurder vo)

Quote 1k:
"De wens is altijd om ze te plaatsen op de eerste school van voorkeur. Dat lukt niet altijd, dus dan is het de tweede, derde of vierde. Ouders worden daar dan weer over geïnformeerd."
(Gemeente)

2.4 Streven naar diversiteit op scholen

Een andere reden die geïnterviewden noemen om regie te pakken op het proces van inschrijving en toelating, is de wens om gemengde scholen te hebben, en leerlingen dus meer te spreiden (quote 1l). Op gemengde scholen komen leerlingen met verschillende achtergronden elkaar tegen en leren ze omgaan met deze verschillen. Daarnaast is het creëren van gemengde scholen een middel om eventuele onderwijs-segregatie tegen te gaan. Dit vergroot de kansen voor leerlingen om zichzelf optimaal te ontwikkelen.

Quote 1l:
"We willen de leerlingen beter spreiden. We willen meer die gemêleerde scholen stimuleren. Dat is van waaruit het is gestart. Als gemeente zie je dat ook graag."
(Gemeente)

2.5 Gelijke onderwijskansen bevorderen

Tot slot noemen geïnterviewden verschillende aanleidingen die gaan over het creëren van gelijke onderwijskansen voor kinderen. Hiermee bedoelen zij niet zozeer een gelijke kans om op een school van keuze te komen, maar meer dat de kinderen op een school terecht komen die het beste aansluit bij hun (ondersteunings)behoefte. Dat vergroot de kansen op een succesvolle schoolcarrière. We lichten een aantal van deze genoemde aanleidingen toe.

2.5.1 Passend onderwijs door rekening te houden met ondersteuningsprofiel

Een belangrijke aanleiding voor gemeenten en school-besturen om afspraken te maken over het inschrijvings- en toelatingsproces is de wens om passend onderwijs te bieden (quote 8). Door regie te pakken op welke kinderen met welke ondersteuningsbehoefte waar terecht komen, wordt de kans op passende ondersteuning binnen de school groter.
Dit komt het ontwikkelingsproces van deze leerlingen ten goede. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de school kan doen waar het goed in is, omdat er bij de toelating rekening gehouden wordt met het ondersteuningsprofiel (quote 1m en 1n). Voor het samenwerkingsverband is dit ook gunstig: als leerlingen geplaatst worden waar expertise zit, hoef je dit minder buiten de schoolmuren te zoeken.

Quote 1m:
"Dat scholen bewust aan de slag gingen met: wat kunnen wij bieden? Welk profiel hebben we als school? Welke kinderen kunnen wij een passend aanbod bieden en welke kinderen niet? Waar ligt de grens? Dat is denk ik ongeveer de aanleiding geweest."
(Gemeente)

Quote 1n:
"Daarnaast kijken we samen met de gemeente of we binnen de grote kernen van de gemeente (...) toe kunnen werken naar één aanmeldpunt. Daar wordt bekeken waar de kinderen naartoe gaan, zodat je dit duidelijk kunt koppelen aan het ondersteuningsprofiel van de school."
(Schoolbestuurder po)

2.5.2 Doorgaande lijn tussen opvang en onderwijs

Ook de doorgaande lijn wordt genoemd als reden om afspraken te maken (quote 1o). Geïnterviewden vinden het wenselijk dat kinderen die aan een bepaalde peutervoorziening deelnemen, kunnen doorstromen naar de school waarmee deze voorziening samenwerkt. Door deze kinderen voorrang te geven bij de toelating (zie ook voorrangs- en plaatsingsregels), stimuleer je dat hun ontwikkelingsproces geen onderbreking kent, doordat bijvoorbeeld de school met een andere insteek of programma werkt dan de peutervoorziening.

Quote 1o:
"We vinden de doorgaande lijn belangrijk. Als jij je graag zou willen aanmelden op een peutervoorziening en daarna doorgaan naar de basisschool die daarbij inzit... Maar de realiteit is dat vanuit de huisvesting het nog niet op elke locatie zo is. Daarom is het nog geen standaard voorrangsregel."
(Gemeente)

3. Afspraken inschrijving en toelating

In dit hoofdstuk brengen we de afspraken rond inschrijvings- en toelatingsprocedures in beeld. Het gaat zowel om het aantal gemeenten dat hierover afspraken maakt als om de inhoud van deze afspraken. Daarnaast besteden we aandacht aan een centraal aanmeldbeleid en het bestaan van zogeheten schaduwlijsten. Dit zijn registratielijsten die sommige scholen gebruiken voor vroege aanmeldingen, nog vóór de wettelijke leeftijd van 3 jaar.

3.1 Samenvatting

- Ruim een derde van de gemeenten (38%) geeft in de vragenlijst aan dat ze afspraken hebben over inschrijving en toelating. Meestal worden deze met po- en vo-scholen gemaakt of alleen met po-scholen. Een veelvoorkomende reden voor gemeenten om geen afspraken te maken, is dat zij geen knelpunten ervaren rondom inschrijving en toelating.
- Als er afspraken zijn, gaan deze in zowel het po als vo over het aanmeldingsproces, nieuwkomers en informatie-verstrekking voor ouders. Afspraken over voorrangs- en plaatsingsregels komen minder vaak voor. Wanneer deze wel aan bod komen, gaat het meestal om de inzet van een loting en een voorrangsregeling voor broers en zussen.
- Afspraken over inschrijving en toelating voor het po worden vaker vastgelegd in beleid dat is vastgesteld door het college dan in het vo. Gemeenten geven aan dat betrokken partijen, zoals schoolbesturen en -directeuren, deze afspraken wel vaak op een andere (bestuurlijke) manier vaststellen. Ook worden afspraken soms binnen bestaande overlegstructuren vastgesteld, zoals de Lokaal Educatieve Agenda (LEA) of het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) Passend Onderwijs.
- Ongeveer 1 op de 5 gemeenten (21%) hanteert een centraal aanmeldbeleid, met onder andere als doel een uniformer aanmeldproces. Een centraal aanmeldbeleid geeft gemeenten en schoolbesturen vaak meer zicht op aanmeldingen. Daarnaast gaat het vaak om een gedigitaliseerd systeem wat ervoor zorgt dat deelnemende scholen de afspraken over inschrijving en toelating beter naleven.
- Gemeenten en schoolbesturen gaan verschillen om met zogeheten schaduwlijsten. Sommige gemeenten treden hier streng tegen op, terwijl andere (bestaande) lijsten gedogen, omdat er bijvoorbeeld voldoende plaatsen zijn en de meeste kinderen op de school van voorkeur terecht-komen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat de lijsten bedoeld zijn om interesse en toekomstige instroom te inventariseren. Zij zijn zich er echter niet altijd van bewust dat vroege aanmelders mogelijk in het voordeel zijn.

3.2 Aantal gemeenten met afspraken

3.2.1 Minderheid van gemeenten heeft afspraken, vaker afspraken bij gemeenten in zeer sterk stedelijke gebieden

Uit de vragenlijst komt naar voren dat 38% van de gemeenten afspraken heeft over inschrijving en toelatings-procedures met schoolbesturen.[19] Meestal worden er afspraken gemaakt met zowel po- als vo-schoolbesturen of alleen met po-schoolbesturen. Het hebben van afspraken met alleen vo-schoolbesturen komt bijna niet voor. Daarnaast komen er ook nog andere vormen voor, bijvoorbeeld:

- vo- en/of po-scholen die onderling afspraken maken zonder de gemeente;
- gemeenten die alleen afspraken hebben voor een specifieke doelgroep, zoals nieuwkomers;
- gemeenten die afspraken hebben met een deel van de gevestigde scholen, bijvoorbeeld alleen met religieuze scholen.

Gemeenten in zeer sterk stedelijke gebieden hebben relatief vaker afspraken met schoolbesturen over inschrijving en toelating. Van deze groep heeft 80% afspraken met po-schoolbesturen, vo-schoolbesturen of met allebei. Dit percentage ligt hoger dan bij gemeenten met een lagere stedelijkheidsgraad (zie tabel 1). Mogelijk worden er in sterk stedelijke gebieden vaker afspraken gemaakt, omdat onderwijssegregatie daar meer speelt[20].

19 Ter vergelijking: in het Landelijk rapport gemeentelijke taakuitvoering 2025 rapporteerde we dat 57% van de gemeenten afspraken maken over inschrijving en toelating. In dit onderzoek ligt het percentage dus lager. In 2026 gaan we in gesprek met gemeenten om dit verschil te kunnen verklaren.

20 Muskens e.a. (2025). Gescheiden werelden: Onderwijssegregatie houdt aan. Onderzoek naar segregatie in het primair en voortgezet onderwijs van 2017-2018 tot en met 2023-2024.

Tabel 1. *Afspraken met schoolbesturen per stedelijkheidsgraad, 2025*

Stedelijkheid	Percentage gemeenten met afspraken	po	vo	po & vo
Zeer sterk stedelijk (n = 15)	80%	13%	7%	60%
Sterk stedelijk (n = 49)	38%	12%	4%	22%
Matig stedelijk (n = 45)	27%	9%	0%	18%
Weinig stedelijk (n = 77)	42%	25%	0%	17%
Niet stedelijk (n = 36)	28%	6%	0%	22%

3.2.2 "Probleem speelt niet" veelvoorkomende reden voor geen afspraken

De meest genoemde reden voor het ontbreken van afspraken is dat het onderwerp volgens gemeenten niet speelt, bijvoorbeeld omdat er geen vo-school is of er maar enkele po-scholen aanwezig zijn in de gemeente. Ook geïnterviewden bevestigen dat: wanneer ze geen afspraken hebben, zij geen knelpunten ervaren rondom inschrijving en toelating. Er zijn bijvoorbeeld geen wachtlijsten, er is geen sprake van wegadvisering en er worden geen schaduwlijsten gebruikt. Als zich wel problemen voordoen, dan worden die snel gezamenlijk opgepakt omdat er korte lijnen zijn tussen schoolbesturen en gemeenten.

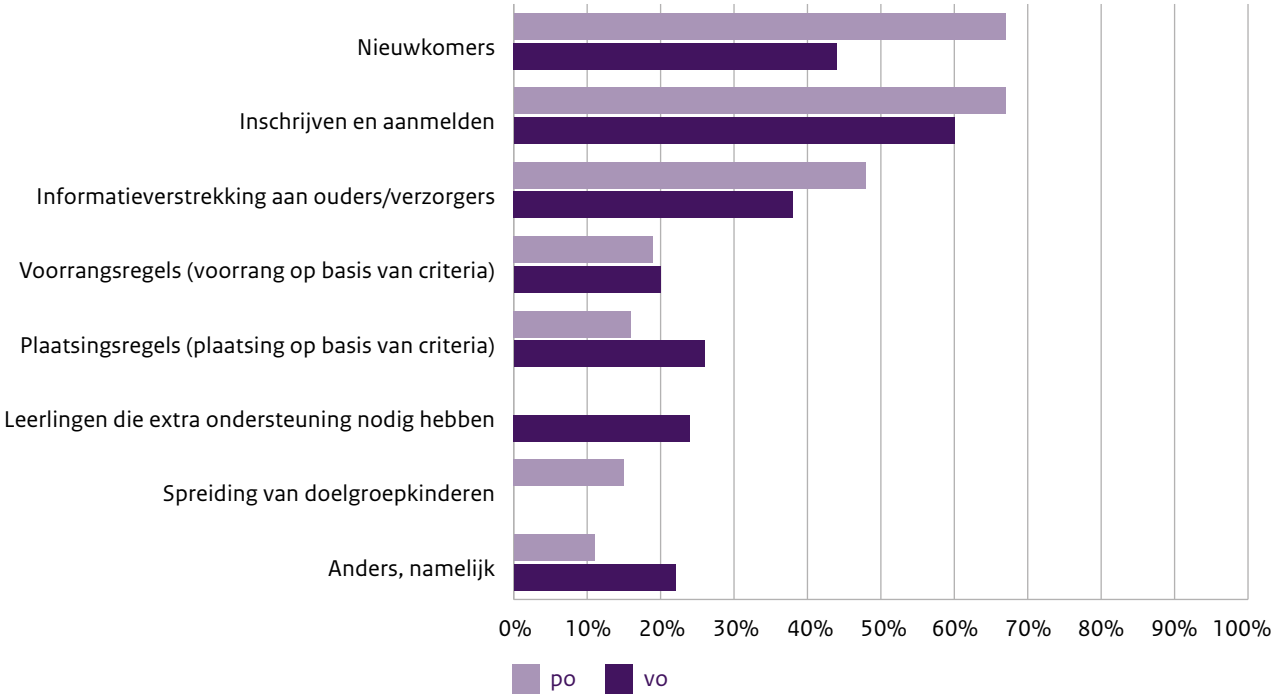
Andere redenen die veel gemeenten noemen voor het ontbreken van afspraken is dat ze nog bezig zijn met het maken van afspraken. Ook kan het voorkomen dat het onderwerp inschrijving en toelating wél is besproken, maar dat er geen concrete afspraken aan zijn verbonden.

3.3 Inhoud van de afspraken

3.3.1 Afspraken gaan vooral over inschrijven en aanmelden, nieuwkomers en informatie-verstrekking

De gemeenten die aangeven afspraken te hebben over het inschrijvings- en toelatingsproces, hebben we gevraagd deze afspraken inhoudelijk toe te lichten. Er zijn enkele verschillen zichtbaar tussen het po en vo, maar in beide onderwijs-sectoren worden over dezelfde onderwerpen het vaakst afspraken gemaakt, namelijk: het aanmelden van leerlingen, nieuwkomers[21] en de informatieverstrekking aan ouders en/of verzorgers (zie figuur 1).

Figuur 1. *Onderwerpen afspraken over inschrijving en toelating, 2025*



21 Leerplichtige kinderen en jongeren die nog geen 2 jaar in Nederland zijn en het Nederlands nog niet voldoende beheersen.

In tabel 2 staan van de 3 meest voorkomende onderwerpen enkele voorbeelden van afspraken die gemeenten noemen. In het technisch rapport is een volledig overzicht te vinden van alle afspraken per onderwerp die door de gemeenten zijn genoemd.

Tabel 2. *Voorbeelden van afspraken over de 3 meest voorkomende onderwerpen, 2025*

Meest voorkomende onderwerpen	Voorbeelden van afspraken
Aanmelden	• Er is één centraal inschrijfmoment (po en vo) • Ouders moeten hun kinderen schriftelijk aanmelden bij een school (po) • Leerlingen melden zich aan op één centrale website (vo)
Nieuwkomers	• Er is vastgelegd hoeveel nieuwkomersleerlingen waar worden opgevangen (po en vo) • Ouders van nieuwkomerskinderen krijgen hulp van scholen, welzijnsorganisaties of de gemeente bij het zoeken naar een school voor hun kinderen (po en vo) • Nieuwkomersleerlingen gaan altijd eerst naar een speciale (taal)school of schakelklas (po en vo) • Nieuwkomersleerlingen stromen direct in bij het reguliere onderwijs (po en vo)
Informatievoorziening	• Alle ouders ontvangen een brief met informatie over aanmelden (po en vo) • Alle scholen gebruiken dezelfde standaardtekst over inschrijving en toelating op hun website (po) • Wanneer bijna 5-jarigen nog niet zijn aangemeld op een school schrijft de gemeenten de ouders aan (po) • Alle scholen organiseren jaarlijks gezamenlijk een open dag (po)

Waar gemeenten ook afspraken over maken, maar in mindere mate, zijn specifieke regels rondom plaatsing en voorrang. Deze bepalen onder andere de volgorde van toelating wanneer een school meer aanmeldingen krijgt dan dat er beschikbare plaatsen zijn. Wanneer hierover afspraken zijn gemaakt, gaat het in het po en vo meestal om het inzetten van een loting als plaatsingsregel. Wat betreft voorrangsregels zien we dat afspraken in het po bijna altijd gaan over een broer/zus-voorrangsregeling. Dit betekent dat een kind voorrang krijgt wanneer er al een oudere broer of zus op de school zit. In het vo is het minder gebruikelijk dat deze regeling wordt gehanteerd. Andere, meer specifieke voorrangsregels die sommige gemeenten noemen, gaan over leerlingen die voorrang krijgen op een vo-school wanneer zij afkomstig zijn van po-scholen met een vergelijkbaar onderwijsconcept. Daarnaast gelden voor sommige po- en vo-scholen voorrangsregels voor kinderen van medewerkers.

3.3.2 Afspraken niet altijd in een door college vastgesteld beleid

Het verschilt in hoeverre afspraken over inschrijving en toelating worden vastgelegd in beleid dat is vastgesteld door het college. Bij afspraken voor het po gebeurt dit vaker dan bij afspraken voor het vo. Voor exacte cijfers en percentages hierover verwijzen we naar het technisch rapport.[22] Niet alle gemeenten vinden het noodzakelijk om afspraken over inschrijving en toelating in beleid te verankeren. Sommige gemeenten lichten toe dat het beleid misschien niet is vastgesteld door het college, maar wel op een ander (bestuurlijk) niveau is vastgelegd. Zo kan het bijvoorbeeld geaccordeerd zijn door de wethouder of ondertekend door alle betrokken partijen, zoals schoolbesturen en -directeuren. Ook komt het voor dat afspraken zijn vastgesteld in bijvoorbeeld de Lokaal Educatieve Agenda (LEA) of in het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO).

3.4 Centraal aanmeldbeleid

Afspraken over inschrijving en toelating kunnen neerkomen op het hanteren van een centraal aanmeldbeleid.
Een centraal aanmeldbeleid kan een maatregel zijn om regie te voeren op de leerlingstromen, doordat een centrale en transparante aanpak wordt gehanteerd.[23] Bij een centraal aanmeldbeleid coördineert en beheert een centrale instantie (zoals de gemeente) de aanmeldingen voor scholen.

3.4.1 Streven naar uniformiteit en eerlijkheid in aanmeldprocedure

Ruim 1 op de 5 gemeenten (21%) geeft aan een centraal aanmeldbeleid te hanteren. Gemeenten hebben verschillende doelen met dit centraal aanmeldbeleid. Voorbeelden die worden genoemd:

1. Zorgen voor een (meer) uniforme en eerlijke procedure voor het aanmelden van kinderen, zodat iedereen een gelijke kans krijgt om op hun school van voorkeur te komen.

22 Inspectie van het Onderwijs (2026). Technisch rapport themaonderzoek inschrijving en toelating.
23 Walraven e.a. (2023). Gelijke kansen op toegang tot onderwijs.

2. Streven naar een meer evenwichtige spreiding van leerlingen over scholen en voorkomt het willekeurige plaatsen door een gestructureerde toewijzing van beschikbare plekken.

Wanneer er een centraal aanmeldbeleid wordt gehanteerd, geldt dit meestal voor po- én vo-scholen of alleen voor vo-scholen. Daarnaast zijn er gemeenten die aangeven dat ze bezig zijn met het opzetten van een centraal aanmeldsysteem of dat ze alleen een centraal aanmeldsysteem hebben voor nieuwkomers. Voorbeelden die gemeenten noemen van hoe hun centraal aanmeldbeleid is vormgegeven, zijn onder andere:

- Een lotingsysteem hanteren voor het vo. Leerlingen kunnen hun voorkeursscholen opgegeven en worden op basis van loting geplaatst.
- Eén aanmeldformulier hanteren waarmee leerlingen zich op meerdere scholen tegelijk kunnen aanmelden. Kinderen worden op basis van de doorgegeven voorkeur en beschikbare plekken geplaatst.
- Een gezamenlijke aanmeldperiode hanteren: alle leerlingen moeten zich in dezelfde periode aanmelden voor een school.
- Leerlingen die in de buurt van de school wonen krijgen voorrang.

3.4.2 Meer zicht op aanmeldingen

In de interviews met gemeenten en schoolbesturen is het centraal aanmeldbeleid ook aan bod gekomen. Daarin is er onder andere gesproken over wat dit oplevert. Sommige geïnterviewden zijn hier pas recent mee gestart en hebben nog geen zicht op de eventuele effecten. Andere geïnterviewden, die hier al langer ervaring mee hebben, benoemen verschillende voor- en nadelen. Het levert bijvoorbeeld meer zicht op de aanmeldingen op. Ook ervaren geïnterviewden dat betrokken schoolbesturen zich beter aan de inschrijvings- en toelatingsafspraken houden, omdat het centraal aanmeldbeleid vaak een digitaal ingeregeld systeem is. Afwijken hiervan is haast niet mogelijk. Verder zien geïnterviewden tevreden schooldirecteuren, omdat ze zelf niet meer het selectieproces hoeven te organiseren. Tegelijkertijd geven de geïnterviewden aan dat het juist een uitdaging kan zijn om (alle) schoolbesturen mee te krijgen met een centraal geregeld systeem. Een ander knelpunt waar geïnterviewden tegen aanlopen is weerstand vanuit ouders, wat vooral speelt als het niet lukt om op de school van voorkeur te komen. Tot slot denken sommige geïnterviewden dat een centraal aanmeldbeleid niet per se bijdraagt aan meer diversiteit op scholen, maar vooral organisatorisch en administratieve voordelen biedt (quote 2a).

Quote 2a:
"Ik denk niet dat dit [centraal aanmeldsysteem] een wonderbaarlijke switch gaat maken in de doelgroepen op de ene of op de andere school. Ik weet ook niet of dat een bijdrage daaraan gaat leveren."
(Gemeente)

3.5 Schaduwlijsten

Een onderwerp dat niet specifiek is uitgevraagd in de vragenlijst, maar wel ter sprake is gekomen in de interviews met gemeenten en schoolbesturen zijn de zogeheten schaduwlijsten. In de praktijk worden ze ook wel 'interesse- of belangstellinglijsten' genoemd. Dit zijn vaak informele, vroege aanmeldlijsten die po-scholen gebruiken bij de start van de basisschool buiten de officiële aanmeldprocedures om. Wettelijk mogen kinderen pas vanaf 3 jaar worden aangemeld, maar jongere kinderen worden soms al op dergelijke lijsten geplaatst. Dit kan tot ongelijkheid leiden, omdat ze (onbedoeld) voorrang kunnen geven aan vroege aanmeldingen. Bijvoorbeeld wanneer het wordt gebruikt om leerlingen al te selecteren voordat het officiële aanmeldingsproces start of hen voorrang te geven bij plaatsing.

3.5.1 Verschillend beleid rondom schaduwlijsten

Er zijn gemeenten en schoolbesturen die schaduwlijsten absoluut niet gedogen en hier tegen optreden. Zodra ze signalen ontvangen gaan zij hierover in gesprek met de desbetreffende schoolbesturen of -directeuren. Andere geïnterviewden geven aan geen zicht te hebben op het gebruik van schaduwlijsten. Er zijn ook gemeenten en schoolbesturen die schaduwlijsten gedogen en er niet (actief) tegen op treden. Dit kan omdat het momenteel niet tot problemen leidt: er is altijd voldoende plek en (de meeste) leerlingen komen uiteindelijk toch op de school van hun voorkeur terecht (quote 2b). Sommige gemeenten geven aan nieuwe lijsten te weren, maar gedogen bestaande lijsten omdat het terugdraaien anders 'gedoe' oplevert. Meerdere geïnterviewden denken niet dat deze lijsten voordelen opleveren voor ouders: ze worden vooral ingezet om belangstelling van ouders te inventariseren en meer zicht te krijgen op de toekomstige instroom van leerlingen (quote 2c).

Quote 2b:
"Voor de scholen die het nu hebben, laten we het voor wat het is, maar we gaan niet meer nieuwe lijsten aanmaken. (...) Als wij zouden zien dat het veel problemen zou geven, hadden we meteen gezegd dat het per direct zou moeten stoppen. Dat zien we niet, omdat we in gemeente (...) de ruimte hebben."
(Schoolbestuurder po)

Quote 2c:
"We hebben geen vooraanmeldingen. Scholen weten dat er ouders zijn die belangstelling hebben. Die gegevens zijn bekend, maar er is geen aanmelding. Dat is een belangstellingslijst. (...) Voor een school is het nodig om te weten wat er ongeveer over 2 jaar aan kindaantallen verwacht kan worden."
(Schoolbestuurder po)

4. Belemmeringen en succesfactoren

In dit hoofdstuk beschrijven we op basis van de interviews met gemeenten en schoolbesturen waar zij tegen aanlopen bij het maken en uitvoeren van afspraken over inschrijving- en toelatingsprocedures. Daarnaast gaan we in op de tegenhanger hiervan: factoren die volgens geïnterviewden bijdragen aan het succesvol maken en uitvoeren van deze afspraken.

4.1 Samenvatting

- Onderlinge concurrentie tussen schoolbesturen kan de samenwerking onder druk zetten. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer leerlingaantallen in de gemeente dalen. Als scholen teveel gericht zijn op hun eigen belangen, kan dit een duurzame samenwerking in weg staan.
- Gemeenten en schoolbesturen zien het werken vanuit een gezamenlijke opgave en visie als een belangrijke voorwaarde voor succesvolle samenwerking. Vaak staat een visie centraal waarin het kind en gelijke kansen binnen het onderwijssysteem voorop staan.
- Er zijn gemeenten die al langer ervaring hebben met succesvolle inschrijving- en toelatingsprocedures. Het wiel hoeft daarom niet opnieuw te worden uitgevonden. Bij buurgemeenten kun je nieuwe inspiratie en ideeën opdoen om van te leren. Dat hoort ook bij samenwerken: gebruikmaken van bestaande contacten of juist nieuwe verbindingen leggen.
- Vaak nemen schoolbesturen het voortouw als het gaat om de inhoud van de afspraken over inschrijving en toelating. Gemeenten hebben vaker een neutrale (regie)rol waarbij ondersteunen, organiseren en faciliteren centraal staat.
- Volledige medewerking en betrokkenheid van alle schoolbesturen kan een uitdaging zijn bij het maken van afspraken. Niet iedereen ziet het belang ervan, bijvoorbeeld omdat sommige scholen geen problemen ervaren met inschrijving en toelating. Dat kan ertoe leiden dat afspraken helemaal niet tot stand komen of dat er concessies worden gedaan om iedereen toch mee te krijgen. Schoolbesturen willen elkaar onderling geen afspraken opleggen.
- Gemeenten en schoolbesturen erkennen het belang van het bewaken van de gemaakte afspraken. In de praktijk gebeurt dit op verschillende manieren, zowel actief als passief (signaal-gestuurd). Er bestaan echter uiteenlopende opvattingen over wie verantwoordelijk is voor het bewaken van afspraken, waarbij gemeenten en schoolbesturen soms naar elkaar wijzen.

4.2 Cultuuromslag: van concurrentie naar samenwerking en gezamenlijke visie

Meerdere geïnterviewden geven aan dat er in het verleden sprake was van onderlinge concurrentie tussen scholen, maar dat zij hebben geleerd hun eigen belangen opzij te zetten en inmiddels samenwerken vanuit een gezamenlijke visie en opdracht. Deze omslag lijkt een belangrijke voorwaarde te zijn geweest voor een succesvolle samenwerking.

4.2.1 Onderlinge concurrentie kan samenwerking in de weg staan

Zowel schoolbesturen als gemeenten benoemen in de interviews dat concurrentie de onderlinge samenwerking tussen scholen onder druk kan zetten. Dit wordt als een belemmering ervaren bij het maken en naleven van afspraken over inschrijving en toelating. Concurrentie speelt bijvoorbeeld op wanneer leerlingenaantallen teruglopen. Scholen willen dan hun eigen school promoten en zich zo aantrekkelijk mogelijk profileren. Op die manier willen ze zoveel mogelijk leerlingen aantrekken en ze binnen het eigen bestuur behouden (quote 3a). Groei van de ene school kan daarmee ten koste gaan van de bestaansmogelijkheid van een andere school. Het bekostigingssysteem is zo ingericht dat een hoger aantal leerlingen betekent dat een school meer financiële middelen beschikbaar heeft (quote 3b). Het maken van gezamenlijke afspraken over inschrijving en toelating kan voor sommige scholen ongunstig uitpakken. Dit kan namelijk leiden tot minder inschrijvingen en daarmee een lagere financiële bekostiging. Wanneer scholen teveel gericht zijn op hun eigen belangen, kan dit een duurzame samenwerking in de weg staan. Meerdere geïnterviewden hebben hier mee te maken gehad of ervaren dit nog steeds. Deze concurrentiestrijd tussen scholen maakt het niet alleen lastig om afspraken te maken, maar ook om de bestaande afspraken na te komen.

Quote 3a:
"Dat concurrentieprincipe was in het primair onderwijs in gemeente (...) in het verleden behoorlijk scherp op momenten. (...) Dan gaan scholen hun best doen om zoveel mogelijk kinderen binnen te harken. (...) Ik vind het zelf soms best ingewikkeld, want ik heb ook een belang te dienen voor mijn eigen stichting en me te verantwoorden naar mijn raad van toezicht."
(Schoolbestuurder po)

Quote 3b:
"Leerlingen zijn een financiële prikkel voor scholen. Iedere leerling die binnenkomt, is jouw brood. Daar moet je het mee doen. Doordat het zo is georganiseerd, zijn scholen die bij elkaar in de buurt liggen bijna automatisch concurrenten van elkaar."
(Schoolbestuurder vo)

4.2.2 Starten vanuit een gemeenschappelijke opdracht en visie

In vrijwel elk interview komt terug dat gemeenten en schoolbesturen het hebben en werken vanuit een gedeelde visie

belangrijk vinden. Een visie die vaak wordt genoemd gaat over gelijke kansen in het schoolsysteem waarbij het kind centraal staat. Geïnterviewden geven aan dat een gezamenlijk streven helpt bij de samenwerking en het maken van afspraken over inschrijving en toelating. Ook wordt er vaak gesproken over een maatschappelijke opgave die alleen bereikt kan worden als je dit goed met elkaar organiseert (quote 3c). In de praktijk betekent dit dat scholen soms bereid moeten zijn om afstand te doen van hun belangen om een hoger doel te realiseren (quote 3d). Daarvoor is het belangrijk dat gemeenten en scholen met elkaar in gesprek gaan en blijven. Als dat niet gebeurt, wordt het lastig om elkaar te vinden in die gezamenlijke maatschappelijke opgave. Dit wordt ook onderschreven in een onderzoek van het Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen. Daarin benadrukt het Kenniscentrum dat het onvoldoende is wanneer individuele scholen afzonderlijk beleid formuleren. Het gaat erom gezamenlijk in gesprek te gaan over de mogelijkheden die er zijn om een gelijker speelveld te creëren.[24]

Quote 3c:
"We hebben samen een maatschappelijke opdracht en je kunt het als gemeente niet alleen. Je kunt dat als onderwijs niet alleen. Je kunt het als andere partij ook niet alleen. Je moet het samen doen. Dat betekent dat je samen investeert."
(Gemeente)

Quote 3d:
"Je moet af en toe inleveren ten opzichte van je eigen comfort. (...) Ieder heeft zijn eigen belangen, soms financiële belangen, die moet je af en toe wat lager op de lijst kunnen zetten."
(Schoolbestuurder po)

4.2.3 Van elkaar leren over gemeentegrenzen heen

Samenwerken betekent ook van elkaar leren. Verschillende geïnterviewden, zowel gemeenten als schoolbesturen wijzen op goede voorbeelden uit de regio en dat je daarvan kunt leren. Zo zijn er gemeenten die veel contact onderhouden met buurgemeenten om te kijken hoe zij hun beleid invullen (quote 3e en 3f). Van hun ideeën en initiatieven kun je inspiratie opdoen. Verschillende geïnterviewden geven aan dat zij vooral de goede voorbeelden ophalen in grotere steden, omdat zij vaak verder zijn in hun ontwikkeling op dit gebied.

Quote 3e:
"Daarnaast hebben we veel contact met de metropool, omdat we willen profiteren van wat ze technisch gezien aan het ontwikkelen zijn. Ik denk dat daar goede contacten liggen en mooie voorbeelden uit te halen zijn. Daarnaast hebben we veelvuldig contact met buurgemeenten om te kijken hoe ze hun beleid neerleggen. Dan hoef je het wiel niet opnieuw uit te vinden."
(Gemeente)

Quote 3f:
"Toen ik hier kwam, lag er vanuit de gemeente een opdracht: dit kan niet en er moet iets nieuws komen. Ik ken degene die het plaatsingsbeleid in gemeente (...) heeft opgezet. Ik heb die persoon gevraagd met ons mee te kijken naar een systeem (...)."
(Schoolbestuurder po)

4.3 Verantwoordelijkheidsvraagstuk bij afspraken maken, naleven en bewaken

Eigenaarschap en regie zijn in alle fasen van belang: afspraken maken, naleven en bewaken. Er worden verschillende aanpakken gehanteerd, waarbij geïnterviewden soms ook vragen hebben over wie welke rol (het beste) kan vervullen. Los van de invulling in de praktijk, wijzen meerdere geïnterviewden op het belang van een duidelijke rol en taakverdeling (quote 3g).

Quote 3g:
"We hebben per doel ook gezegd: op welke tafel ligt dan de regie? Je kan allemaal half aan iets werken en uiteindelijk is het van niemand. Het kan best zijn dat de gemeente een doel heeft, maar voor de uitvoering is het eigenaarschap bij de bestuurder gelegd. Ik noem maar even een zijpad. Dus per doel is heel duidelijk: wie heeft de regie?"
(Schoolbestuurder vo)

4.3.1 Initiatief en inhoud van afspraken ligt vaak bij schoolbesturen

Geïnterviewden geven aan dat vooral schoolbesturen aan zet zijn als het gaat om het maken van afspraken over inschrijving en toelating. Voornamelijk schoolbesturen bepalen gezamenlijk de inhoud van deze afspraken. De gemeente kan hier niet inhoudelijk op sturen (quote 3h). Vaak is een gemeente wel aanwezig bij dergelijke overleggen om mee te werken aan de afspraken, maar zij bepalen de inhoud van de afspraken niet. De rol van gemeente is over het algemeen beperkter: geïnterviewden noemen bijvoorbeeld dat de gemeente een overleg kan initiëren, schoolbesturen kunnen wijzen op het belang van afspraken of kunnen samenwerkingspartners bij elkaar brengen. Binnen deze visie heeft de gemeente vooral een rol die gericht is op ondersteunen, organiseren en faciliteren. Deze regierol past bij de gemeente, omdat zij met hun neutrale positie kunnen handelen vanuit een algemeen maatschappelijk belang. Wanneer schoolbesturen die rol bekleden, kan dat sneller geïnterpreteerd worden als handelen vanuit persoonlijk belang (quote 3i). Ook het Kenniscentrum benoemt de rol van gemeenten als neutrale partij. Vanuit die positie kan zij het dilemma van concurreren of samenwerken waar schoolbesturen soms mee worstelen, helpen doorbreken.[25]

24 Walraven e.a. (2023). Gelijke kansen op toegang tot onderwijs.
25 Walraven e.a. (2023). Gelijke kansen op toegang tot onderwijs.

Quote 3h:
"Er waren toen een aantal die vanuit de gemeente bezig waren om een centraal inschrijvingsbeleid of iets dergelijks te opperen. Het lijkt me niet handig om dat vanuit de gemeente op te pakken. Volgens mij is dat niet de rol van de gemeente. (...) Als gemeente heb je geen zeggenschap over een school. (...) Volgens mij moet een school vooral zelf kunnen beslissen over onderwijszaken."
(Gemeente)

Quote 3i:
"Als je dat door één bestuur laat organiseren, dan lijkt het of zij de regels of afspraken gaan opleggen aan anderen. (...) Daar moet je echt mee oppassen als één bestuur daar het voortouw gaat nemen. Dat moet je in dit geval niet willen, dat is niet verstandig."
(Schoolbestuurder po)

4.3.2 Iedereen meekrijgen is een uitdaging bij maken en naleven van afspraken

Voor sommige gemeenten en schoolbesturen blijft het lastig om alle betrokken partners aangehaakt te houden. Het is belangrijk dat alle schoolbesturen meewerken aan het maken van afspraken over inschrijving en toelating, anders werkt het niet optimaal (quote 3j). In de praktijk blijkt de betrokkenheid van schoolbesturen soms moeilijk te realiseren. Er zijn schoolbesturen die geen noodzaak voelen om deel te nemen aan het maken van afspraken, omdat ze de meerwaarde er niet van inzien en geen problemen ervaren met hun inschrijving en toelatingsproces. Andere schoolbesturen haken af omdat zij het bijvoorbeeld niet eens zijn met de voorrangs- en plaatsingsregels. Geïnterviewden noemen onder andere nieuwe toetreders, kleine schoolbesturen en een specifieke denominatie als voorbeelden waar dit kan spelen. De schoolbesturen ervaren dan geen bevoegdheid om de afspraken onderling aan elkaar op te leggen (quote 3k). Soms leidt dit ertoe dat er concessies worden gedaan om de betreffende scholen toch mee te krijgen. Een ander gevolg is dat de afspraken helemaal niet meer doorgaan, omdat er geen draagvlak is vanuit alle schoolbesturen. Niet alleen het maken van afspraken, ook het houden aan de afspraken is een knelpunt waar geïnterviewden tegen aan lopen.
Het is niet vanzelfsprekend dat iedereen de gemaakte afspraken nakomt (quote 3l).

Quote 3j:
"We hebben met elkaar gezegd dat het met alle scholen in (...) moet, anders niet. Je kan dit niet met de helft van de scholen doen. In dat opzicht staat of valt het met het behouden van afspraken."
(Gemeente)

Quote 3k:
"Een aantal afspraken is intern, maar geldt voor alle directeuren van wat nu nog (...) en (...) heet. De andere schoolbesturen - zoals de éénpitters - doen daar niet aan mee. Ik heb daar ook geen macht over en kan ze niets verplichten. Soms doen ze mee als het ze goed uitkomt."
(Schoolbestuurder po)

Quote 3l:
"Overal waar je samenwerkt heb je altijd het braafste jongetje van de klas die zich aan alle afspraken houdt en degenen die dat niet doen. Dat hoort erbij, daar moet je mee omgaan."
(Schoolbestuurder vo)

4.3.3 Bewaken van afspraken is belangrijke vereiste voor succesvolle uitvoering en naleving

Er wordt verschillend omgegaan met het bewaken van gemaakte afspraken over inschrijving en toelating. Er zijn geïnterviewden die aangeven dat er geen actieve controle is op de afspraken: zo geven meerdere gemeenten en schoolbesturen aan dat ze acteren als zij signalen of meldingen van bijvoorbeeld ouders ontvangen. Deze signalen bespreken ze dan in een volgend beleidsoverleg of schoolbesturen spreken elkaar er onderling op aan of gaan hierover in gesprek met hun schooldirecteuren. Er zijn ook voorbeelden van gemeenten die actief controleren of betrokken partners zich aan de afspraken houden. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de websites van scholen te bezoeken en te controleren of de gedeelde informatie over inschrijving en toelating overeenkomt met de gemaakte afspraken.
Sommige schoolbesturen vinden dat de controle van dergelijke afspraken bij de gemeente zou moeten liggen (quote 3m). Er zijn echter ook gemeenten die vinden dat het bewaken van afspraken niet bij hen hoort. Zij vinden dat schoolbesturen dit onderling met elkaar moeten regelen. Een probleem hierbij is echter dat schoolbesturen hun onderlinge relatie niet willen verslechteren (quote 3n).
Los van bij wie de verantwoordelijkheid ligt, lijkt het erop dat geïnterviewden het belang van het bewaken van gemaakte afspraken over het algemeen wel onderschrijven (quote 3o).

Quote 3m:
"Dan zou in mijn ogen de gemeente gewoon de verantwoordelijkheid moeten pakken: Ik wil dat dat op orde is. Ik ga jullie daarop controleren."
(Schoolbestuur vo)

Quote 3n:
"Je hebt geen controlerol ten opzichte van elkaar. (...) Het is wantrouwend om te zeggen dat het niet klopt wat de website vermeldt. Op basis waarvan? Mijn gevoel? (...) Dat is de volgende keer geen gezellige samenwerking als je zo te werk gaat."
(Schoolbestuurder vo)

Quote 3o:
"Voordat iedereen in een nieuwe denkrichting loopt, moet je het wel blijven bewaken. Zomaar een afspraak aan de vergadertafel, dat levert geen verschil op."
(Schoolbestuurder vo)

5. Evaluatie en effectiviteit afspraken

In dit hoofdstuk staan de evaluatie van de afspraken over inschrijving en toelating en de mogelijk effecten daarvan centraal. In hoeverre en op welke wijze worden afspraken geëvalueerd, en welke veranderingen zien gemeenten en schoolbesturen in de praktijk als gevolg van deze afspraken?

5.1 Samenvatting

- Het merendeel van de gemeenten die afspraken heeft, stelt geen concrete doelen die ze willen bereiken met het maken van afspraken over inschrijving en toelating. Veel gemeenten vinden het niet nodig of ervaren het als lastig om meetbare doelen te formuleren. Gemeenten die wél doelen stellen, evalueren deze vaak ook en geven aan dat dit zorgt voor een duidelijke richting en een concreet einddoel om naartoe te werken.
- Het evalueren van afspraken gebeurt vaak in samenspraak met betrokken partners. Het gebruik van data kan daar een belangrijke rol bij spelen, bijvoorbeeld via tevredenheid-enquêtes onder ouders. Een evaluatieproces voor afspraken is echter niet overal ingericht. Het belang hiervan wordt wel erkend en gemeenten die dit nog niet hebben ingericht, geven aan hieraan te willen werken.
- Gemeenten en schoolbesturen die wel evalueren constateren verschillende positieve effecten naar aanleiding van afspraken over inschrijving en toelating: een betere samenwerking onderling, meer zicht op aanmeldingen en een verbeterde informatievoorziening voor ouders, waardoor kinderen een gelijkere kans hebben om op de school van hun voorkeur te komen.
- Geïnterviewden ervaren dat afspraken over inschrijving en toelating in beperkte mate bijdragen aan het voorkomen of tegengaan van (onderwijs)segregatie, omdat hierin veel andere factoren meespelen. Gemeenten en schoolbesturen noemen onder andere de vrije schoolkeuze van ouders, woonsegregatie en een resultaatgericht onderwijssysteem als voorbeelden. Op deze factoren ervaren zij beperkte invloed.

5.2 Kwaliteitscyclus belangrijk, maar nog niet overal verankerd

Het is volgens geïnterviewden belangrijk om samen met betrokken partners te evalueren en daarbij een procesmatige aanpak te hanteren. Dit betekent dat afspraken regelmatig moeten worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Het opstellen van doelen kan daarbij helpen, omdat ze richting geven. Een meerderheid van de gemeenten stelt echter (nog) geen concrete doelen vast.

5.2.1 Het formuleren en concretiseren van doelen gebeurt beperkt

Meerdere geïnterviewden geven aan dat er geen concrete (streef)doelen zijn opgesteld. De vragenlijst bevestig dit beeld. Daaruit blijkt dat veel gemeenten het voldoende vinden om enkel afspraken te hebben en vinden zij het onnodig om deze verder uit te werken in concrete doelstellingen. Sommige gemeenten en schoolbesturen vinden het lastig om doelen meetbaar te formuleren. Ze weten niet goed wat een passend doel zou zijn en komen daarom niet tot concrete doelstellingen. Voor andere gemeenten is het niet formuleren van doelen juist een bewuste keuze: de focus ligt dan teveel op het wel of niet behalen van doelen, terwijl het gesprek meer over het proces en de voortgang zou moeten gaan. Wanneer er wél concrete doelen worden opgesteld, blijkt dat deze vaak ook worden geëvalueerd (quote 4a). Een voorbeeld van een dergelijk doel is dat alle scholen hetzelfde aanmeldformulier gebruiken en dat dit aanmeldformulier beschikbaar is op de website van alle scholen. Ook het streven naar een bepaald percentage kinderen dat wordt geplaatst op de eerste, tweede of derde voorkeurschool is een doel. Het concretiseren van doelen biedt een duidelijke richting en maakt duidelijk naar welk eindresultaat wordt toegewerkt.

Quote 4a:
"Welke resultaten willen we behalen en wat voor voortgang boeken we dan? Daarover verantwoorden we in principe met de voortgangsrapportage en richting lokaal. (...) Op verschillende overlegstructuren, organisaties en tafels zijn die doelen bekend waaraan gewerkt wordt. Daarin wordt ook gemeten om te kijken of het ook behaald wordt."
(Gemeente)

5.2.2 Procesmatige aanpak bij evaluatie van belang

Meerdere geïnterviewden geven aan dat zij de afspraken over inschrijving en toelating evalueren. Een deel van hen geeft aan dat een evaluatie nog te vroeg is, omdat zij pas recent een nieuwe werkwijze hebben geïmplementeerd, maar dat dit op termijn wel gaat gebeuren. Wanneer er al wel wordt geëvalueerd, vindt dit meestal plaats in overleg tussen schoolbesturen en vaak ook met betrokkenheid van gemeenten. Daarnaast vinden geïnterviewden het belangrijk dat ook andere relevante partners worden betrokken bij de evaluatie. Afhankelijk van de opgestelde afspraken en/of doelen, kunnen bijvoorbeeld ook partners zoals het samenwerkingsverband of de kinderopvang zijn aangehaakt.

Een aantal gemeenten en schoolbesturen benoemt in de interviews dat zij een cyclus hebben ontwikkeld waarbij zij afspraken maken, evalueren, bijstellen en opnieuw in de praktijk brengen. Er worden verschillende voorbeelden genoemd waarbij data een centrale rol spelen bij die evaluatie, zoals het uitzetten van tevredenheidsenquêtes onder ouders en schooldirecteuren (quote 4b). Ook het jaarlijks monitoren van het aantal ontvangen klachten en de afhandeling daarvan of het analyseren van het aantal bezoeken aan schoolwebsites, worden genoemd. Aan de andere kant zijn er ook gemeenten die het evaluatieproces nog niet hebben ingericht, maar het belang daarvan wel erkennen en daar naartoe willen werken (quote 4c). Ook het onderzoek van het Kenniscentrum benadrukt het belang van monitoring en evalueren. Hierdoor ontstaat inzicht in het proces dat gebruikt kan worden om beleid en praktijk verder aan te scherpen en er steeds meer van te leren.[26]

Quote 4b:
"Nu vooral bijhouden en onderzoeken. We sturen ouders, nu de procedure een jaar loopt, een enquête en we halen bij de scholen informatie op om te kijken welke knelpunten en verbeterpunten er zijn. Dit alles natuurlijk in nauw overleg met de klankbordgroep waarin meerdere schoolbesturen en de gemeente vertegenwoordigd zijn."
(Gemeente)

Quote 4c:
"Het is handig dat we het wat procesmatiger neerzetten. Wat zijn we aan het doen? Zodat er iets nuttigs uit een evaluatie kan komen. We zijn zonder nulmeting gestart. (...) Daar valt winst te behalen
(Gemeente)

5.3 Positieve effecten zichtbaar, maar beperkte invloed op (onderwijs)segregatie

Uit meerdere interviews blijkt dat afspraken over inschrijving en toelating op een positieve manier bijdraagt aan het bevorderen van gelijke kansen bij de aanmelding op een school. Tegelijkertijd zeggen geïnterviewden ook dat er meer nodig is dan alleen afspraken over inschrijving en toelating om (onderwijs)segregatie tegen te gaan. Zij zien (onderwijs) segregatie als een complex vraagstuk waar veel factoren meespelen én waar ze slechts beperkte invloed op hebben. Dat een gelijk speelveld niet vanzelf leidt tot minder segregatie, staat ook in het onderzoek van het Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen. Daar zijn namelijk extra (andere) maatregelen voor nodig en het is belangrijk om daar als schoolbesturen en gemeenten ook aandacht voor te hebben.[27]

5.3.1 Verschillende positieve ervaringen (gezamenlijke) afspraken inschrijving en toelating

Aan gemeenten is gevraagd wat de afspraken over inschrijving en toelating voor hen hebben opgeleverd. De antwoorden lopen uiteen. Sommige geïnterviewden geven aan dit lastig te kunnen beoordelen, bijvoorbeeld omdat de evaluatie nog loopt of omdat de afspraken slechts beperkt zijn geëvalueerd. Andere gemeenten en schoolbesturen benoemen concrete positieve veranderingen sinds er (gezamenlijke) afspraken zijn, zoals een betere samenwerking en meer draagvlak en steun tussen de onderlinge besturen. Verder zien zij dat het beleid leidt tot een gelijker speelveld voor ouders doordat de informatievoorziening aan ouders over inschrijvings- en toelatingsprocedures is verbeterd. Ook geven gemeenten aan dat een (zeer) hoog percentage kinderen wordt geplaatst op de school van hun voorkeur of in ieder geval binnen hun top 3 (quote 4d). Dit wijst op tevredenheid bij zowel ouders als hun kinderen. Andere voorbeelden die in de interviews worden genoemd gaan over verbeterd zicht op inschrijvingen of het voorkómen van dubbele inschrijvingen.

Ook zeggen geïnterviewden dat er, door de komst van een digitaal centraal aanmeldsysteem, steeds minder mogelijkheden zijn tot 'misbruik', bijvoorbeeld via schaduwlijsten. Soms constateren geïnterviewden onverwachts positieve (neven)effecten. Een voorbeeld afkomstig van een schoolbestuur is dat ouders beter zicht krijgen op de scholen in hun directe omgeving. Vooral kleinere en minder opvallende scholen profiteren hiervan, omdat zij beter vindbaar zijn geworden voor ouders (quote 4e).

Quote 4d:
"De gemeenten (...) en (...) zitten er altijd bij. We hebben een agenda. Met de wethouder wordt het af en toe besproken. We delen de data. We laten zien hoe de kinderen geplaatst zijn. Gemiddeld 96% of 97% van de kinderen komt op hun eerste voorkeur terecht. Dat is hoog. Ik denk dat 99% in de top 3 komt. Dat is fijn."
(Schoolbestuurder po)

Quote 4e:
"We merkten een mooi neveneffect door het systeem (...), waar iedereen met zijn eigen code kon inloggen. Voor ouders plopten er soms scholen op die het dichtst in de buurt waren, waar ze nog niet van wisten. Het maakte dat voor ouders opeens een wereld openging. Ze kwamen erachter dat er nog veel meer keus was. Nog steeds dichtbij, maar er is meer keus. Dat heeft voor bepaalde scholen een heel positief effect gehad, want ouders wisten hen opeens te vinden. Ze hadden daar altijd met hun school gezeten, maar bijvoorbeeld net in een hofje, net ergens achter een volgende bocht."
(Schoolbestuurder po)

26 Walraven e.a. (2023). Gelijke kansen op toegang tot onderwijs.
27 Walraven e.a. (2023). Gelijke kansen op toegang tot onderwijs.

5.3.2 Andere factoren die (onderwijs)segregatie in stand houden

Vrije schoolkeuze ouders

De vrijheid van onderwijs kan bijdragen aan (onderwijs) segregatie: ouders en leerlingen zijn vrij om een school te kiezen die het beste bij hen past. Zij kiezen vaak bewust voor een school die aansluit bij hun eigen waarden en overtuigingen. Het gaat bijvoorbeeld om de samenstelling van leerlingen op een school, maar ook om de wijk waar de school is gevestigd of geloofsovertuiging. Dat betekent dat zij bereid zijn om verder te reizen, terwijl er ook nabije scholen zijn. Hoewel veel geïnterviewden het belangrijk vinden dat ouders keuzevrijheid hebben, levert dit ook een bepaald spanningsveld op (quote 4f). Deze vrijheid kan namelijk in zekere mate beperkt worden door bindende afspraken te maken over inschrijving en toelating. Om bijvoorbeeld meer gemêleerde scholen te creëren, zouden gemeenten en schoolbesturen sterker willen sturen op de verdeling van leerlingen over scholen, maar dit gaat voor hun gevoel tegen de keuzevrijheid van ouders in. Sommige gemeenten ervaren dat ze weinig invloed hebben op de schoolkeuzes van ouders en hun kinderen (quote 4g).

Quote 4f:
"Een aantal scholen in gemeente (...) trekt steeds mensen aan met een bepaalde sociaal-economische achtergrond, die trekken naar elkaar toe. Met als gevolg dat je een aantal zwarte scholen krijgt en een aantal witte. Dat versterkt, we zien dat toenemen in de gemeente en we hebben daar geen afspraken over. Je wil die ontwikkeling enerzijds beïnvloeden, maar anderzijds is vrijheid van onderwijs heel belangrijk. Dat is strijdig met elkaar."
(Schoolbestuurder po)

Quote 4g:
"We zien een beweging op gang komen, we willen zoveel mogelijk een afspiegeling zijn van de maatschappij. Kinderen bij elkaar brengen, ongeacht hun geloofsovertuiging, achtergrond of opleidingsniveau. Er zijn voorbeelden waar dat niet zo is. Wij hebben daar niet zoveel invloed op."
(Schoolbestuurder vo)

Woonsegregatie

Woonsegregatie is vaak verbonden met (onderwijs)segregatie. Het is een vraagstuk waar veel gemeenten mee geconfronteerd worden en moeilijk vinden om grip op te krijgen (quote 4h). Sommige gemeenten en schoolbesturen voeren een beleid waarbij kinderen alleen naar een school mogen die in hun eigen wijk ligt. Wanneer wijken gemengd zijn, zal dit mogelijk meer gemende scholen opleveren. Bij al gesegregeerde buurten werkt dit averechts: een afspiegeling van de wijk in de schoolpopulatie kan dan juist leiden tot minder gemêleerde scholen. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat je zorgvuldig moet nadenken over de vestigingsplaats van een school. Het vestigen van een school in een grensgebied, tussen verschillende wijken, kan mogelijk leiden tot meer gemêleerde scholen. Zelfs dan is het doorbreken van (onderwijs)segregatie echter moeilijk, omdat ouders op zoek gaan naar scholen met gelijkgestemden (quote 4i).

Quote 4h:
"Ook die verspreiding door de wijk in de stad, dat zijn zulke moeilijke knoppen om aan te draaien om daar iets in te bereiken. Daar gaat nu heel erg de focus op, daar gaat heel veel energie in zitten."
(Gemeente)

Quote 4i:
"Je hebt de wijken met concentraties van kinderen van een bepaalde migratieachtergrond. Dat krijgen we met elkaar moeilijk doorbroken. Er zijn ouders die om de school heen fietsen en naar een andere school gaan, omdat daar de populatie zit waar ze denken dat hun kind bij thuishoort. Dat is een doorn in het oog van eenieder die er aan tafel zit. We willen er werk van maken om dat te doorbreken. Dat is hardnekkig."
(Schoolbestuurder po)

Resultaatgericht onderwijssysteem

De organisatie van het huidige onderwijssysteem kan ook (onderwijs)segregatie in de hand werken. Volgens sommige geïnterviewden is het huidige onderwijssysteem te resultaatgericht. Het toelaten van kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, kan een negatieve invloed hebben op de onderwijsresultaten van een school.
Dit vergroot het risico op wegadvisering (quote 4j). Wegadvisering in het onderwijs houdt in dat een kind het advies krijgt om voor een andere school te kiezen, omdat die beter zou aansluiten bij het kind. Dit kan terecht zijn, maar het kan ook voorkomen dat scholen hierbij hun eigen belangen laten meewegen. Daarnaast ontvangen scholen met een lagere weging extra financiële middelen om kinderen met een achterstand te ondersteunen. Scholen met minder aanvullende middelen voor deze doelgroep nemen deze leerlingen daardoor minder vaak aan of kunnen niet de juiste ondersteuning bieden. Ook dit kan bijdragen aan wegadvisering en kan (onderwijs)segregatie versterken.

Quote 4j:
"Ik heb een gesprek gehad met een school waar een gezin zich voor de zomervakantie heeft aangemeld. Die directeur heeft me tegen mij gezegd: één van de kinderen gaat in een groep terechtkomen waarmee ik zeker weet dat het resultaat naar beneden wordt gehaald. Aangezien het een kind is dat zij-instroomt, moet ik nog steeds aan een bepaald niveau voldoen vanwege mijn populatie, maar dit kind gaat het onderuit halen. Ik weet niet of ik het ga doen. (...) Dit soort dingen gebeuren niet maar één keer, maar dit gebeurt regelmatig."
(Schoolbestuur po)

Literatuurlijst

Bulder, E., van den Langenberg, K., van der Ploeg, S., Karssen, M., Vaessen, A., Leest, B & Beurskens, K. (2020). Alle scholen toegankelijk: een open deur? Toelatingsbeleid en toegankelijkheid in het funderend onderwijs. Oberon, Kohnstamm Instituut en KBA Nijmegen.

Inspectie van het Onderwijs (2022). Themarapport onderwerp van gesprek: het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie.

Inspectie van het Onderwijs (2025). Landelijk rapport gemeentelijke taakuitvoering kinderopvang-onderwijs 2025.

Inspectie van het Onderwijs (2026). Technisch rapport inschrijving en toelating.

Muskens, M., Helvoirt, D. V., Aalders, P., Wolbers, M. H. J., Karssen, M., Stronkhorst, E., Elshof, D., de Loos, R., & Lepoeter, S. (2025). Gescheiden werelden: Onderwijssegregatie houdt aan. Onderzoek naar segregatie in het primair en voortgezet onderwijs van 2017-2018 tot en met 2023-2024. KBA Nijmegen, Kohnstamm Instituut, Dienst Uitvoerig Onderwijs.

Overheid.nl (2005). Memorie van toelichting nieuwe wettelijke regeling onderwijsachterstandenbeleid.

Overheid.nl (2006). Wetsvoorstel nieuwe wettelijke regeling onderwijsachterstandenbeleid.

Overheid.nl (2009). Memorie van toelichting wijziging regeling onderwijsachterstandenbeleid.

Overheid.nl (2026). Wet op het primair onderwijs.

Walraven, G., Boonen, A., Lucassen, P. & Peters, J. (2020). Naar een gelijk speelveld voor ouders in het basisonderwijs? Onderzoek naar de toelating op basisscholen in Utrecht. Kenniscentrum gemengde scholen.

Walraven, G., Dingshoff, M., Korsten, L., Lucassen, P. & Peters, J. (2023). Gelijke kansen op toegang tot onderwijs. Kenniscentrum gemengde scholen.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Deze publicatie is te downloaden via de website van
de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl

© Inspectie van het Onderwijs | juni 2026