

NOTITIE EVALUATIE VAN DOMINO NAAR STRATEGO

1. Achtergrond

Op 22 november 2002 vond in Utrecht een expertmeeting plaats, de Domino?Conferentie, over de problematiek van de grote veranderingen in leerlingstromen in het voortgezet onderwijs in Utrecht. Drie ontwikkelingen in de leerlingstromen zijn besproken: een toenemende uitstroom van (autochtone) leerlingen vanuit Utrecht naar de regio, een afnemende instroom vanuit de regio naar Utrecht en het ontstaan van zwarte en daardoor krimpende scholen, met als uiteindelijk gevolg het sluiten van twee scholen.

Deze ontwikkelingen dreigen te leiden tot sterke afname van het aantal autochtone leerlingen in de stad, een "verzwarting" van het voortgezet onderwijs met als gevolg een toenemende segregatie. Gemeenten in de regio lopen het risico van niet-gewenste ontwikkelingen in schoolgrootte en extra kosten voor onderwijshuisvesting.

Tijdens de conferentie bleek dat segregatie in het (voortgezet) onderwijs door alle deelnemers aan de conferentie (gemeenten en schoolbesturen uit stad en regio) als een actueel en ernstig politiek maatschappelijk probleem ervaren werd.

2. Het proces

Op 5 februari 2003 is het proces van start gegaan met een bijeenkomst in Paushuize voor alle gemeenten en schoolbesturen in de betrokken regio (De Bilt, Houten, Maarssen, Nieuwegein, Utrecht, Woerden en Zeist).

Tijdens deze bijeenkomst vroegen gemeenten en schoolbesturen in de regio de provincie expliciet een regisserende rol op zich te nemen om te komen tot afspraken waardoor het ontstaan van zwarte scholen in de stad en een "witte vlucht" naar de regiogemeenten een halt kan worden toegeroepen. Wetende dat zij hierin geen wettelijke taak heeft en rekening houdend van de eigen verantwoordelijkheden van gemeenten en schoolbesturen in dezen heeft de provincie deze rol op zich genomen.

Het proces kende twee fasen:

- I de aanloop naar de Intentieverklaring
- II de uitwerking van de Intentieverklaring naar subconvenanten

I. Intentieverklaring

De op 5 februari 2003 aanwezige gemeente- en schoolbesturen besloten onder regie van de provincie na te gaan of het mogelijk is in regionaal verband afspraken te maken (convenant) om bovengenoemde ontwikkeling te keren.

Segregatie in het (voortgezet) onderwijs wordt door gemeenten en schoolbesturen uit stad en regio als een actueel en ernstig politiek maatschappelijk probleem ervaren. Men deelt een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten:

- ◆ Gemeenschappelijk is in ieder geval de behoefte om leerlingstromen planmatiger te laten verlopen zodat de risico's ten aanzien van niet-gewenste ontwikkelingen in schoolgrootte voor de schoolbesturen en extra kosten voor onderwijshuisvesting voor de regiogemeenten verminderd kunnen worden.
- ◆ Geconstateerd is verder dat ieders bijdrage niet gelijk kan en hoeft te zijn, maar dat de gezamenlijke inspanning moet leiden tot een beheerste ontwikkeling van de leerlingstromen in de regio en subregio's rondom Utrecht.

- ◆ Het tegengaan van de segregatie gaat hand in hand met het gezamenlijk aanpakken van veranderingen in leerlingstromen en de gevolgen hiervan voor de onderwijshuisvesting.

In de voorbereiding van het convenant is duidelijk geworden dat er grote verschillen zijn in de ontwikkeling van de leerlingstromen tussen Utrecht en de verschillende regiogemeenten, de soort van problematiek en de mogelijkheid om bij te dragen aan de oplossing ervan. Het sluiten van een convenant bleek op dat moment nog een brug te ver; besloten is een tussenstap te maken in de vorm van een intentieverklaring.

Dit streven wordt vormgegeven in een intentieverklaring, waarin twee uitgangspunten centraal staan:

1. het gedeelde gevoel van de noodzaak van samenwerking bij het bestrijden van het probleem van maatschappelijke segregatie en
2. het respect voor de eigen situatie en de belangen van iedere betrokken partner.

Op 26 mei 2004 is deze intentieverklaring door gemeenten en schoolbesturen in de regio (De Bilt, Houten, Maarssen, Nieuwegein, Utrecht, Woerden en Zeist) ondertekend (Intentieverklaring is bijgevoegd).

Dat houdt in dat deze gemeenten en schoolbesturen zich zullen inzetten om de doelstelling, zoals geformuleerd in de intentieverklaring, te realiseren. De doelstelling is het bewerkstelligen van een stabiele situatie in de leerlingstromen in de regio, waardoor de segregatie in de stad Utrecht wordt tegengegaan en risico's in de onderwijshuisvesting voor de gemeenten worden verminderd.

Elk gemeentebestuur zal binnen een jaar na tekenen van deze intentieverklaring in gesprek gaan met de betrokken schoolbesturen voor voortgezet onderwijs in de eigen gemeente teneinde hen te stimuleren afspraken te maken over een maximale schoolgrootte. Deze afspraken zullen jaarlijks geëvalueerd worden.

II de uitwerking van de Intentieverklaring naar Subconvenanten

Met de ondertekening van de Intentieverklaring is de tweede fase begonnen.

In deze fase moet de Intentieverklaring omgezet worden in een drietal convenanten voor de sub-regio's Noordwest (Woerden, Maarssen en Utrecht), Oost (De Bilt, Zeist en Utrecht) en Zuidwest (Nieuwegein, Houten en Utrecht).

Er is een analyse gemaakt van de ontwikkeling van de leerlingstromen en de oorzaken hiervan tot op heden, zoals bijvoorbeeld kwaliteit en soort onderwijsaanbod in de regio, toekomstige ontwikkelingen in de subregio en de voorgenomen maatregelen. Daarop aansluitend zijn er gesprekken geweest per subregio met gemeenten en schoolbesturen om afspraken te maken over een maximale schoolgrootte. Afspraken over de maximale schoolgrootte worden gekoppeld aan enerzijds de inzet en de waarborg van de gemeente voor de kwaliteit van de huisvesting en anderzijds de toezegging van het schoolbestuur om af te zien van aanvragen voor uitbreiding anders dan vanwege groei van de basisgeneratie in het eigen voedingsgebied, zoals blijkt uit de meerjarenprognose. Dit laat onverlet de wijzigingen in belangstelling van de basisgeneratie in het eigen voedingsgebied. Bovendien kunnen gemeenten binnen de regio tot nadere beleidsafspraken terzake komen.

3. Verloop proces en resultaten per regio

De eerste fase werd besloten met het tekenen van de Intentieverklaring. In de tweede fase, die liep van september 2004 tot en met 7 december 2006 is verder gewerkt per subregio om tot convenanten te komen. Hieronder wordt op elke regio ingegaan. De eerste fase tot aan de Intentieverklaring wordt niet meer besproken.

Subregio Noordwest (Woerden, Maarssen en Utrecht)

In deze regio gingen de besprekingen vlot van start; het leek er zelfs op dat na enkele maanden het convenant kon worden getekend.

In Woerden (schoolbesturen samen met de gemeente) werd besloten een duidelijke grens te trekken waarbinnen leerlingen geworven zouden worden; leerlingen die vanuit plaatsen daarbuiten aangemeld werden zouden vriendelijk doch dringend verwezen worden naar scholen in hun eigen gemeente. Dit vereiste dat één zelfde politiek gehanteerd zou worden in de andere gemeenten. Dit laatste bleek echter op bezwaren vanuit de stad Utrecht te stuiten.

Na maandenlange discussie werd in Woerden bovenstaande gedragslijn, in vervolg op de handelswijze in Utrecht, te versoepelen.

Het hanteren van genoemde strikte gedragslijn had wel tot gevolg dat de instroom vanuit Utrecht in scholen in Woerden duidelijk terugliep. In het eerste monitoringsverslag is dat ook terug te vinden. Het scheelde minimaal twee klassen eerstejaarsleerlingen.

Half september 2006 werden de laatste puntjes op de i gezet en was het convenant gereed om te ondertekenen (tekst is bijgevoegd).

Subregio Oost (De Bilt, Zeist en Utrecht)

Ook in deze regio ging het vlot van start, zozeer zelfs dat de wens de drie convenanten in één keer te laten ondertekenen er toe leidde dat het proces hier stil kwam te liggen. Aan eind van de rit (september/oktober 2006) bleek er toch nog een geschilpunt tussen de gemeente De Bilt en De Werkplaats. Begin november werd dit ook opgelost en was het convenant eveneens gereed om te ondertekenen (tekst is eveneens bijgevoegd).

Subregio Zuidwest (Nieuwegein, Houten en Utrecht)

In deze regio wilde men eerst de besprekingen met betrekking tot het Regionaal Arrangement VMBO afronden. Na ondertekening van dit Regionaal Arrangement op 25 januari 2006 konden ook hier de besprekingen beginnen.

Na de zomer bleek dat er geen overeenstemming kon worden bereikt over het toelatingsbeleid van de gymnasia in de stad Utrecht: de schoolbesturen in de regio konden zich niet vinden in het toelatingsbeleid van de gymnasia (zij laten van oudsher, binnen zekere marges, leerlingen uit de regio). De schoolbesturen in de stad Utrecht staan op handhaving van dit beleid en wensen het onverkort in het convenant opgenomen zien.

Daarmee is er geen convenant in de regio Zuidwest.

Al eerder was gebleken dat de scholen in de regio in de praktijk maatregelen nemen die stroken met de doelstellingen van Stratego, maar dat ze deze niet wilden formaliseren door ze in een convenant te laten vastleggen.

Derhalve is gekozen voor een lichtere variant in de vorm van een intentieverklaring in vervolg op de Intentieverklaring die in 2004 is getekend. Daarin zou vastgelegd worden dat men bij het proces betrokken blijft en blijft deelnemen aan besprekingen daarover.

Uiteindelijk hebben betrokken schoolbesturen besloten ook deze vervolgententieverklaring niet te tekenen, daarbij verwijzend naar het hierboven reeds genoemde toelatingsbeleid van de schoolbesturen in de stad Utrecht.

4. Evaluatie van het traject

Langdurig traject

Het heeft 4 jaar geduurd vanaf de start om te komen tot het ondertekenen van de twee convenanten. Het proces als zodanig heeft tot groot bewustzijn van de problematiek geleid en tot gestructureerde gezamenlijke besprekingen om acceptabele oplossingen te vinden. Het feit dat het zolang heeft geduurd bevestigt weer dat het tegengaan van segregatie niet eenvoudig is. Om de vrijheid van schoolkeuze voor ouders niet aan te tasten is gezocht naar andere manieren. Als doelstellingen werden in de Intentieverklaring van 26 mei 2004 opgenomen het beheersbaar en voorspelbaar maken van leerlingstromen in de Utrechtse regio en het bewerkstelligen van een stabiele situatie in de leerlingstromen in de regio, waardoor de segregatie in de stad Utrecht wordt tegengegaan en risico's in de onderwijshuisvesting worden verminderd.

Daartoe maken gemeenten met hun schoolbesturen afspraken over maximale schoolgrootte en zeggen schoolbesturen toe dat zij afzien van aanvragen voor uitbreiding anders dan vanwege groei van de basisgeneratie in het eigen voedingsgebied.

Getuige de Intentieverklaring kon men zich daarin vinden.

De uitwerking hiervan in convenanten per subregio stuitte op meer problemen.

Aan de orde kwamen vraagstukken als al dan niet werven in elkaars voedingsgebied, gelden er andere regels voor het toelatingsbeleid van de gymnasia in de stad Utrecht (de enige zelfstandige gymnasia in de regio waarvoor elk jaar te veel aanmeldingen zijn).

Het bleek niet eenvoudig de goede bedoelingen om te zetten in concrete maatregelen getuige het verloop van het proces in de verschillende subregio's zoals hierboven aangegeven. Steeds bleken er nieuwe punten van discussie op te duiken. Elke zinsnede kon tot een nieuwe discussie leiden.

Regie provincie, positie en mogelijkheden

In de eerste fase functioneerde een begeleidingsgroep die de projectleider bijstond.

Deze begeleidingsgroep, onder leiding van de provincie, bestond uit medewerkers van de gemeenten Utrecht en Nieuwegein en van schoolbesturen in Utrecht, Woerden en De Bilt.

Na het ondertekenen van de Intentieverklaring werd de begeleidingsgroep omgezet in een stuurgroep, met dezelfde deelnemers, zij het dat een schoolbestuur uit Zeist de plaats innam van dat uit De Bilt (zie bijlage). De stuurgroep stond onder leiding van de gedeputeerde voor onderwijs, in de praktijk werd dit voorzitterschap ambtelijk waargenomen.

De stuurgroep houdt, na ondertekening van de convenanten op 7 december 2006, de taak toe te zien op een correcte en tijdige uitvoering van de afspraken.

De provincie heeft geen wettelijke taak in deze, zij heeft op verzoek van de gemeenten en schoolbesturen in de regio deze taak op zich genomen. De provincie heeft ook geen wettelijke middelen om een en ander af te dwingen.

5. Resultaten

Vanaf de start van het traject Van Domino naar Stratego was het duidelijk dat gemeenten en schoolbesturen uit stad en regio segregatie in het (voortgezet) onderwijs als een actueel en ernstig politiek maatschappelijk probleem ervaren en dat ze bereid waren **samen** daar iets aan te doen. Voor de provincie was van meet af aan volstrekt helder dat dit slechts op vrijwillige basis kon. Op verzoek van de gemeenten en schoolbesturen heeft de provincie de regie van het proces op zich genomen. Onder leiding van de provincie kwamen gemeenten en schoolbesturen in stad en regio met elkaar in gesprek. Gezamenlijk werd gezocht naar mogelijke oplossingen.

Het blijkt moeizaam afspraken te maken die betrekking hebben op het maximeren van het leerlingenaantal. Met toename van het aantal leerlingen neemt immers de financiering vanuit het rijk toe. Er is teveel vrijblijvendheid in het onderwijs en de wetgever belijdt veelal slechts met de mond segregatie te willen tegengaan.

Wijzigingen in uitstroom

Niettemin zijn er voorzichtig resultaten te melden zoals uit de monitoring is af te leiden. Hierbij is vooral gekeken naar de brugklasleerlingen, daar zijn wijzigingen in leerlingstromen als eerste waar te nemen. De rapportage over schooljaar 2005-2006 is bijgevoegd.

Terwijl het totaal aantal Utrechtse brugklasleerlingen tussen oktober 2004 en oktober 2005 met 2% is toegenomen heeft de daling van de uitstroom die vorig jaar is ingezet zich dit jaar gecontinueerd, de uitstroom is gezakt van 22 % naar 20,4 %. Driekwart van de uitstroom zijn autochtone leerlingen.

De verminderde uitstroom komt op het conto van de subregio Noordwest. Het zijn vooral de Woerdense scholen het Minkema College en het Kalsbeek College waar de daling heeft plaatsgevonden. Hier zijn in het kader van Stratego tijdelijk de meest strikte afspraken gemaakt. Indien de grenzen tussen de subregio's scherp getrokken worden, is het effect meteen merkbaar. De afspraken waarin Woerden de grens voor leerlingen uit de gemeente Utrecht heeft dichtgedaan zijn echter alleen in het aanmeldingsjaar 2005 van kracht geweest. Na veel discussie op de basisscholen is dit beleid intussen gematigd.

De uitstroom naar de subregio Oost blijft nog gestaag stijgen. Hierbij gaat het vooral om de gemeente Zeist waar het Herman Jordanlyceum en de openbare scholengemeenschap Schoonoord Utrechtse brugklasleerlingen blijven trekken.

De instroom van brugklasleerlingen uit de regio is het afgelopen schooljaar met 475 leerlingen nagenoeg gelijk gebleven aan de instroom van het jaar daarvoor. Met bijna 19% van het totaal aantal brugklasleerlingen op Utrechtse scholen blijft het hoger dan de bijna 16% in het schooljaar 2003/2004. Opvallend hierbij is de gestage groei van het aantal brugklasleerlingen uit Woerden. Blijkbaar werken de afspraken van Stratego voornamelijk naar één kant: uitstroom uit Utrecht naar Woerden neemt af, instroom uit Woerden in Utrecht neemt toe.

Dit is, gezien toch de ingewikkeldheid en gevoeligheid van de materie, het maximaal haalbare.

6. Conclusie

Een gevolg van het traject Van Domino naar Stratego is dat het probleem van de segregatie op de agenda staat van gemeenten en schoolbesturen; het heeft een verbeterde communicatie en meer inzicht opgeleverd.

Gaandeweg het traject kwamen vraagstukken aan de orde die direct of indirect hiermee te maken hadden:

- ◆ Hoe gaat men om met de werving van leerlingen, waar en hoe wordt geworven
- ◆ De besturen van Werkplaats Kindergemeenschap te Bilthoven en Montessorilyceum Herman Jordan te Zeist streven naar een betere afspiegeling van de samenleving in de leerlingenpopulatie qua etnische herkomst. Om deze doelstelling te realiseren willen de scholen extra wervingsactiviteiten richten op de scholen uit het voedingsgebied met relatief veel allochtone leerlingen.
- ◆ De kwestie van dubbelaanmeldingen en de problemen die dit oplevert voor de scholen (zie ook hieronder bij vervolgvactiteiten).

7. Vervolgactiviteiten

In de Intentieverklaring is opgenomen dat de stuurgroep tenminste eenmaal per jaar verantwoording aflegt aan de gemeenten en schoolbesturen die de Intentieverklaring hebben ondertekend. Deze tekst is ook opgenomen in de convenanten.

Daarnaast wordt afgesproken dat de stuurgroep onder voorzitterschap van de provincie betrokken schoolbesturen en gemeenten (minimaal) eenmaal per jaar bij elkaar roept om de voortgang en de resultaten van de maatregelen te evalueren en waar nodig en wenselijk maatregelen bij te stellen.

Monitoring

In de intentieverklaring en convenanten staat omschreven welke werkzaamheden de provincie in dit kader op zich neemt opdat de stuurgroep kan toezien op de naleving van de afspraken. Deze werkzaamheden hebben te maken met uitwisseling van leerlinggegevens zoals leerlingprognoses, leerlingstromen, aanmelding van leerlingen en eventuele wachtlijsten.

In concreto nemen gemeenten en schoolbesturen met het ondertekenen van de intentieverklaring op zich om de volgende gegevens aan de provincie door te geven.

- ◆ Gemeenten doen verslag van de uitvoering en de resultaten van de afspraken, zoals vastgelegd in de intentieverklaring
- ◆ Schoolbesturen geven de resultaten van de leerlingentelling per 1 oktober via de gemeenten door.
- ◆ Schoolbesturen verschaffen inzicht in de relevante gegevens met betrekking tot aanmelding en plaatsing (onder meer de wachtlijstgegevens) van leerlingen, inclusief de plaats van herkomst.
- ◆ Gemeenten verschaffen inzicht in de leerlingprognoses die zij maken ten behoeve van de huisvesting van het voortgezet onderwijs; deze prognoses worden elk jaar geactualiseerd; Schoolbesturen verschaffen inzicht in de toelatingscriteria die gehanteerd worden bij aanname van leerlingen.

Intussen is er tweemaal een rapportage uitgebracht, in oktober 2005 en oktober 2006.

Deze monitoring zal ook de komende jaren voortgezet worden.

Harmonisatie aanmeldprocedures

Een van de problemen die gaandeweg het traject naar bovenkwamen was het verschil in aanmeldprocedures die problemen opleveren bij ouders en scholen. Scholen weten pas in een laat stadium hoeveel aanmeldingen worden omgezet in inschrijvingen en ouders/leerlingen hebben problemen omdat ze niet op de hoogte zijn van procedures in de verschillende gemeenten.

Uit een beperkte inventarisatie van de aanmeldprocedures blijkt dat de verschillen niet erg groot zijn en dat waarschijnlijk met beperkte aanpassingen de belangrijkste problemen opgelost zouden kunnen worden. De provincie heeft samen met de stuurgroep Stratego het initiatief genomen om na te gaan of afstemming tussen de procedures mogelijk is.

Bijlagen

- ◆ Samenstelling stuurgroep
- ◆ Intentieverklaring, zoals getekend op 26 mei 2004
- ◆ Per subregio
 - West: convenant
 - Oost: convenant
- ◆ Stratego: Rapportage schooljaar 2005/2006

Samenstelling stuurgroep

De heer J.G.P. van Bergen (gedeputeerde onderwijs, voorzitter)

Mevrouw L. de Maat (provincie, waarnemend voorzitter)

De heer J. Gispen (Willibrord Stichting, Utrecht)

Mevrouw I. van der Neut (Herman Jordan Lyceum, Zeist)

De heer R. van der Herberg (Minkemacollege, Woerden)

De heer R. Strijbos (gemeente Utrecht)

Mevrouw M. Lommertzen (gemeente Nieuwegein)

Mevrouw M.P.M. Hopmans (provincie, secretaris)

Projectleiders

Fase I: mevrouw C.D. van Rest- van Nieuwkerk (Visser-Copini)

Fase II: de heer H. Jansen (APS)