



Beschermen van gelijke toegang tot scholen

Wanneer er voor scholen meer animo is dan het aantal beschikbare plaatsen kan er ongelijke toegang ontstaan en is de vrije schoolkeuze niet meer gegarandeerd.

Ongelijke kansen kunnen negatieve effecten hebben op de Nederlandse economie en samenleving.

Een doelgericht, gezamenlijk toelatingsbeleid kan de gelijke toegang bewaken als alle schoolbesturen binnen een gemeente of regio eraan meedoen.

Met richtlijnen kan de overheid bijdragen aan een eerlijk toelatingsbeleid op lokaal niveau.



Samenvatting

Als er voor bepaalde scholen meer animo is dan het beschikbare aantal plaatsen kan er ongelijke toegang ontstaan en is de vrije schoolkeuze niet meer gegarandeerd. Met name in grotere steden komt een schaarste aan plekken op populaire PO- of VO-scholen regelmatig voor. Een eenvoudige manier om de verdeling te organiseren is op basis van volgorde van aanmelding. Omdat niet alle ouders op de hoogte zijn van dergelijke regels, ontstaat in de praktijk een ongelijk speelveld. Hierdoor hebben niet alle kinderen gelijke kansen om terecht te komen op de school van hun keuze. Zelfs in gemeenten waar schoolbesturen een gezamenlijk toelatingsbeleid met loting hebben ingevoerd, blijft ongelijke toegang nog een potentieel probleem.

Ongelijke toegang kan leiden tot kansenongelijkheid met negatieve effecten op de Nederlandse economie en samenleving. Kinderen krijgen soms niet de kans om naar de school te gaan die het beste bij hen past, wat hun mogelijkheden beperkt om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Dit leidt tot lagere onderwijsuitkomsten en is negatief voor de brede welvaart van de samenleving. Bovendien is het slecht voor de Nederlandse economie als kinderen niet hun maximale arbeidspotentieel behalen.

Een doelgericht ontworpen toelatingsbeleid kan de gelijke toegang bewaken. Een eerlijk toelatingsbeleid waarbij alle voorwaarden zorgvuldig gekozen zijn, kan de gelijke toegang beschermen. Denk hierbij aan informatievoorziening, moment van inschrijving, de keuze voor specifieke voorrangregels. Ook een doelgerichte keuze voor een mechanisme voor de verdeling van de plekken is ook belangrijk om gelijke toegang te bevorderen .

Daarvoor bestaan verschillende allocatiemechanismen met elk hun eigen voor- en nadelen. Een universeel optimaal allocatiemechanisme bestaat niet. In deze policy brief bespreken wij drie verschillende soorten allocatiemechanismen en hun kenmerken. De beste keuze hangt af van de voorkeuren die scholen, ouders en gemeenten hebben voor de verdeling van de plekken, waaronder aspecten die de gelijke toegang beschermen.

Een centraal toegangsbeleid gericht op gelijke toegang ontbreekt nu, want de verantwoordelijkheid voor de plaatsing van leerlingen ligt wettelijk bij de schoolbesturen. De verantwoordelijkheid voor de toelating van leerlingen ligt bij de schoolbesturen. Onder de huidige wetgeving kan de overheid niet eenvoudig een gecentraliseerd beleid invoeren. Wel kunnen gemeenten een belangrijke coördinerende rol spelen, zoals dat al in o.a. Amsterdam, Den Haag en Utrecht gebeurt. Maar zelfs een lokaal gecoördineerd beleid kan pas echt optimaal werken als dit door alle schoolbesturen in een gemeente opgevolgd wordt.

De overheid kan bijdragen aan een eerlijk toelatingsbeleid op lokaal niveau door richtlijnen op te stellen. Richtlijnen over informatievoorziening, de timing van het inschrijfmoment, voorrangregels en de toepasbare allocatiemechanismen kunnen bijdragen aan een lokaal beleid dat de gelijke toegang effectief kan bewaken. Daarnaast zou een praktische handleiding over de implementatie van de allocatiemechanismen gemeenten en schoolbesturen kunnen helpen, zodat zij die niet zelf hoeven te ontwerpen.

Bescherming van gelijke toegang

De gelijke kansen van kinderen om naar de school van hun keuze te gaan zijn niet meer gegarandeerd. Een doelgericht toelatingsbeleid kan gelijke toegang tot scholen beschermen



Vrije schoolkeuze is een groot goed in het Nederlands onderwijssysteem. Zo krijgen alle ouders gelijke kansen om te kiezen voor de school die het beste past bij hun kind



Steeds vaker zijn er basis- en middelbare scholen die meer aanmeldingen krijgen dan dat ze plekken hebben. De manier waarop de plekken dan worden verdeeld zijn per regio en per school verschillend. Dit werkt ongelijkheid in de hand

Ongelijke kansen ontnemen kinderen de mogelijkheid hun eigen potentieel zo ver mogelijk te ontwikkelen. Dat is onrechtvaardig



Om gelijke kansen te waarborgen bij het toewijzen van plekken, zijn een aantal aspecten van belang



Stel transparante regels op

Ouders die hogeropgeleid zijn en een groot netwerk hebben, doorgronden de toelatingsregels makkelijker dan andere ouders. Duidelijke regels kunnen de verschillen verkleinen



Wees bewust van risico's

Voorkom dat regels onbedoeld ongelijkheid in de hand werken. Voorrang geven aan bijvoorbeeld kinderen uit een postcodegebied kan segregatie vergroten



Gebruik een plaatsingsmethode

Er zijn verschillende methodes bekend om het complexe toewijzingsprobleem op te lossen. Kies het best passende allocatiemechanisme aan de hand van welke doelen bereikt moeten worden



Bewaak gelijke kansen

De wensen van schoolbesturen, scholen, gemeentes, ouders en leerlingen kunnen haaks op elkaar staan. Wees hiervan bewust en zet het bewaken van gelijke kansen centraal

Beleid kan gelijke toegang tot scholen beschermen

Samen



Gelijke toegang kan het beste worden bewaakt door één nationaal beleid. Omdat dat momenteel niet haalbaar is, is een alternatief dat alle schoolbesturen binnen een gemeente of regio samen een centraal beleid volgen

Bewust



Alle aspecten van toelating, zoals inschrijfdata, informatievoorziening, timing en voorrangsregels, hebben invloed op gelijke toegang. Elk van deze aspecten moet bijdragen aan het bewaken van kansengelijkheid

De overheid zou kunnen bijdragen aan het gemak van implementatie door richtlijnen of een praktische handleiding aan te bieden

1 Inleiding

In Nederland heeft ieder kind in principe een gelijke kans om op een school van zijn of haar keuze te worden toegelaten. Op grond van de vrijheid van onderwijs mag iedereen een school oprichten volgens een eigen religieuze, levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag. Dit betekent dat ouders en leerlingen de vrijheid hebben om te kiezen voor een school die het beste bij hen past en dat ze in principe gelijke kansen hebben om op die school terecht te komen.¹

Deze gelijke kansen zijn echter niet meer gegarandeerd wanneer er meer kinderen naar dezelfde po- of vo-school willen dan de school kan plaatsen. Wanneer er op bepaalde scholen meer animo is dan het aantal beschikbare plaatsen, moet de verdeling van de plekken gereguleerd worden. Een schaarste aan plekken op een deel van de scholen komt met name in de grotere gemeenten regelmatig voor. Plaatsing op basis van volgorde van aanmelding is dan een eenvoudige manier om de verdeling te reguleren. In theorie leidt dit niet direct tot ongelijke toegang, maar omdat hoger opgeleide ouders of ouders met een groter netwerk vaak beter op de hoogte zijn van dergelijke regels, ontstaat in de praktijk een ongelijk speelveld. Dit kan de kansenongelijkheid vergroten.

Kansenongelijkheid heeft een negatieve uitwerking op de economie en de samenleving als geheel. Ongelijke kansen in het onderwijs ontnemen kinderen de mogelijkheid om hun potentieel maximaal te ontwikkelen. Dit kan leiden tot lagere onderwijsuitkomsten met negatieve effecten op de brede welvaart.² Tevens is het niet efficiënt voor de Nederlandse economie, als zij als volwassenen niet hun maximale arbeidspotentieel behalen en kunnen inzetten.³

Een doelgericht ontworpen toelatingsbeleid kan gelijke kansen op toegang beschermen, maar centraal beleid of richtlijnen hierover ontbreken momenteel. Als er voor een school meer animo is dan er plekken beschikbaar zijn, is het in principe aan het schoolbestuur om te bepalen hoe de plekken verdeeld worden. Gemeenten kunnen een ondersteunende rol spelen, maar de bevoegdheid ligt bij de schoolbesturen. Scholen, gemeenten, ouders en leerlingen kunnen verschillende wensen voor de verdeling van plekken hebben, die soms haaks op elkaar staan. Zo kunnen scholen een voorkeur hebben voor een leerlingenbestand dat representatief is voor de samenleving, terwijl ouders die dichtbij de school wonen een voorkeur hebben voor een postcodebeleid. De beslissing over welke wensen het zwaarst te wegen, ligt nu bij de schoolbesturen

Deze *Policy Brief* onderzoekt, op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, welke aspecten belangrijk zijn voor het ontwerp van een eerlijk en transparant

¹ Een school mag een kind om de volgende redenen weigeren: 1) De school is vol; 2) De school kan niet voorzien in extra voorzieningen die een kind nodig heeft (de school heeft in dat geval wel de zorgplicht); 3) Ouders accepteren de religieuze grondslag van de school niet; en 4) De school biedt een bijzondere vorm van onderwijs bovenop reguliere onderwijs aan waarvoor extra voorwaarden zijn (bijv. sport op hoog niveau of toneel).

² Onderzoek laat zien dat lagere onderwijsuitkomsten samenhangen met o.a. verminderde maatschappelijke betrokkenheid en participatie in de samenleving, slechtere gezondheid en meer criminaliteit (e.g. Lochner, 2011).

³ Onderzoek uit Israël laat zien dat vrije schoolkeuze leidt tot hogere inkomens, en dus hogere productiviteit (Lavy, 2021).

toelatingsbeleid. In hoofdstuk 2 bespreken we waarom een toelatingsbeleid nodig is en welke onderdelen daarvoor nodig zijn. Vervolgens laten we in hoofdstuk 3 de voor- en nadelen van verschillende allocatiemechanismen zien. In hoofdstuk 4 bespreken we andere aspecten van een toelatingsbeleid die kansengelijkheid kunnen beschermen. Tot slot beschrijven we in hoofdstuk 5 de beleidsimplicaties. In het bijbehorende achtergronddocument gaan we dieper in op de allocatiemechanismen.

2 Toelatingsbeleid voor een eerlijke en transparante schooltoewijzing

Zonder een transparant toelatingsbeleid met een doelgericht allocatiemechanisme ontstaat ongelijke toegang tot scholen. De plekken op scholen worden dan vaak verdeeld naar volgorde van aanmelding, maar het proces is vaak niet transparant. Kinderen van ouders die minder op de hoogte zijn van de populariteit van bepaalde scholen en de aanmeldprocedure, vissen dan vaker achter het net. Dit schaadt de gelijke toegang en daarmee ook de keuzevrijheid in het onderwijs.

Een eerlijk toelatingsbeleid stelt duidelijke voorwaarden aan het plaatsingsproces. Daaronder vallen o.a. het moment van inschrijving, de sluitingsdatum, data voor latere rondes, en van berichtgeving. Om gelijke kansen in het onderwijs te bevorderen, is de wettelijke aanmeldleeftijd voor het primair onderwijs sinds 2014 drie jaar. Dit wordt echter niet in alle gemeenten goed nageleefd. Om kansengelijkheid te kunnen beschermen, is handhaving van deze wet nodig. Verder moet ook de timing van de andere data zorgvuldig gekozen worden om de gelijke toegang te bevorderen.⁴

Voorrangsregels, zoals voorrang voor broertjes of zusjes of voor leerlingen binnen een postcodegebied, kunnen tot kansongelijkheid leiden. Deze regels kunnen per school en gemeente van elkaar verschillen. Daarom moeten ze voor iedereen helder en transparant zijn. Bovendien moeten ze ook zorgvuldig gekozen worden, omdat ze zelf kansongelijkheid in de hand kunnen werken. Zo kan een postcodebeleid bijdragen aan segregatie.⁵

Een ander belangrijk onderdeel van het toelatingsbeleid is een mechanisme voor de verdeling van de plekken als er te veel belangstelling is voor een school (een allocatiemechanisme). Met name wanneer meerdere schoolbesturen de verdeling coördineren, wordt de toewijzing complex. In de academische literatuur zijn verschillende allocatiemechanismen uitgewerkt om dit op te lossen. Het kader 'Toepasbare allocatiemechanismen' beschrijft op hoofdlijnen drie modellen die in het

⁴ Bij de overgang van PO naar VO is het van belang om rekening te houden met de timing van een mogelijke aanpassing van het schooladvies (zie hoofdstuk 4). Bij een decentrale toewijzing van plaatsen is het belangrijk dat kinderen, die in een eerste ronde zijn uitgeloot, zich nog op tijd aan kunnen melden voor de volgende loting bij een andere school.

⁵ In veel gemeenten verklaart woonsegregatie ook zonder een postcodebeleid al een aanzienlijk deel van de segregatie op scholen (Onderwijsinspectie, 2018).

Nederlandse onderwijs kunnen worden toegepast.⁶ Voor meer details over de allocatiemechanismen verwijzen we naar het achtergronddocument bij deze Policy Brief.

De keuze van het mechanisme hangt af van de visie op de gewenste verdeling van de plekken. Schoolbesturen, scholen, gemeenten, ouders en leerlingen kunnen verschillende wensen of criteria hebben voor de verdeling van de beschikbare plekken. Ook zullen de criteria verschillen tussen het PO en het VO, en kunnen ze zelfs binnen het VO variëren tussen de verschillende niveaus. Het kader 'Belangrijke criteria' geeft een kort overzicht van de criteria die uit gesprekken met vertegenwoordigers van de verschillende stakeholders naar voren kwamen.⁷ In hoofdstuk 2 van het achtergronddocument gaan we dieper in op deze criteria en in het volgende hoofdstuk bespreken we hoe de verschillende mechanismen op de criteria scoren.

⁶ De wetenschappelijke literatuur kent onder de allocatiemechanismen vier archetypen of modellen. Wij behandelen de drie die passen bij het Nederlandse onderwijssysteem. De vierde is meer geschikt voor situaties waar zowel leerlingen/studenten als scholen voorkeuren hebben. Een voorbeeld waar dit mechanisme toegepast wordt is bij artsopleidingen in de Verenigde Staten, waar de opleidingsplekken (ziekenhuizen) voorkeuren hebben voor bepaalde studenten (Abdulkadiroglu en Somnez, 2003).

⁷ In deze policy brief maken we geen onderscheid tussen criteria voor het PO en VO en ook niet tussen criteria van verschillende belanghebbenden.

Toepasbare allocatiemechanismen

Allocatiemechanismen zijn methodes om leerlingen over scholen te verdelen. Deze zijn met name nodig als de vraag groter is dan het aanbod. De wetenschappelijke literatuur kent vier soorten allocatiemechanismen. In deze policy brief behandelen wij de drie die passen bij het Nederlandse onderwijssysteem.

Het Serial Dictatorship (SD) – mechanisme: Leerlingen dienen een lijst met schoolvoorkeuren in en krijgen aselect een lotnummer toegewezen. Vervolgens worden de leerlingen op volgorde van lotnummer geplaatst op de school van eerstvolgende voorkeur die nog plekken heeft. Dit mechanisme houdt geen rekening met voorrangregels.

Het Boston (BO) – mechanisme: Weer dienen leerlingen voorkeurslijsten in en krijgen aselect een lotnummer toegewezen. Bij dit mechanisme worden de (eerste) voorkeuren van alle leerlingen echter tegelijk in de beschouwing genomen. In de eerste ronde kijkt men voor elke school welke leerlingen die school als eerste voorkeur hebben opgegeven. Op volgorde van voorrangregels en van lotnummer krijgen die leerlingen een plek op de scholen van hun eerste voorkeur toegewezen, tot die scholen vol zijn. De leerlingen die geen plekje hebben gekregen gaan door naar de tweede ronde. Hierin wordt gekeken welke leerling die school op nummer twee hebben staan. Weer worden op volgorde van lotnummer plekken toegewezen, zolang die beschikbaar zijn. Daarna vervallen ze.

Het ‘Deferred Acceptance’ (DA) – mechanisme: Bij het DA-mechanisme (uitgestelde acceptatie) zijn de stappen vergelijkbaar met het BO-mechanisme, maar worden in elke ronde leerlingen slechts voorlopig geplaatst en kan deze plaatsing in een volgende ronde teniet worden gedaan. Zo kan een plaats in de tweede ronde nog toegewezen worden aan leerlingen met een hoger lotnummer, die deze school als tweede voorkeur hebben opgegeven. Pas nadat (‘deferred’) alle leerlingen een conditionele plaatsing hebben verkregen, wordt de plaatsing (‘acceptance’) definitief. In tegenstelling tot het BO-mechanisme, waar de voorrangregels niet altijd een plek garanderen, kan het DA deze in alle rondes toepassen. Zonder voorrangregels komt de toewijzing van het DA-mechanisme precies overeen met die van het SD-mechanisme.

Mogelijke criteria voor de verdeling van plekken

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten, ouders, de onderwijsraad, de PO/VO-raad en het ministerie van OCW, en uit de academische literatuur komen de volgende criteria naar voren waaraan de verdeling van de plekken getoetst kan worden. Sommige criteria worden gedeeld door meerdere belanghebbenden, andere niet. In deze publicatie maken we geen onderscheid tussen de criteria van verschillende belanghebbenden.

- ❖ *Keuzevrijheid*: Alle kinderen zijn vrij de school te kiezen die het beste bij hen past.
- ❖ *Segregatie tegengaan*: Scholen zijn, meer dan van hun buurt, een goede afspiegeling van de hele Nederlandse samenleving.
- ❖ *Vorrangsregels*: Scholen kunnen bepaalde kinderen voorrang geven, zoals voorrang voor broertjes of zusjes, of voor kinderen uit een bepaald postcode gebied.
- ❖ *Strategiebestendig*: Het mechanisme nodigt niet uit tot opgave van andere voorkeuren dan de ware.
- ❖ *Informatievoorziening*: Ouders hoeven weinig informatie te achterhalen om hun kind aan te kunnen melden, bijvoorbeeld over voorrangsregels.
- ❖ *Transparant mechanisme*: Het mechanisme is makkelijk te begrijpen.
- ❖ *Zoveel mogelijk eerste voorkeuren gehonoreerd*: Het mechanisme maximaliseert het aantal leerlingen dat een plek op een school van eerste voorkeur krijgt.
- ❖ *Geen behoefte om te ruilen ('Pareto efficiënt')*: De verdeling leidt niet tot achteraf ruilen.
- ❖ *Geen gerechtvaardigde afgunst ('justified envy')*: Het voorkomt de situatie waarin een leerling wordt afgewezen door een school van zijn voorkeur, terwijl een andere leerling met een lagere prioriteit door voorrangsregels wel op die school geplaatst wordt.
- ❖ *Centraal uitvoerbaar*: Het mechanisme is eenvoudig centraal uit te voeren.
- ❖ *Decentraal uitvoerbaar*: Het is mogelijk om het mechanisme decentraal uit te voeren.

3 Elk allocatiemechanisme heeft voor- en nadelen

Een universeel optimaal mechanisme bestaat niet. Alle mechanismen hebben voor- en nadelen, maar de criteria kunnen helpen om een afgewogen keuze te maken. Schoolbesturen en gemeenten kunnen het mechanisme kiezen dat het beste aansluit bij hun visie op een eerlijke verdeling van de plekken. Tabel 1 laat zien hoe de verschillende mechanismen scoren op de genoemde criteria uit het kader 'Belangrijke criteria'.⁸

Om gelijke toegang te beschermen, is het van belang dat de criteria zelf hierop toegespitst zijn. Voor gelijke kansen zijn criteria als keuzevrijheid, strategiebestendigheid, segregatie tegengaan, transparant mechanisme en informatievoorziening aan ouders belangrijk. Bij voorrangsregels is het ook van belang welke meegenomen worden, omdat postcodebeleid bijvoorbeeld kan leiden tot meer segregatie.

Het Serial Dictatorship (SD)-mechanisme is het simpelst uit te leggen en is strategiebestendig. Het mechanisme is eenvoudig en intuïtief. En omdat de leerlingen afzonderlijk worden beschouwd en de plekken alleen op basis van lotnummers (en beschikbaarheid van plekken) worden vergeven, kan er geen sprake zijn van 'gerechtvaardigde afgunst'. Het is ook strategiebestendig, omdat het opgeven van andere voorkeuren niet kan leiden tot betere uitkomsten. Dat zorgt er ook voor dat ouders en leerlingen geen informatie over de populariteit van verschillende scholen nodig hebben om hun voorkeurslijsten in te vullen. Verder geeft dit mechanisme de meeste keuzevrijheid, omdat er geen rekening gehouden wordt met voorrangsregels.

Het SD-mechanisme heeft als nadelen dat voorrangsregels niet kunnen worden meegenomen en het niet tot het maximaal aantal gehonoreerde eerste voorkeuren leidt. De mogelijkheid om voorrangsregels toe te passen is een criterium dat veel scholen en gemeenten, met name in het PO, en sommige ouders belangrijk vinden. Tevens leidt het SD-mechanisme niet per se tot een maximaal aantal leerlingen dat een plekje krijgt op de school van eerste voorkeur. Dit komt doordat elke leerling sequentieel beschouwd wordt zonder rekening te houden met de voorkeuren van andere leerlingen. Gegeven de voorkeurslijsten van leerlingen, kan de ene trekking van lotnummers tot meer leerlingen op de school van eerste voorkeur leiden dan een andere trekking. Zie hoofdstuk 3 van het achtergronddocument voor een beschrijving van dit mechanisme.

Het Boston (BO)-mechanisme maximaliseert het aantal leerlingen op de school van eerste voorkeur, en is relatief simpel uit te leggen. Doordat in de eerste ronde de eerste voorkeuren van alle leerlingen tegelijkertijd worden meegenomen en op basis van lotnummer worden vergeven, zolang er plekken beschikbaar zijn, leidt het BO-mechanisme tot het maximale aantal leerlingen op hun meest favoriete school. Bovendien kan het BO voorrangsregels meenemen en is het geschikt

⁸ Zie het achtergronddocument voor een uitgebreidere toelichting van de voor- en nadelen die in de tabel worden weergegeven.

voor decentrale uitvoering.⁹ Zie voor een beschrijving van dit mechanisme met en zonder voorrangregels hoofdstuk 4 en 6 van het achtergronddocument.

Een nadeel van het BO is dat het strategisch gedrag uitlokt, waardoor kinderen van goed geïnformeerde ouders vaak beter af zijn. Omdat het BO de eerste voorkeuren in de eerste ronde beschouwt, zijn de plekken op de populairdere scholen na de eerste ronde vaak al vergeven. Leerlingen die geen plek op de school van eerste voorkeur krijgen, eindigen daardoor vaak op een school die laag op hun voorkeurslijst staat. Daarom lukt het BO strategisch gedrag uit: als de school van eerste voorkeur erg populair is, kan het lonen om de tweede voorkeur boven aan te zetten. Wanneer strategisch gedrag uitgelokt wordt, zijn kinderen van hoger opgeleide ouders vaker beter af. Dit werkt segregatie in de hand. Verder leidt het BO met voorrangregels tot minder keuzevrijheid en tot gerechtvaardigde afgunst, omdat het BO alleen in de eerste ronde kan garanderen dat de voorrangregels gehandhaafd worden.

Het ‘Deferred Acceptance’ (DA)-mechanisme is strategiebestendig, wat leidt tot een gelijk spelveld. Het DA zorgt ervoor dat leerlingen die niet hun eerste voorkeur hebben gekregen, meer kans hebben op hun tweede voorkeur dan bij het BO. In de eerste ronde worden de plekken nog niet definitief weggegeven aan iedereen die deze school als eerste voorkeur heeft opgegeven, waardoor deze in de volgende ronde nog toegewezen kunnen worden aan leerlingen met een hoger lotnummer, die deze school als tweede voorkeur hebben opgegeven. Ook kan het DA de voorrangregels in alle ronden meenemen, wat gerechtvaardigde afgunst elimineert. Zie voor een beschrijving van dit mechanisme met en zonder voorrangregels hoofdstuk 5 en 7 van het achtergronddocument.

Wel is het DA-mechanisme moeilijker uit te leggen, en leidt het niet per se tot een maximaal aantal leerlingen op de school van eerste voorkeur. De tijdelijke toewijzing bij het DA-mechanisme maakt het proces onduidelijker. Verder wordt het maximale aantal leerlingen op de school van eerste voorkeur, die bij het DA in de eerste ronde slechts tijdelijk worden toegewezen, in de tweede ronde teniet gedaan. Bovendien kan het DA-mechanisme met voorrangregels leiden tot een situatie waarbij leerlingen achteraf met elkaar willen ruilen. De voorrangregels en de voorkeurslijsten kunnen er namelijk samen voor zorgen dat er een combinatie van leerlingen ontstaat die, door onderling met elkaar te ruilen, allen op een school van hogere voorkeur terecht komen.¹⁰ Dit kan strategisch gedrag van ouders uitlokken, maar schoolbesturen of gemeenten kunnen dit voorkomen door van te voren aan te geven dat dit niet wordt toegestaan.

⁹ In het geval van een nationaal beleid of centrale uitvoering door een gemeente is dit laatste kenmerk niet van belang.

¹⁰ Deze situatie kan ontstaan door de voorrangregels. Als een leerling toegewezen wordt op school A, waar hij of zij voorrang heeft, maar voorkeur heeft voor school B, zou deze kunnen ruilen met een leerling op school B, die voorkeur heeft voor school A (De Haan e.a., 2015). Zonder voorrangregels leidt het DA-mechanisme tot dezelfde verdeling van de plekken als het SD-mechanisme en ontstaat de situatie niet dat leerlingen met elkaar willen ruilen.

Keuzehulp voor eerlijk mechanisme

Er bestaan verschillende methoden om kinderen op scholen te plaatsen als er meer aanmeldingen dan plekken zijn. Welke methode het beste past bij een school of regio is afhankelijk van de wensen of doelen die scholen, gemeenten, ouders en leerlingen belangrijk vinden

Overzicht van welke plaatsingsmethode past bij doelen en andersom

-  beste match
-  middelste match
-  minste match
-  niet mogelijk

op volgorde van belang voor gelijke toegang

4 plaatsingsmethoden (allocatiemechanismen)

serial dictatorship

Leerlingen worden op volgorde van lotnummer een voor een geplaatst op de eerste voorkeurs-school die plaats heeft, onafhankelijk van de voorkeuren van leerlingen met een lager lotnummer

Boston mechanisme

De voorkeuren van alle leerlingen worden tegelijk bekeken. De plekken van eerste voorkeur worden toegewezen van hoog naar laag lotnummer tot ze zijn verdeeld. Dan volgt een ronde op de eerstvolgende voorkeur voor wie niet is geplaatst

Boston met voorrangregels

Als hiernaast, maar nu worden ook voorrangregels meegenomen. Deze zijn echter alleen in de eerste ronde gegarandeerd

deferred acceptance

Vergelijkbaar met het Boston mechanisme, maar definitieve plaatsing gebeurt pas in de laatste ronde. Leerlingen kunnen in alle ronden hun plaats aan andere leerlingen verliezen die meer voorrang hebben

11 criteria (doelen)



keuzevrijheid

gelijke kansen op plaatsing op de school van keuze



segregatie tegengaan

school is een goede afspiegeling van de samenleving of wijk



voorrangregels

bijv. voor broertjes en zusjes of op postcodegebied



strategiebestendig

ouders hoeven geen strategieën te verzinnen om uitkomst te sturen



informatievoorziening

ouders hebben weinig informatie nodig voor aanmelding



transparant mechanisme

de methode van plaatsing is gemakkelijk te begrijpen



eerste voorkeur

zoveel mogelijk leerlingen kunnen naar de school van hun eerste keus



achteraf ruilen niet nodig

geen behoefte om achteraf onderling te ruilen (Pareto efficiënt)



geen gerechtvaardigde afgunst

geen betere match mogelijk: plek gaat nooit naar kind met minder voorrang



centraal uitvoerbaar

mechanisme is eenvoudig centraal uit te voeren



decentraal uitvoerbaar

mechanisme is decentraal uit te voeren



4 Andere aspecten die gelijke toegang bevorderen

Het bestaan van een toelatingsbeleid garandeert nog geen gelijke toegang. In hoofdstuk 3 beschreven we al dat het van belang is dat de criteria doelgericht gekozen worden om kansengelijkheid te kunnen bewaken. Maar ook bij het kiezen van de andere onderdelen van het beleid moet dit doel in het oog gehouden worden. Alle onderdelen van het beleid, zoals inschrijfdata, informatievoorziening, voorrangregels en of alle scholen meedoen, hebben invloed op de uitkomst van de verdeling. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op deze aspecten.

Een allocatiemechanisme is minder efficiënt als niet alle scholen in een gebied meedoen. Wanneer dit het geval is, kunnen leerlingen voor een niet-participerende school kiezen als ze deze prefereren of ontevreden zijn met hun toewijzing. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat de verdeling niet meer aan alle criteria voldoet. Zo kan het tot ongelijke toegang leiden wanneer niet-participerende scholen hun voorrangregels niet hebben toegespitst op gelijke toegang. Ook is het niet efficiënt omdat de plekken (deels) opnieuw moeten worden toegewezen, wat ook zorgt voor extra onduidelijkheid.

Toegankelijke informatievoorziening voor alle ouders draagt bij aan de gelijke toegang. Tussen gemeenten, die al een toelatingsbeleid met een allocatiemechanisme hanteren, bestaan nu nog grote verschillen in de informatievoorziening, de inschrijfmethode, timing van aanmelding en plaatsing van leerlingen. Ook binnen dezelfde gemeenten zijn er soms verschillen tussen het PO en VO. Ouders die de Nederlandse taal beheersen, hoger opgeleid zijn en een groot goed geïnformeerd netwerk hebben, kunnen gemakkelijker hun weg te vinden dan andere ouders, waardoor er ondanks een gelijkheid bevorderend allocatiemechanisme toch nog ongelijkheid kan ontstaan.

Het moment van plaatsing bij overgang naar het VO kan cruciaal zijn voor kinderen wiens advies nog wordt bijgesteld na de eindtoets. De sluitingsdata voor de sluiting van de inschrijving moeten zorgvuldig gekozen worden. Met name voor het VO, waar het schooladvies op basis van de eindtoets in groep 8 nog kan worden bijgesteld, moet gelden dat alle kinderen zich nog aan kunnen melden voor hun favoriete school op het bijgestelde niveau. Onderzoek liet zien dat met name kinderen met een lager sociaaleconomische achtergrond een grotere kans hebben dat ze de toets beter maken dan het schooladvies (Swart e.a., 2019). Een te vroege sluitingsdatum kan deze groep dus benadelen.

Een allocatiemechanisme is een noodzakelijke voorwaarde, maar niet voldoende om segregatie tegen te gaan. Een allocatiemechanisme kan segregatie niet oplossen als bepaalde bevolkingsgroepen sommige scholen bewust niet opnemen in hun voorkeurslijst (Oosterbeek, Sovago en Van der Klaauw, 2021). Wel kunnen de allocatiemechanismen worden gecombineerd met quota, om segregatie tegen te gaan, zoals in sommige schooldistricten in de Verenigde Staten wordt gedaan (Abdulkadiroğlu en Grigoryan, 2021). Hiervoor is het belangrijk dat alle scholen meedoen. Quota gaan echter wel in tegen andere criteria, zoals de keuzevrijheid en het maximaal honoreren van de eerste keuze. Dit is een afweging die gemaakt moet worden als het doel is om segregatie te voorkomen.

5 Beleidsimplicaties

Eenzelfde toelatingsbeleid met een allocatiemechanisme waar alle scholen aan meedoen, is nodig om bij schaarste gelijke toegang tot scholen te beschermen. Kansengelijkheid voor alle kinderen in Nederland kan het beste worden beschermd door één nationaal beleid, waarbij alle onderdelen toegespitst zijn op het bewaken van de gelijke toegang. Momenteel kan de overheid zo'n beleid niet eenvoudig invoeren, omdat de bevoegdheid voor de toelating van leerlingen bij de schoolbesturen ligt.¹¹ Een alternatief is dat alle schoolbesturen binnen een gemeente samen een centraal beleid met hetzelfde allocatiemechanisme volgen.

Een oplossing voor het probleem van de praktische verdeling van plekken is beschikbaar. De drie beschreven mechanismen kunnen het complexe toewijzingsprobleem verhelpen, maar geen van de mechanismen is universeel optimaal. Bij de keuze van een allocatiemechanisme is een goede afweging van criteria nodig. Tabel 1 helpt bepalen welk mechanisme het beste past bij de gekozen criteria. Het is wel van belang dat de criteria gekozen worden met een oog op gelijke toegang. Zo is voorzichtige overweging noodzakelijk bij het toepassen van bepaalde voorrangsregels die kunnen botsen met gelijke toegang.

De overheid kan bijdragen aan een transparant toelatingsbeleid door richtlijnen op te stellen. Richtlijnen over de informatievoorziening, de timing van het inschrijfmoment, voorrangsregels en de toepasbare allocatiemechanismen kunnen bijdragen aan gelijke kansen en vergroten het vertrouwen onder ouders en leerlingen. Notarieel toezicht zou dit vertrouwen nog verder kunnen vergroten. Bovendien kan een praktische handleiding gemeenten en schoolbesturen helpen bij de implementatie van de allocatiemechanismen, zodat zij die niet zelf hoeven te ontwerpen.

¹¹ Zie artikel 40 van de Wet op het Primair Onderwijs ([link](#)) en artikel 27 van de Wet op het Voortgezet Onderwijs ([link](#)).

Literatuur

Abdulkadiroğlu, A. en A. Grigoryan, 2021, Priority based assignment with reserves and quotas, NBER Working Paper 28689. [link](#)

Abdulkadiroğlu, A. en T. Sönmez, 2003, School choice: a mechanism design approach, *American Economic Review*, vol. 93, no.3, pp. 729 – 747. [link](#)

Haan, M. de, P. A. Gautier, H. Oosterbeek en B. van der Klaauw, 2015, The performance of school assignment mechanisms in practice, IZA Discussion Paper no. 9118. [Link](#)

Lochner, L., 2011, Nonproduction benefits of education: Crime, health, and good citizenship. *Handbook of the Economics of Education* 4, p183-282. [link](#)

Lavy, V., 2021, The Long-Term Consequences of Free School Choice, *Journal of the European Economic Association*, Volume 19, Issue 3, p 1734–1781. [link](#)

Oosterbeek, H., Sovago, S, en B. van der Klaauw, 2021, *Journal of Public Economics*, Volume 197, 104400. [link](#)

Onderwijsinspectie, 2018, Technisch rapportage onderwijskansen en Segregatie-De staat van het onderwijs 2016/2017, Den Haag. [Link](#)

Swart, L., Berge, W. van den, en D. Visser, 2019. Eindtoets draagt bij aan beter passend schooladvies. CPB, Den Haag. [link](#)