

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het faciliteren van een gelijke kans op doorstroom van leerlingen met een diploma voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs in de theoretische of gemengde leerweg naar het hoger algemeen voortgezet onderwijs (Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo)

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om regels te stellen aan het bevoegd gezag ten behoeve van een gelijke kans op doorstroom naar het hoger algemeen voortgezet onderwijs voor leerlingen met een diploma voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs in de theoretische of gemengde leerweg;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs

De Wet op het voortgezet onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 27, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Voorafgaand aan de eerste volzin, wordt een volzin ingevoegd, luidende: Het bevoegd gezag beslist over de toelating van leerlingen, met inachtneming van deze paragraaf.
2. In de derde volzin (nieuw) wordt "eerste volzin" vervangen door "tweede volzin".

B

Onder vernummering van artikel 27a tot artikel 27a1, wordt na artikel 27 een nieuw artikel 27a ingevoegd, luidende:

Artikel 27a. Doorstroom vmbo-havo

1. Het bevoegd gezag weigert de toelating van een leerling die in het bezit is van een diploma voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs in de theoretische of gemengde leerweg tot het vierde leerjaar van het hoger algemeen voortgezet onderwijs niet op grond van zijn oordeel over kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling.
2. In afwijking van het eerste lid, mag het bevoegd gezag de toelating weigeren indien de leerling niet voldoet aan voorwaarden die bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld met betrekking tot het door de leerling afgelegde eindexamen.

C

In artikel 27c, tweede lid, onderdeel b, wordt "derde volzin" vervangen door "vierde volzin".

Artikel II. Wijziging van de Wet voortgezet onderwijs BES

De Wet voortgezet onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 64, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Voorafgaand aan de eerste volzin, wordt een volzin ingevoegd, luidende: Het bevoegd gezag beslist over de toelating van leerlingen, met inachtneming van deze paragraaf.
2. In de derde volzin (nieuw) wordt "eerste volzin" vervangen door "tweede volzin".

B

Na artikel 64 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 64a. Doorstroom vmbo-havo

1. Het bevoegd gezag weigert de toelating van een leerling die in het bezit is van een diploma voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs in de theoretische of gemengde leerweg tot het vierde leerjaar van het hoger algemeen voortgezet onderwijs niet op grond van zijn oordeel over kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling.
2. In afwijking van het eerste lid, mag het bevoegd gezag de toelating weigeren indien de leerling niet voldoet aan voorwaarden die bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld met betrekking tot het door de leerling afgelegde eindexamen.

Artikel III. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

Algemeen deel	4
Inleiding.....	4
1: Noodzaak van dit wetsvoorstel.....	5
1.1: Huidige regelgeving met betrekking tot de overstap vmbo - havo	5
1.2: Problemen die gepaard gaan met de huidige situatie	6
2: Nieuwe regelgeving	8
2.1 Geen voortzetting van de toelatingscode.....	9
2.2: Gelijke kans op doorstroom.....	10
2.3: Voorwaarde aan de doorstroom bij algemene maatregel van bestuur	11
3: Verhouding ten opzichte van het onderwijsstelsel	13
3.1: Ruimte om het onderwijs in te richten	13
3.2: Aansluiting voorwaarden op het nieuwe curriculum	14
3.3 Samenloop met het project Sterk beroepsonderwijs	14
3.4: Relatie met doorstroom havo-vwo	15
4: Verbod op een doubleerverbod.....	15
5: Implementatie van de nieuwe regelgeving	16
5.1: Consequenties voor scholen	16
5.2: Toezicht op de nieuwe regeling	17
5.3: Regeldruk	18
6: Financiële gevolgen	19
7: Caribisch Nederland.....	19
8: Advies en consultatie	20
8.1: Internetconsultatie.....	20
8.2: Advies ATR	23
8.3: Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	24
8.4: Advies van de Onderwijsraad	24
9: Inwerkingtreding	26
Artikelsgewijs	26

Algemeen deel

Inleiding

Het voortgezet onderwijs in Nederland wil voor alle leerlingen de mogelijkheid bieden onderwijs te volgen op het niveau dat bij de leerling past en is daardoor sterk gedifferentieerd. Dit is ook zichtbaar binnen het vmbo. De vier verschillende leerwegen bieden de mogelijkheid om van beroepsgericht tot theoretisch onderwijs te volgen. Het vmbo is geen eindonderwijs: na het behalen van het diploma stroomt de leerling door naar het mbo of naar het havo. Hierbij neemt de theoretische leerweg van het vmbo een bijzondere positie in. De theoretische leerweg heeft de wettelijke opdracht om leerlingen zowel op het mbo als op het havo als vervolgonderwijs voor te bereiden.¹

Leerlingen die onderwijs volgen op het vmbo, moeten relatief vroeg een keuze maken voor een vervolgonderwijs. Om die reden is het van belang dat leerlingen goed worden voorbereid op de overgang van het vmbo naar vervolgonderwijs zodat zij optimale kansen krijgen om te kiezen voor een vervolgonderwijs die aansluit bij hun capaciteiten en voorkeur. Het overgrote deel van de leerlingen stroomt na het behalen van hun vmbo-diploma door naar het mbo. Een deel van de leerlingen die het vmbo heeft afgerond, kiest ervoor om verder te gaan op het havo. Het is belangrijk om deze stapelroute goed te regelen voor leerlingen die laatbloeiers zijn of voor leerlingen die niet meteen op de plek zijn terechtgekomen die het beste past bij hun voorkeur of talenten.

De regering ziet dat, ondanks stappen die havoscholen hebben gezet in het verbeteren van transparante voorwaarden voor de toelating, nog niet alle vmbo-leerlingen een gelijke kans op doorstroom naar het havo hebben. Niet elke geslaagde vmbo-leerling die het in zich heeft krijgt nu de kans om naar het havo te gaan, omdat scholen naast het diploma verschillende aanvullende toelatingseisen hanteren. Het gaat dan bijvoorbeeld om een cijfereis waarvan de hoogte per school verschilt, maar ook dat de ene havoschool een aanbeveling van de mentor van de vmbo-school vraagt terwijl de ander dat niet doet. Hierdoor wordt voor de ene leerling de kans op doorstroom onmogelijk gemaakt, terwijl dezelfde leerling op een andere school wel naar het havo zou kunnen doorstromen.

Dit wetsvoorstel heeft als doel om voor alle vmbo-leerlingen in de theoretische (hierna: tl) of gemengde leerweg (hierna: gl) gelijke voorwaarden vast te stellen voor de doorstroom van vmbo naar havo. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat leerlingen die vmbo tl of gl met succes hebben afgerond en voldoen aan voorwaarden met betrekking tot het door hen afgelegde eindexamen, in de regel moeten worden toegelaten tot havo 4. Die voorwaarden worden bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) gesteld. Het doel is niet om zoveel mogelijk leerlingen naar het havo te leiden in plaats van het mbo. Het mbo biedt jongeren immers een uitstekende uitgangspositie voor de arbeidsmarkt en op niveau 4 eveneens een kans op doorstroom naar het hoger onderwijs of een *associatie degree*. Voorop staat dat elke route onder gelijke voorwaarden toegankelijk is en blijft voor leerlingen.

Vooraf leerlingen die vmbo tl of gl hebben afgerond, stromen op dit moment door naar het havo. Het percentage leerlingen in de theoretische leerweg dat doorstroomt naar het havo vertoont vanaf 2013 een stijgende tendens. In 2017 ligt het percentage op 17%. Vanuit de gemengde leerweg stroomde in 2017 3,5% van de leerlingen door naar het havo. Dit aantal is in de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven. De gemengde leerweg van het vmbo is een relatief kleine leerweg. Het vierde leerjaar van de gemengde leerweg bestaat uit een kleine groep leerlingen. Dat komt omdat veel leerlingen in de loop van het examenjaar als het vakkenpakket het toelaat besluiten om uit te stromen met een diploma in de theoretische leerweg. Het niveau van de theoretische en gemengde leerwegen is immers gelijk. Leerlingen uit deze leerwegen doen in de algemeen vormende vakken

¹ Artikel 9 juncto artikel 10, eerste lid, alsmede artikel 10, tweede lid, onderdeel c, Wet op het voortgezet onderwijs en Wet voortgezet onderwijs BES.

(zie ook paragraaf 2.3) dezelfde examens. Hierdoor verdwijnt het onderscheid tussen deze beide leerwegen in de praktijk steeds meer en kunnen leerlingen zowel vanuit de gemengde als vanuit de theoretische leerweg doorstromen naar het havo. Dit wetsvoorstel richt zich dan ook op beide leerwegen.

In deze toelichting wordt beschreven wat de aanleiding voor dit wetsvoorstel is en wordt een voorstel gedaan om de doorstroom van leerlingen van het vmbo tl en gl naar het havo op gelijke voet te faciliteren. In paragraaf 1 van deze toelichting wordt de noodzaak van dit wetsvoorstel toegelicht, paragraaf 2 werkt de voorstellen tot regelgeving verder uit en paragraaf 3 gaat in op hoe de voorstellen uit dit wetsvoorstel passen binnen de huidige onderwijsstructuur in Nederland en binnen recente ontwikkelingen. Paragraaf 4 ziet op het doubleerverbod. In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de implementatie van de voorgestelde maatregelen. Vervolgens bespreekt paragraaf 6 de financiële gevolgen. De verhouding met Caribisch Nederland komt aan bod in paragraaf 7. De uitkomsten van het proces van consultatie en advies staan in paragraaf 8 en tot slot handelt paragraaf 9 over de inwerkingtreding.

1: Noodzaak van dit wetsvoorstel

In deze paragraaf wordt beschreven op basis van welke huidige regelgeving leerlingen de overstap van het vmbo naar het havo kunnen maken en welke problemen hierbij zijn ontstaan die aanleiding hebben gegeven tot dit wetsvoorstel.

1.1: Huidige regelgeving met betrekking tot de overstap vmbo - havo

Eerder werd aangegeven dat de theoretische leerweg van het vmbo-leerlingen voorbereidt op zowel het middelbaar beroepsonderwijs als op doorstroom binnen het voortgezet onderwijs, naar het havo. Bij de start van het vmbo in 1999 golden specifieke eisen om te kunnen doorstromen naar het havo.² Alleen leerlingen met een vmbo-diploma in de theoretische leerweg hadden de mogelijkheid om de overstap naar havo 4 te maken. Naast het diploma moesten de leerlingen in de theoretische leerweg eindexamen gedaan hebben in wiskunde en Duits of Frans om toelaatbaar te zijn tot het havo.

Sinds 2003 zijn alle wettelijk vastgelegde doorstroomeisen gefaseerd weggenomen. De eerdergenoemde vakkenpakketen zijn in 2003 geschrapt.³ In 2012 is de maximale verblijfsduur in het vmbo geschrapt, waardoor het mogelijk is geworden om vmbo-diploma's te stapelen. Ook zijn toen de laatste eisen aan de overstap van het vmbo naar het havo uit de regelgeving geschrapt. De eisen die werden gesteld aan de toelating tot de hogere leerjaren in het voortgezet onderwijs vervielen. Hierdoor konden vanaf dat moment alle leerlingen die het vmbo hebben afgerond toelaatbaar zijn tot het havo.⁴

Met deze maatregelen werd beoogd om het stapelen te vergemakkelijken en onnodige drempels voor wat betreft de toelaatbaarheid van leerlingen tot het havo weg te nemen. Of de leerling ook daadwerkelijk wordt toegelaten tot het havo bleef een beslissing van het bevoegd gezag. Dat ligt momenteel verankerd in artikel 27, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna:

² Voormalig artikel 10 Inrichtingsbesluit WVO.

³ Besluit van 4 maart 2003, houdende wijziging van het Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000 en van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. onder meer in verband met versoepeling van de uitslagregeling voor het v.m.b.o., alsmede van het Inrichtingsbesluit W.V.O. onder meer in verband met verruiming van de toelating tot het vierde leerjaar van het h.a.v.o. (Stb. 2003, 106); Inwerkingtreding: Stb. 2003, 107.

⁴ Besluit van 1 juli 2010, houdende wijziging van enkele uitvoeringsbesluiten van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met verruiming van uitbestedings- en doorstroombmogelijkheden voor leerlingen (Stb. 2010, 283); Wet van 8 december 2011 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met onder meer afschaffen van de verblijfsduurbepaling in het voortgezet onderwijs, bewaken van de examenkwaliteit in het voortgezet onderwijs en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, alsmede uitbreiding van de staatsexamenmogelijkheden (Stb. 2011, 656); Inwerkingtreding: Stb. 2012, 92.

WVO), artikel 64, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs BES (hierna: WVO BES) en artikel 2, eerste lid, van het Inrichtingsbesluit WVO, respectievelijk Inrichtingsbesluit WVO BES.

In de loop van de jaren werden de verschillen tussen scholen bij de toelating tot het havo zichtbaar, zoals in het onderwijsverslag van het schooljaar 2011-2012 van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie).⁵ Naar aanleiding van de bevindingen van de inspectie, maar ook naar aanleiding van kritiek van ouder- en leerlingorganisaties en van de politiek, ontstond de roep om meer eenduidigheid en transparantie in de toelatingsvoorwaarden.

Als reactie hierop heeft de VO-raad een code opgesteld om eenduidige toelatingsvoorwaarden te creëren.⁶ In augustus 2012 is deze "Toelatingscode overstap vmbo-havo" (hierna: de toelatingscode) van kracht geworden. Doel van de toelatingscode was meer transparantie bieden over wat leerlingen en scholen van elkaar mogen verwachten en handvatten geven voor scholen, ouders en leerlingen bij de overstap. In de toelatingscode was onder meer vastgelegd dat havoscholen op hun website vermelden welke toelatingsprocedure zij hanteren en welke regionale afspraken er zijn gemaakt met de vmbo-scholen uit het voedingsgebied en dat de havo- en vmbo-scholen zich actief inzetten om te voldoen aan de afspraken die in deze code zijn vastgelegd.

Ook was in de toelatingscode een begrenzing aan de toelatingseisen afgesproken. De grenzen aan de te stellen eisen waren:

- Havoscholen die aanvullende eisen stellen aan de toelating tot havo 4 voeren in een vroegtijdig stadium een toelatingsgesprek met de potentiële leerling waarin de toelatingseisen, het advies van de vmbo-school en de motivatie van de leerling worden besproken.
- Havoscholen betrekken het advies van de vmbo-school over de betreffende leerling altijd in hun oordeel en treden bij een afwijkende mening met de toeleverende vmbo-school in overleg.
- Havoscholen stellen maximaal een 6,8 als eis aan het gemiddeld eindexamencijfer.
- Havoscholen hanteren dezelfde regels over doubleren voor leerlingen afkomstig uit het vmbo als voor leerlingen afkomstig uit havo 3.

Naast afspraken over het toelatingsbeleid werd in de toelatingscode vastgelegd dat havo- en vmbo-scholen afspraken maken over de invulling van loopbaanoriëntatie en –begeleiding en de programmatische aansluiting tussen vmbo en havo.

Sinds 2012 is de toelatingscode gemonitord en geëvalueerd. De Onderwijsraad adviseerde de regering ook om de naleving van afspraken in het veld – zoals de toelatingscode – te controleren: "Naleving van dit soort afspraken kan er ook voor zorgen dat stapelroutes toegankelijk blijven. Als te strenge aanvullende selectie wordt tegengegaan, dan kunnen leerlingen makkelijker overstappen van bijvoorbeeld vmbo naar havo [...]."⁷ De monitoronderzoeken hebben plaatsgevonden in 2012 (nulmeting), 2014 (tweede meting) en in 2016 (derde meting). De toelatingscode is na het verlopen van de vooraf afgesproken looptijd van vier jaar in 2016 niet verlengd. Op dit moment is de code dus niet meer van kracht, maar geldt de wettelijke systematiek van vrijheid voor het bevoegd gezag om te beslissen over de toelating. De monitoring van de toelatingscode was bedoeld om te evalueren of de afspraken werden nagekomen. De resultaten van de monitoronderzoeken zijn gedeeld met de Tweede Kamer.⁸

1.2: Problemen die gepaard gaan met de huidige situatie

Hieronder is een aantal afspraken uit de toelatingscode op een rij gezet, waarbij het percentage van het aantal scholen dat handelt volgens die afspraak, is vermeld. Dit is gebaseerd op de

⁵ Inspectie van het onderwijs (2013), *De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag 2011-2012*.

⁶ VO-raad (2011), *Toelatingscode overstap van vmbo naar havo*.

⁷ Onderwijsraad (2014), *Overgangen in het onderwijs*.

⁸ *Kamerstukken II 2011/12, 30079, 33; Kamerstukken II 2012/13, 30079, 38; Kamerstukken II, 2014/15, 30079, 62; Kamerstukken II 2016/17, 30079, 69.*

eerdergenoemde metingen. Deze metingen komen voort uit een representatieve steekproef uit de medewerkers (directeuren, afdelingsleiders, decanen) van vmbo- en havoscholen.

Tabel 1: bekendheid met de toelatingscode (bron: Oberon)

	Totaal vmbo en havo 2012 N=316	Totaal vmbo en havo 2014 N=250	Totaal vmbo en havo 2016 N=272
Bekend met de code	75%	75%	71%

Tabel 2: percentage scholen dat handelt volgens de betreffende afspraak uit de Toelatingscode overstap vmbo-havo (bron: Oberon)

	Scholen met havo afdeling 2012 N=199	Scholen met havo afdeling 2014 N=193	Scholen met havo afdeling 2016 N=188
Terughoudend met eisen stellen	71%	40%	41%
Maximale cijfereis van 6,8	74%	82%	84%
Samenwerking met havoscholen van andere besturen in de regio	25%	19%	19%
Dezelfde regels m.b.t. doubleren	73%	69%	74%
Vroegtijdig gesprek met leerling over toelating	93%	89%	82%

Kijkend naar de uitkomsten van de drie monitoronderzoeken, is de conclusie dat met de toelatingscode onvoldoende vooruitgang was geboekt in de gestelde doelen. Meer dan één op de vier scholen was niet bekend met de code, de vroegtijdige gesprekken met leerlingen namen af, en het stellen van aanvullende eisen is sterk gegroeid. Ook de samenwerking tussen havoscholen zou breder moeten zijn toegepast dan dat scholen dat in de afgelopen jaren hebben gedaan. Dit geldt vooral de samenwerking van havoscholen met havoscholen van een ander schoolbestuur. De samenwerking tussen havoscholen van hetzelfde bestuur lag in 2016 dan ook hoger: 55% van de havoscholen werkt samen met de andere havoscholen van het eigen bestuur. De eis van maximaal een 6.8 voor de overstap was meer geüniformeerd, maar nog niet overal van toepassing en de inbedding ervan stagneerde. Tot slot waren (en zijn) er havoscholen die onderscheid maken tussen leerlingen in havo 4 afhankelijk van of ze afkomstig zijn uit havo 3 of het vmbo, waarbij ze voor de laatste groep in havo 4 een doubleerverbod hanteren. De toelatingscode heeft al met al onvoldoende bereikt waarvoor deze was ingesteld: leerlingen onder gelijke voorwaarden laten doorstromen naar het havo.

Het gebrek aan uniformiteit met betrekking tot de toelating van leerlingen afkomstig van het vmbo tot het havo – zowel tijdens als na de toelatingscode – leidt bovendien tot onduidelijkheid bij leerlingen en ouders over waar ze aan toe zijn als de leerling de overstap wil maken. Zo zijn er signalen dat er havoscholen zijn die drempels hanteren die niet zijn opgenomen in de toelatingscode. Voorbeelden hiervan zijn: het hebben van geen onvoldoendes in de vakken Nederlands, Engels of wiskunde, een 7 als gemiddeld eindexamencijfer of een positief advies van de docenten in het vmbo. Bij het informatiepunt Ouders & Onderwijs zijn in ieder geval in 2016 dertig meldingen binnengekomen van ouders van wie hun kind niet werd toegelaten op het havo vanwege bovengenoemde belemmeringen. Het beeld dat havoscholen wisselende toelatingseisen stellen, die bovendien niet altijd onderdeel uitmaken van de toelatingscode, komt ook naar voren in een onderzoek onder leerlingen die de overstap van vmbo naar het havo hebben gemaakt. Dit

onderzoek is uitgevoerd in 2016 en daaruit is bijvoorbeeld gebleken dat leerlingen een motivatiebrief moesten schrijven of een aanbeveling moesten hebben van de mentor.⁹

Daarnaast leiden de verschillende en soms onnodig hoge toelatingseisen ertoe dat ouders en leerlingen veel tijd en moeite moeten steken in het zoeken naar een passende plek op een havoschool. Alhoewel uit het eerdergenoemde onderzoek uit 2016 blijkt dat onder ouders van overstappende leerlingen het merendeel van de ouders vindt dat de informatie die de school gaf over de overstap duidelijk (75 procent) en op tijd (81 procent) is, de zoektocht voor de ouders desalniettemin extra werk oplevert. Ze moeten soms bij verschillende havoscholen in de omgeving informeren naar de toelatingseisen. Daarbij moeten zij bekijken welke instroomeisen de havoschool die het beste bij hun kind past, hanteert. Vervolgens moeten zij in gesprek met de school over de toelating en moet de leerling voldoen aan de instroomvoorwaarden.

Bovenop deze belemmeringen bij de instroom van de vmbo-leerling op het havo, is er ook een belemmering in de doorstroom binnen het havo. Uit onderzoek onder havoscholen is gebleken dat 26% van de havoscholen een doubleerverbod in het vierde leerjaar van het havo hanteert voor leerlingen afkomstig uit het vmbo.¹⁰ Sommige havoscholen laten voormalig vmbo-leerlingen die doubleren in havo 4 de havo-opleiding dan niet vervolgen. Dit leidt tot ongelijkheid in de behandeling van leerlingen. In paragraaf 4 wordt daar verder op ingegaan.

Uit de probleeminventarisatie van deze paragraaf blijkt dat, ondanks de invoering van de toelatingscode voor vmbo- en havoscholen, leerlingen belemmeringen bij de overstap ondervinden die ongelijkheid in de hand werken. Te weinig havoscholen zijn terughoudend met het stellen van toelatingsvoorwaarden. Ook werken scholen te weinig samen met andere scholen in de regio, anders dan de scholen die onder het eigen schoolbestuur vallen. Hierdoor is er weinig uniformiteit in de toelatingsvoorwaarden. De regering vindt dit onwenselijk. Dezelfde leerling krijgt immers op de ene school wel toegang tot het havo, maar op de andere niet.

2: Nieuwe regelgeving

De genoemde problemen die ouders en leerlingen ervaren bij de overstap van het vmbo tl of gl naar havo 4 moeten door dit wetsvoorstel en bijbehorende amvb worden opgelost. Hieronder worden de doelstellingen van de nieuwe regelgeving benoemd.

- **Goede toegankelijkheid van havo 4**
Leerlingen die willen doorstromen van vmbo tl of gl naar het havo en die daartoe in staat zijn, behoren hiertoe in principe de mogelijkheid te krijgen. Het uitgangspunt van toegankelijkheid staat voorop in dit wetsvoorstel en is bijvoorbeeld vastgelegd in artikel 29, eerste lid, van het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: IVRK), dat bepaalt dat onderwijs gericht moet zijn op een zo volledig mogelijke ontplooiing van het kind. Voorwaarden voor vmbo-leerlingen met de potentie om ook op het havo te kunnen slagen, worden geüniformeerd. Havoscholen mogen geen aanvullende onderwijskundige eisen meer stellen die een overstap van vmbo-leerlingen uit het tl of gl naar havo 4 onnodig moeilijk maken.
- **Gelijke behandeling van leerlingen**
De andere belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel is dat leerlingen die de overstap van vmbo tl of gl naar het havo willen maken, gelijk worden behandeld door aan dezelfde maatstaf qua voorwaarden te moeten voldoen. De ruimte voor havoscholen om een toelatingsbeleid te voeren, wordt ingeperkt voor leerlingen die voldoen aan de voorwaarden die bij amvb worden gesteld. Ook wordt een doubleerverbod voor voormalig vmbo tl- en gl-leerling die doorstromen naar havo 4 onmogelijk.
- **Duidelijkheid voor leerlingen en ouders**

⁹ Oberon (2016), *Toelatingscode overstap vmbo-havo, peiling onder ouders en leerlingen*.

¹⁰ Oberon (2016). *Monitor toelatingscode vmbo-gl/tl-havo, 3e meting*.

De derde doelstelling van dit wetsvoorstel is dat leerlingen en ouders vooraf op de hoogte zijn van de doorstroom en dat die doorstroom op alle scholen hetzelfde is. Leerlingen kunnen bij de overstap van de onderbouw naar de bovenbouw (vanaf het derde leerjaar van het vmbo) rekening houden met een mogelijke keuze en de haalbaarheid voor het havo als vervolgopleiding. Na het derde leerjaar kiest de leerling het vakkenpakket waarin eindexamen wordt afgelegd. Dit vraagt om een goede voorlichting en een goede begeleiding door de vmbo-school van de vmbo-leerling bij dit keuzeprocess. Dit sluit aan bij de wettelijke opdracht die de vmbo-school al heeft om ervoor te zorgen dat de leerling een loopbaandossier samenstelt waarin de leerling zich oriënteert op vervolgstudie en een beroep na het vmbo.

Ook de Onderwijsraad onderschrijft het belang van stapelen en doorstroom. In 2014 werd het advies "Overgangen in het onderwijs" uitgebracht.¹¹ Hierin schrijft de Onderwijsraad dat bij de overgang van lager naar voortgezet onderwijs en bij de overgangen naar middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs selectie een steeds grotere rol speelt. Bij de overgang naar het voortgezet onderwijs zijn het vooral laatbloeiers en leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus die hiervan de nadelen ondervinden. De Onderwijsraad benadrukt hiermee dat het van belang is dat voor stapelaars een goede doorstroom, zonder onnodige aanvullende selectie, mogelijk blijft.

In het vervolg van deze paragraaf wordt uiteengezet waarom en de manier waarop een gelijke kans op doorstroom wettelijk wordt verankerd. De toelatingscode wordt niet voortgezet, noch geformaliseerd. Nadat in deze paragraaf eerst is ingegaan op de vraag waarom die keuze is gemaakt, zal een uiteenzetting volgen van de verankering van de gelijke kans op doorstroom op wets- en besluitniveau.

2.1 Geen voortzetting van de toelatingscode

De toelatingscode overstap vmbo-havo liep per 1 augustus 2016 af. Er is overwogen om een nieuwe gedragscode met nieuwe of betere afspraken op te stellen voor de vmbo- en havoscholen voor overstappende leerlingen van het vmbo naar het havo. Hierover is overleg gevoerd met de VO-raad, maar ook met Ouders & Onderwijs en het LAKS. Voordeel van voortzetting van de code zou zijn dat de wet niet hoeft te worden aangepast. Dat scheelt tijd, biedt flexibiliteit en het vermindert het aantal regels. Echter, zoals eerder is aangegeven, is het problematisch dat niet alle vmbo- en havoscholen zich hielden aan de afspraken die gemaakt zijn in de gedragscode. Er zijn op basis daarvan geen redenen om aan te nemen dat een nieuwe code wel het gewenste resultaat zou boeken. Een code is immers niet afdwingbaar.

Het formaliseren en wettelijk vastleggen van de toelatingscode biedt evenmin uitkomst. Daar leent het instrument zich naar zijn aard niet voor. De toelatingscode bestaat uit een set van afspraken die een kader vormen waarbinnen de scholen een eigen invulling kunnen geven aan het toelatingsbeleid, lang niet alleen maar concrete gedragsnormen. Door de ruimte die de toelatingscode biedt, zou het vastleggen ervan dus ook nog steeds niet leiden tot de gewenste gelijke behandeling en duidelijkheid.

Volgens de regering is de bestaande ongelijkheid onhoudbaar. Ook vanuit de Tweede Kamer is de wens geuit om een goede doorstroom van vmbo naar havo wettelijk te regelen. Een jaar voordat de toelatingscode af zou lopen, is de regering door de Tweede Kamer via moties verzocht om de doorstroom van vmbo-leerlingen naar het havo niet te belemmeren en de drempels daarvoor weg te nemen. De eerste aangenomen motie waarin de regering wordt verzocht om leerlingen met een vmbo tl- of gl-diploma het recht te geven om door te stromen naar het havo dateert van november 2015.¹² Met een reactie op deze motie is gewacht totdat de gedragscode voor de derde en laatste keer, medio 2016, zou worden geëvalueerd. Redenering was dat op basis van deze evaluatie en de stand van zaken met betrekking tot de naleving van de code een goede en weloverwogen

¹¹ Onderwijsraad (2014), *Overgangen in het onderwijs*.

¹² *Kamerstukken II* 2015/16, 31 332, 53 en *Kamerstukken II* 2015/16, 31 289, 307.

beslissing kon worden genomen over wel of geen voortzetting van de code. Voordat deze evaluatie aan de Tweede Kamer werd gepresenteerd werd de regering voor de tweede keer via een motie verzocht om de drempels in de doorstroom van het vmbo naar het havo weg te nemen, via een motie in 2016.¹³

Nu na de derde monitor van de toelatingscode blijkt dat de toelatingscode niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd, lijkt het gerechtvaardigd om de ongelijkheid voor vmbo-leerlingen die willen doorstromen te gaan regelen op een manier die beter afdwingbaar is.

Op basis van de constatering dat de ongelijkheid voortduurt, dat gediplomeerde vmbo-leerlingen tegen selectiecriteria oplopen die een doorstroom naar het havo belemmeren en een breed gedragen politieke wens om doorstromen te bevorderen, heeft de regering het besluit genomen om een gelijke kans op doorstroom wettelijk te verankeren. Hiermee wordt geborgd dat voor alle leerlingen dezelfde doorstroomvoorwaarden gelden en dat de havoscholen de leerlingen niet kunnen weigeren op gronden die niet transparant of gelijk zijn.

2.2: Gelijke kans op doorstroom

Dit wetsvoorstel leidt ertoe dat het toelatingsbeleid van het bevoegd gezag van de havo in de wet wordt ingeperkt. Het toelatingsbeleid is geregeld in artikel 27 WVO en artikel 64 WVO BES.

Onderliggend aan die artikelen is het uitgangspunt dat het bevoegd gezag van de school beslist over de toelating van leerlingen, hetgeen ook geformaliseerd is in artikel 2, eerste lid, van het Inrichtingsbesluit WVO, respectievelijk Inrichtingsbesluit WVO BES. Het huidige toelatingsstelsel houdt in dat de wet regelt in welke gevallen leerlingen niet mogen worden toegelaten. Er is dus geen vrijheid voor het bevoegd gezag om tegen de wettelijke toelatingsvoorwaarden in, de leerling toch toe te laten. Verder betreft dit minimumeisen: het bevoegd gezag heeft het recht om aanvullende eisen te stellen.

Voor de toelating van leerlingen met een vmbo-diploma theoretische of gemengde leerweg vormt dit wetsvoorstel een uitzondering op het huidige toelatingsregime van artikel 27 WVO en artikel 64 WVO BES. In de vorige paragraaf is onderbouwd waarom het bestaande instrument, de toelatingscode, de beoogde werking niet heeft. Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven zijn er in het verleden voorwaarden aan de doorstroom gesteld in het Inrichtingsbesluit WVO, maar deze toelatingsregels waren vanwege de opzet van artikel 27 WVO geformuleerd vanuit het uitgangspunt "het bevoegd gezag kan slechts toelaten onder voorwaarde dat". Dat betekent dat scholen vanuit dit uitgangspunt nog steeds de vrijheid zouden hebben om extra eisen aan de doorstroom te stellen. Om die extra eisen onmogelijk te maken wordt de vrijheid van scholen om over deze doorstroom van vmbo tl of gl naar havo te beslissen in de wet ingeperkt.

Met dit wetsvoorstel wordt de bevoegdheid van het bevoegd gezag uitgesloten om nog aanvullende eisen te stellen aan de toelating van gediplomeerde vmbo gl- of tl-leerlingen tot havo 4 die betrekking hebben op hun kennis, vaardigheden of leerhouding. Die termen gezamenlijk worden ook wel aangeduid met het begrip "competenties". De regering wil een eigen oordeel door het bevoegd gezag over de inhoudelijke geschiktheid van de leerling als voorwaarde voor de toelating tot havo 4 uitsluiten. Met een oordeel over kennis, vaardigheden of leerhouding wordt onder andere bedoeld op:

- schooleigen eisen rondom vakken(pakketten) op het vmbo;
- schooleigen eisen rondom de hoogte van het gemiddelde cijfer op het vmbo;
- aanbevelingsbrieven van een docent, mentor, decaan of directeur;
- motivatiebrieven van de leerling;
- het weigeren van de toelating omdat de leerling eerst een jaar MBO is gaan volgen en vervolgens toch de overstap willen maken naar het havo, bijvoorbeeld omdat de studievoortgang op het MBO te wensen overliet.

¹³ *Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VIII, 26.*

Bovenstaand overzicht is niet uitputtend bedoeld. Elk oordeel over de inhoudelijke geschiktheid van een leerling met een vmbo tl- of gl-diploma op basis van diens vooropleiding mag als gevolg van dit wetsvoorstel geen drempel meer vormen voor toelating van de leerling tot havo 4. Het bevoegd gezag mag de toelatingsbeslissing dus niet meer laten afhangen van de vraag of de leerling het onderwijs in het leerjaar waarvoor toelating wordt gevraagd, naar zijn verwachting met voldoende resultaat zal kunnen volgen.

De regering benadrukt dat dit wetsvoorstel de voorwaarden voor toelating tot havo 4 voor een specifieke groep uniformeert. Dit neemt echter niet weg dat de hoofdregel – het bevoegd gezag beslist over de toelating – voor het overige in stand blijft. Dat geldt ook voor de andere regels die betrekking hebben op de toelating van leerlingen in het algemeen en die losstaan van het oordeel van het bevoegd gezag over kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling. Dit betekent dat de bevoegdheid van het bevoegd gezag om te beslissen over de toelating bijvoorbeeld op gronden die (in het bijzonder onderwijs) verband houden met de richting van de school of redenen rondom capaciteit in stand blijft. Dat een leerling niet geweigerd mag worden op basis van een oordeel over kennis, vaardigheden of leerhouding, sluit immers niet uit dat het bevoegd gezag wel eigen beleid mag blijven voeren op punten die niet raken aan de competenties van de leerling. Dit wetsvoorstel laat die aspecten ongemoeid. Daarnaast laat de wetsbepaling de ruimte om een leerling met een vmbo tl-diploma die niet aan de voorwaarden uit de amvb voldoet, maar waarvan het bevoegd gezag denkt dat deze wel in staat is met succes in te stromen in havo 4, desalniettemin toe te laten. De school mag zelf geen hogere drempel hanteren waar het om de inhoudelijke geschiktheid van de leerling gaat, wel een lagere.

Met oog op de uitzondering in de systematiek van de wet zoals in deze paragraaf beschreven, het feit dat de geregelde thematiek raakt aan artikel 23 van de Grondwet (zie paragraaf 3.1) en het daarmee samenhangende primaat van de wetgever, is ervoor gekozen dit voorstel bij wet als apart artikel te regelen. Daarom wordt ook de hoofdregel, de bevoegdheid van het bevoegd gezag om te beslissen over de toelating van leerlingen, naar wetsniveau getild en is betrokkenheid van de wetgever op dit thema in het heden en de toekomst verzekerd.

2.3: Voorwaarde aan de doorstroom bij algemene maatregel van bestuur

Uit het tweede lid van de artikelen 27a WVO, respectievelijk 64a WVO BES, volgt dat de regering zelf eisen aan de leerling gaat stellen door voorwaarden bij amvb te stellen met betrekking tot het door de leerling afgelegde eindexamen alvorens zij in aanmerking komen voor een gelijke kans op doorstroom.

De overstap van het vmbo naar het havo is niet gemakkelijk. Het vraagt van de leerling niet alleen een extra inspanning op de lesstof en het aantal vakken, maar het vraagt ook om andere studievoordigheden. Dit blijkt uit een onderzoek van de Stichting Leerplanontwikkeling naar de programmatische aansluiting van het eindexamen van het vmbo tl op de tussendoelen van havo 3 en naar de pedagogisch-didactische aansluiting.¹⁴ Ook uit het in 2010 uitgevoerde onderzoek van het Expertisecentrum Beroepsonderwijs naar het studiesucces van voormalig vmbo-leerlingen op het havo blijkt dat “voor doorstromende vmbo’ers de havo-leerstof en -cultuur nieuw is, en extra aanpassing vraagt, temeer omdat het vakkenpakket op het havo breder is en vmbo’ers vakken moeten inhalen.”¹⁵

Naast het feit dat de samenstelling van het vakkenpakket waarin een vmbo-leerling eindexamen aflegt verschilt ten opzichte van het vakkenpakket waarin een havo-leerling eindexamen aflegt, doet een havo-leerling ook eindexamen in één algemeen vormend vak (hierna: avo-vak) meer dan een vmbo tl-leerling en in twee avo-vakken meer dan een vmbo gl-leerling (de gl-leerling doet in plaats van een avo-vak een centraal schriftelijk en praktijkexamen in een beroepsgericht programma).

¹⁴ Sniekers, J. et al. (2012), *Een havodiploma voor meer leerlingen: een studie naar een geïntegreerde leerroute vmbo tl-havo*.

¹⁵ Esch, W. van & J. Neuvel (2010), *Van vmbo naar havo: tweestrijd over tweesprong?*

In de verdere uitwerking van de voorwaarden met betrekking tot het eindexamen van de vmbo tl- of gl-leerling die bij amvb worden gesteld, moet de regering zich hier rekenschap van geven. Om de eerdergenoemde verschillen tussen het vmbo tl en gl enerzijds en havo anderzijds te overbruggen, wordt gedacht om aan de doorstroom de voorwaarde te verbinden dat de tl- én de gl-leerling succesvol eindexamen moet hebben afgelegd in minstens één extra vak. Gedacht wordt aan een algemeen vormend vak. Dit betreft een vak dat gericht is op algemene ontwikkeling van de leerling, zoals geschiedenis, aardrijkskunde, economie of Frans en waarin de leerling een centraal eindexamen kan afleggen. Daarnaast wordt er aan gedacht dat het extra vak ook deel moet uitmaken van het vakkenpakket waarin de leerling op het havo centraal eindexamen kan doen. Dit zal leiden tot een nog betere aansluiting van de leerling op havo 4. De vakken lichamelijke opvoeding, culturele en kunstzinnige vorming en maatschappijleer zouden dan hier niet toe worden gerekend omdat deze vakken onderdeel uitmaken van het gemeenschappelijk deel van de vakken die alle leerlingen moeten volgen in alle leerwegen van het vmbo, havo en vwo en daarmee deel uitmaken van het verplicht gemeenschappelijk deel van het curriculum. Alle leerlingen volgen deze vakken dus sowieso, waardoor ze niet mee kunnen tellen als een extra vak.

Met succes eindexamen doen in een extra vak vraagt een extra inspanning van de leerling, maar helpt tegelijkertijd bij de voorbereiding op de inhoud en werklast van het havo. De leerling laat zien bereid en in staat te zijn om een extra investering te doen in voorbereiding op de breedte en omvang van een vakkenpakket op het havo. Voor de gl-leerling wordt gekozen om deze geen twee extra vakken te laten doen, omdat de leerling dan verhoudingsgewijs met een leerling in de theoretische leerweg veel meer onderwijsuren zou volgen. Inclusief het beroepsgerichte deel waar de gl-leerling centraal eindexamen in doet (de tl-leerling volgt dit beroepsgericht eindexamenprogramma niet), zou de werkdruk voor de gl-leerling dan namelijk hoger komen te liggen dan voor de tl-leerling. Ook voor de gl-leerling vraagt het dus een flinke extra inspanning om in één avo-vak extra eindexamen te doen.

Nu al volgt een deel van de leerlingen een extra vak in het eindexamenjaar van het vmbo. In 2017 deed 34,2 procent van de leerlingen in de theoretische leerweg eindexamen in een extra vak en 41,3 procent van de leerlingen in de gemengde leerweg deed dat. Het verplichten van het met succes eindexamen doen in een extra vak bouwt dus voort op een bestaande praktijk. Het slaagpercentage in 2016 van leerlingen die in 2014 vanuit het vmbo-tl met een extra vak naar het havo doorstroomden, is hoger dan wanneer de leerling niet in een extra vak eindexamen heeft afgelegd, respectievelijk 67,7% en 60,2% (bron: DUO). Bij leerlingen die vanuit de gemengde leerweg doorstroomden naar het havo ligt het slaagpercentage in 2016 op 64,5% voor leerlingen met een extra vak en op 65,2% zonder een extra vak. In de jaren daarvoor was er wel een duidelijk verschil (61,7% met een extra vak ten opzichte van 40,7% zonder extra vak).

De regering realiseert zich dat deze slaagpercentages verbeterd kunnen worden. Het slaagpercentage in 2016 op het havo van leerlingen die afkomstig waren van het vmbo en een gemiddeld cijfer op het centraal eindexamen hadden dat hoger lag dan 6,8 ligt iets hoger dan de hiervoor genoemde percentages: een slaagpercentage van 72,6% voor vmbo-tl en van 71,0% voor vmbo-gl. Een doorstroomvoorwaarde in de vorm van een cijfereis maakte onderdeel uit van de toelatingscode en wordt ook door een groot aantal havoscholen gehanteerd. Op basis hiervan kan worden overwogen om een cijfereis als doorstroomvoorwaarde te stellen. Dit verhoogt zeer waarschijnlijk het succes op een havodiploma. Echter het stellen van een cijfereis lost het probleem van de moeilijke programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo niet op. Het is logisch dat leerlingen met hogere cijfers de kloof in curriculum tussen vmbo en havo beter kunnen overbruggen, maar de regering ziet het als haar taak die kloof te verkleinen. Een extra vak op het vmbo, dat ook kan worden meegenomen naar havo 4, biedt de leerling een verbetering van de programmatische aansluiting. Bovendien geldt dat de goed presterende leerlingen op het vmbo het ook aankunnen om een extra vak aan hun vakkenpakket toe te voegen. Hiermee komen zij dan ook in aanmerking voor een doorstroom van het vmbo naar het havo.

Definitieve uitwerking en verfijning van deze voorwaarden zal plaatsvinden als wijziging van het Inrichtingsbesluit WVO en Inrichtingsbesluit WVO BES. In de uitwerking van dat traject zal ook dieper worden ingegaan op de consequenties hiervan voor leerlingen en scholen.

3: Verhouding ten opzichte van het onderwijsstelsel

Dit wetsvoorstel staat niet op zichzelf, maar moet haar uitwerking vinden in de context van het huidige onderwijsstelsel en de ontwikkelingen die daarin plaatsvinden. Allereerst wordt de verhouding besproken tot de vrijheid van onderwijs. Vervolgens wordt nader ingegaan op de verhouding van dit voorstel tot recente ontwikkelingen in het vmbo en tot slot wordt de overgang havo-vwo gezien.

3.1: Ruimte om het onderwijs in te richten

De voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel raken aan de vrijheid van inrichting als onderdeel van de vrijheid van onderwijs, neergelegd in artikel 23, zesde lid, van de Grondwet. Het openbaar onderwijs kent geen richting maar ook voor dit onderwijs geldt een zekere mate van inrichtingsvrijheid. Om beide aspecten samen te behandelen wordt er hier gesproken van de ruimte om het onderwijs in te richten.

Het voorliggende voorstel, om leerlingen die een diploma tl of gl hebben behaald met een aanvullend avo-vak in principe toe te laten tot havo 4, beperkt de ruimte van scholen in hun toelatingsbeleid. Immers, de mogelijkheid van het bevoegd gezag om eisen te stellen aan kennis, vaardigheden of leerhouding van leerlingen met een diploma tl of gl, bijvoorbeeld rondom het cijfergemiddelde, wordt ingeperkt. De inhoudelijke rechtvaardiging die de regering ziet om dit voorstel in te dienen is eerder in deze toelichting al aan bod gekomen.

Naar het oordeel van de regering is de inperking van de ruimte van scholen om het onderwijs in te richten proportioneel. Het voorstel betreft allereerst een beperkte groep leerlingen en laat daarnaast de vrijheid om een toelatingsbeleid te hanteren die losstaat van een oordeel over kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerlingen in stand. Voorwaarde daarbij is wel dat dergelijke voorwaarden voldoen aan de daarvoor in het algemeen geldende eisen, bijvoorbeeld op grond van denominatie. Eveneens kan plaatsgebrek van de school voor alle leerlingen die toegang vragen tot de havo een rol blijven spelen. De vrijheid van het bevoegd gezag om een leerling die niet aan de gestelde voorwaarden voldoet alsnog tot het havo toe te laten als zij de leerling daartoe in staat acht, wordt bovendien ook niet aangetast. Daarvoor wordt immers de hoofdregel dat het bevoegd gezag beslist over de toelating van leerlingen tot de school naar de eerste zin van het eerste lid van artikel 27 WVO gebracht. Het bevoegd gezag mag de toelating van de leerling tot havo 4 niet belemmeren met aanvullende voorwaarden ten opzichte van wat bij amvb geregeld gaat worden. Het toelaten van de leerling zonder toepassing te geven aan de voorwaarden uit de amvb mag alsnog.

Als gevolg van dit wetsvoorstel wordt bij amvb de extra eis gesteld dat met succes eindexamen is afgelegd in minstens één extra avo-vak. Dit heeft tot doel een verantwoorde en kansrijke overgang naar het havo te bewerkstelligen. Het doen van eindexamen in een extra avo-vak dat ook op het havo wordt aangeboden vergroot de inhoudelijke aansluiting. Daarnaast zal de extra inspanning die dit van de leerling vergt, leiden tot een betere voorbereiding op de werkdruk in het havo. Ook dat heeft invloed op dat uiteindelijke proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen.

De subsidiariteit van de beperking is in paragraaf 1.2 en 2.1 reeds aan bod gekomen. Er is in het verleden gepoogd door middel van minder vergaande middelen zoals de toelatingscode het beleid van bevoegd gezagsorganen te uniformeren, maar dit heeft niet tot het gewenste resultaat geleid. Zonder de in dit wetsvoorstel voorgestelde inperking van de ruimte om het onderwijs in te richten blijft er voor de individuele vmbo-leerling met een diploma tl of gl te veel afhangen van de discretie van het bevoegd gezag.

3.2: Aansluiting voorwaarden op het nieuwe curriculum

In het regeerakkoord is opgenomen dat de curriculumherziening voor het primair en voortgezet onderwijs wordt voortgezet. In maart 2018 startten in dit kader negen ontwikkelteams – bestaande uit leraren en schoolleiders – met de ontwikkeling van bouwstenen voor een vernieuwd curriculum. De tussenproducten van de ontwikkelteams worden openbaar gemaakt, zodat belanghebbenden en ervaringsdeskundigen hun feedback erop kunnen geven. Daarnaast worden de tussenproducten getoetst op ontwikkelscholen in het primair en voortgezet onderwijs. Hierbij is onder meer aandacht voor de vraag of scholen – ook met het oog op een goede aansluiting tussen schoolsoorten en sectoren – in de praktijk met de bouwstenen uit de voeten kunnen.

De ontwikkelteams werken aan de vakgebieden Burgerschap, Digitale geletterdheid, Engels/moderne vreemde talen, Nederlands, Rekenen/Wiskunde, Bewegen & Sport, Kunst & Cultuur, Mens & Natuur en Mens & Maatschappij. De ontwikkelteams zijn breed samengestelde teams van leraren en schoolleiders uit de sectoren primair en voortgezet onderwijs. Een bouwsteen beschrijft per 'leergebied' de kern van wat een leerling moet kennen en kunnen. Doel is dat deze bouwstenen worden gebruikt om de kerndoelen en eindtermen te herzien.

De onderwijsprogramma's op het vmbo en het havo sluiten niet op elkaar aan; de zogenoemde programmatische aansluiting van het vmbo op het havo. Het onderwijsprogramma op het vmbo is gericht op doorstroom naar het havo. Met de herziening van het curriculum in het voortgezet onderwijs is de versterking van een doorlopende leerlijn een belangrijk doel. In de door de ontwikkelteams te ontwikkelen bouwstenen wordt dan ook aandacht besteed aan de programmatische aansluiting tussen en binnen de onderwijssectoren. Een verbetering van deze aansluiting moet uiteindelijk ook tot uitdrukking komen in het nieuwe formele curriculum (kerndoelen en eindtermen). Op deze manier draagt de curriculumherziening bij aan een verbetering van de programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo.

Op termijn zouden, afhankelijk van de concrete uitwerking hiervan, de voorwaarde(n) om door te kunnen stromen van vmbo naar havo, zoals het moeten volgen van een extra algemeen vormend vak, kunnen wijzigen. Wanneer de vakken inhoudelijk beter op elkaar aansluiten, is de overgang kleiner en zou de leerling soepeler door kunnen stromen naar het havo. Zolang de uitwerking hiervan echter nog niet zeker is, blijven aanvullende voorwaarden nodig. De regering ziet deze voorwaarde daarom nadrukkelijk als een tussenstap. Daarnaast stimuleert de regering gedurende de periode dat deze curriculumherziening nog niet heeft plaatsgevonden doorstroomprogramma's voor leerlingen die de overstap van het vmbo naar het havo maken. Binnen deze doorstroomprogramma's komt naast de begeleiding van leerlingen ook de programmatische aansluiting tussen de lesstof op het vmbo en het havo aan bod. Met deze subsidie kunnen vmbo-scholen leerlingen voorbereiden op de overstap naar het havo door ze op onderdelen van een vak bij te spijkeren, ervaring op te laten doen van de werkwijze op het havo en door ze op het havo te begeleiden. Sinds augustus 2017 worden deze programma's vanuit het Gelijke kansenbeleid gesubsidieerd. De doorstroomprogramma's hebben betrekking op zowel het mbo als het havo. Vmbo-scholen vragen subsidie aan voor de begeleiding van leerlingen die vanuit het vmbo de stap naar het vervolgonderwijs maken, het mbo of het havo. De doorstroomprogramma's worden gemonitord. Onderzocht zal worden hoe scholen de programma's inrichten en waaruit de inhoud van de programma's bestaat.

3.3 Samenloop met het project Sterk beroepsonderwijs

In het advies van de Onderwijsraad "Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap" worden diverse problemen geconstateerd en suggesties gedaan voor een sterk vmbo.¹⁶ Op basis van dit advies is een verkenning uitgevoerd naar de inrichting van het vmbo. Uit deze verkenning is een aantal lijnen naar voren gekomen waarlangs het vmbo beter kan worden ingericht. Uitgangspunten hierbij

¹⁶ Onderwijsraad (2015), *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap*.

zijn: er is ruimte voor verschillen, praktisch talent wordt herkend en erkend en het onderwijs moet zoveel mogelijk jongeren naar een startkwalificatie met een kans op werk begeleiden. Doel is dat elke vmbo-leerling het vervolgonderwijs kiest dat past bij zijn of haar talenten. Met het programma Sterk beroepsonderwijs wordt uitvoering gegeven aan een pakket van maatregelen gericht op de versterking van het beroepsonderwijs inclusief de verbetering van de aansluiting van het vmbo op het mbo. Het overgrote deel van de leerlingen gaat na het behalen van een vmbo-diploma naar het mbo. Een sterke beroepsroute van vmbo naar mbo is daarom van belang. Tegelijkertijd moet de route vmbo-havo ook toegankelijk zijn voor die leerlingen die naar het havo willen en kunnen doorstromen. Daarom wordt voor beide uitstroomroutes een wetsvoorstel uitgewerkt.¹⁷ Het wetsvoorstel als gevolg van het traject Sterk beroepsonderwijs zal de maatregelen uit dit wetsvoorstel ongemoeid laten.

3.4: Relatie met doorstroom havo-vwo

Met dit wetsvoorstel wordt een einde gemaakt aan de mogelijkheid om aanvullende onderwijskundige toelatingseisen te stellen door een bevoegd gezag van het havo voor leerlingen met een diploma vmbo tl of gl. Hierdoor rijst ook de vraag of dit ook op eenzelfde manier geregeld zou kunnen worden voor leerlingen die vanuit het havo door willen stromen naar het vwo. Daarom wordt parallel aan dit wetsvoorstel onderzocht welke aanvullende toelatingseisen door vwo-scholen gehanteerd worden en of dit aanleiding is om ook een gelijke kans op doorstroom van havo naar vwo te introduceren. Dit onderzoek is in het najaar van 2017 gestart.¹⁸ Nadat dit onderzoek is afgerond, zal op basis van de onderzoeksresultaten worden gezien of en zo ja hoe de doorstroom van het havo naar het vwo kan worden versoepeld.

4: Verbod op een doubleerverbod

De discussie over het doubleerverbod op havo 4 voor voormalig vmbo-leerlingen is gekoppeld aan die over doorstroom. Dit komt onder andere omdat hierover in de toelatingscode afspraken zijn gemaakt. Bij motie van de Tweede Kamer is de regering verzocht de mogelijkheid voor scholen om te kiezen voor een doubleerverbod op het havo voor gediplomeerde oud-vmbo-leerlingen wettelijk onmogelijk te maken.¹⁹ Dit kwam voort uit de behoefte om de ruimte die scholen daartoe zouden hebben in te perken en drempels weg te nemen bij de overgang voor leerlingen van vmbo naar havo. De motie richtte zich specifiek op een doubleerverbod voor leerlingen in havo 4 die zijn ingestroomd vanuit het vmbo. In reactie op deze motie heeft de staatssecretaris van OCW in december 2015 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin uitgesproken werd dat het ongewenst is wanneer scholen onderscheid maken tussen leerlingen afkomstig uit de onderbouw havo en leerlingen die van het vmbo komen. Daarbij is toegezegd dat onderzocht ging worden hoe een dergelijk onderscheid onmogelijk gemaakt kon worden en dat daarop in 2016 zou worden teruggekomen.²⁰ Eind 2016 verscheen vervolgens de derde monitor van de toelatingscode overstap vmbo-havo. Daaruit kwam naar voren dat door havoscholen het doubleerverbod verschillend wordt gehanteerd, zoals ook blijkt uit paragraaf 1.2. Dit gebeurde ondanks de afspraak in de toelatingscode dat er geen onderscheid gemaakt zou worden tussen leerlingen afkomstig uit het vmbo of het havo als het gaat om doubleren.²¹ Slechts 74% van de scholen voldeed aan die afspraak, waardoor de toelatingscode verwachting rondom deze afspraak niet heeft waargemaakt. Daarom is bij brief in januari 2017 bij de aankondiging van dit wetsvoorstel eveneens aangekondigd dat een verbod op een doubleerverbod in de wet- en regelgeving zou worden verankerd.²²

Dit wetsvoorstel en de onderliggende amvb gaan van de vmbo gl- en tl-leerlingen een extra inspanning vragen omdat zij eindexamen zullen moeten doen in een extra avo-vak om in

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2016/17, 31524, 311.

¹⁸ *Aanhangstel Handelingen II*, 2016/17, 2319.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34184, 11.

²⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 34184, 17.

²¹ VO-raad (2011), *Toelatingscode overstap van vmbo naar havo*: 5, 7.

²² *Kamerstukken II* 2015/16, 30079, 69.

aanmerking te komen voor een gelijke kans op doorstroom. Voorwaarden buiten de amvb om die samenhangen met een oordeel over kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerlingen zijn niet meer toegestaan. Het doubleerverbod voor voormalig vmbo'ers is als aanvullende voorwaarde te classificeren die betrekking heeft op kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling. Immers, voorafgaand aan het moment dat de leerling onderwijs gaat volgen op de havoschool wordt duidelijk dat niet alleen het extra avo-vak relevant is: de leerling mag ook niet blijven zitten. Daarmee wordt er een oordeel over de leerling geveld op het moment dat de leerling wordt toegelaten tot havo 4. Er worden bij voorbaat vraagtekens geplaatst bij de inhoudelijke geschiktheid van de leerling. Dat gaat in ieder geval in tegen de geest van dit wetsvoorstel.

Artikel 27, eerste lid, WVO bepaalt dat voorschriften rondom verwijdering bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. In artikel 14 van het Inrichtingsbesluit WVO zijn de inhoudelijke bepalingen rondom definitieve verwijdering van leerlingen geregeld. Daar zal een bepaling worden toegevoegd die het voor het bevoegd gezag onmogelijk maakt om in haar verwijderingsbeleid categorisch onderscheid te maken tussen leerlingen op basis van hun vooropleiding. Daarna kan de inspectie hierop handhavend optreden. Deze toevoeging zal tegelijkertijd plaatsvinden met het definitief vaststellen van de inhoudelijke voorwaarden aan de doorstroom van vmbo naar havo. Op die manier kan het hele pakket nieuwe maatregelen rondom doorstroom tegelijkertijd in werking treden. In de nota van toelichting bij de amvb zal de inhoudelijke onderbouwing tegen het doubleerverbod verder aan bod komen.

5: Implementatie van de nieuwe regelgeving

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen van dit wetsvoorstel beschreven. Het gaat hierbij om de gevolgen voor de vmbo- en de havoscholen, wat er verandert in het toezicht door de inspectie en welke regeldruk gepaard gaat met dit wetsvoorstel.

5.1: Consequenties voor scholen

Het wettelijk vastleggen van regels voor een gelijke kans op doorstroom heeft gevolgen voor havoscholen, vmbo-scholen en mbo-instellingen. Deze gevolgen hebben als eerste betrekking op de bevoegdheid tot toelating van het bevoegd gezag van de havoschool. Maar er zijn ook praktische gevolgen voor zowel de havoschool als de vmbo-school. Het is belangrijk om dit scherp te hebben en dat deze scholen goed voorbereid zijn op de veranderingen die dit wetsvoorstel met zich meebrengt.

Als gevolg van dit wetsvoorstel zal de beslissingsbevoegdheid van het bevoegd gezag van de havoschool veranderen. De plaatsingsprocedure van gediplomeerde leerlingen die afkomstig zijn van de theoretische of gemengde leerweg en die mogen doorstromen naar havo 4 zal hierdoor anders verlopen dan tot nu gebeurde. Deze leerlingen kunnen enkel worden afgewezen op gronden die bij amvb worden gesteld met betrekking tot het door de leerling afgelegde eindexamen. Wanneer een doorgestroomde vmbo-leerling deelneemt aan havo 4, is de havoschool ervoor verantwoordelijk dat deze goed wordt begeleid op het havo, net als bij de leerlingen die al havist waren. Uit het huidige systeem van de WVO en WVO BES vloeit al voort dat de scholen een zorgplicht voor leerlingen hebben om hen te stimuleren het beste uit zichzelf te halen.²³

Ook voor vmbo-scholen die onderwijs aanbieden in de gemengde en de theoretische leerweg heeft een gelijke kans op doorstroom naar het havo gevolgen. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met de bijbehorende amvb vraagt dat de leerling aan het einde van het derde leerjaar van het vmbo tl of gl een keuze maakt voor de samenstelling van het vakkenpakket waarin eindexamen

²³ Voor de WVO: het meest nadrukkelijk komt dit naar voren in artikel 23a juncto artikel 24, vierde lid, maar het is in diezelfde wet ook terug te zien in de eerder aangehaalde artikelen 9 en 10, tweede lid, onderdeel c, alsmede meer algemeen in artikelen zoals 6b, 6c, 11a en 18.

Voor de WVO BES: zie artikel 47 juncto artikel 50, vierde lid, WVO BES, maar ook de artikelen 15 en 16, tweede lid, onderdeel c, alsmede artikelen zoals 9, 10 en 33.

wordt afgelegd en of de leerling wel of geen extra vak kiest. Bij dit keuzemoment horen een goede loopbaanoriëntatie door de leerling en goede informatie plus een gedegen advies aan de leerling vanuit de school. Zo voeren sommige scholen aan het begin en aan het einde van het derde leerjaar een gesprek met de leerling over de doorstroommogelijkheden na het behalen van het vmbo-diploma. Ook hoort daar bij dat de docent op de vmbo-school al aandacht heeft voor de studievvaardigheden die de leerling straks nodig heeft op het havo.

In de toelatingscode waren afspraken opgenomen die betrekking hadden op een onderlinge samenwerking tussen het vmbo en het havo. Ook met de invoering van een gelijke kans op doorstroom is het belangrijk dat de scholen afspraken blijven maken over de voorbereiding van vmbo-leerlingen op de overstap naar het havo. Dit verbetert een succesvolle doorstroming. Om voor leerlingen de overstap vanuit het vmbo naar vervolgonderwijs beter te laten verlopen is voor vmbo-scholen en voor havoscholen, in het kader van het Gelijke kansenbeleid, subsidie beschikbaar gesteld. Er is met ingang van 2017 extra geld beschikbaar gesteld door de regering om doorstroomprogramma's vmbo-vervolgonderwijs (zowel vmbo-mbo als vmbo-havo) door scholen voor leerlingen die dat nodig hebben, in te richten. Deze doorstroomprogramma's voor vmbo-havo kunnen naar verwachting inzichten en goede voorbeelden opleveren over hoe docenten, maar ook decanen en schoolleiders in het vmbo-leerlingen op de overstap naar het havo kunnen voorbereiden. De resultaten van deze doorstroomprogramma's worden gemonitord en zullen worden gedeeld onder de scholen.

Voor mbo-instellingen verandert er het minst. Net zoals voorheen zal het overgrote deel van de vmbo-leerlingen doorstromen naar het mbo. Ook kunnen leerlingen, mochten ze daar na het havo alsnog voor kiezen of als het havo niet bevalt of niet lukt, alsnog instromen in het mbo. Het is aan de havoschool om de leerling dan te begeleiden bij de overstap naar het mbo en de leerling bijvoorbeeld te wijzen op de aanmelddatum van 1 april, die per studiejaar 2018-2019 samen met het toelatingsrecht in het mbo wordt geïntroduceerd.

5.2: Toezicht op de nieuwe regeling

De invoering van een wettelijk verankerde doorstroommogelijkheid voor gediplomeerde vmbo-leerlingen brengt met zich mee dat de havoschool gehouden is om te handelen conform deze wettelijke opdracht. Erop toezien dat havoscholen dit ook daadwerkelijk doen, behoort tot de verantwoordelijkheid van de inspectie. De veranderingen in dit toelatingsbeleid, als gevolg van dit wetsvoorstel, worden onderdeel van hun nalevingstoezicht. Wanneer er signalen zijn dat scholen zich niet aan de wettelijke eisen houden die gelden voor toelating voor vmbo-gediplomeerden, zal de inspectie handhavend optreden. Na hoor en wederhoor, zal vastgesteld moeten worden of de school inderdaad de wet heeft overtreden en een herstelopdracht krijgt, waarmee de leerling alsnog moet worden toegelaten. Als dit niet gebeurt kunnen bekostigingssancties worden opgelegd.

De onderwijsresultaten zoals de inspectie die vaststelt zijn belangrijk voor de havoscholen. Havoscholen geven aan zich zorgen te maken dat sommige doorgestroomde vmbo-leerlingen slechte resultaten boeken waardoor de onderwijsresultaten van de havoschool minder succesvol zullen zijn. Daarnaast leidt de publieke informatie over bijvoorbeeld de slagingspercentages van scholen ertoe dat er een neiging kan ontstaan om de toelating van leerlingen te beperken die een deuk in het imago van de school kunnen opleveren.²⁴ In dat licht is het voordeel van dit wetsvoorstel dat alle scholen dezelfde voorwaarden zullen hanteren waarmee een gelijk spelveld ontstaat. Ander voordeel is dat met de voorwaarde dat de vmbo-leerling eindexamen in een extra vak moet hebben afgelegd, de leerling beter voorbereid aan havo 4 kan deelnemen. Hierdoor wordt ook een deuk in het imago mede voorkomen. Wanneer een school veel doorstromers in de leerling populatie heeft, zal de inspectie het gesprek aangaan over de manier waarop de school deze leerlingen ondersteunt. Als een school kan aantonen dat deze leerlingen ondanks alle inspanningen toch uitvallen of laag presteren, kan de inspectie bij het beoordelen van de onderwijskwaliteit hier rekening mee houden.

²⁴ Zie voor slagingspercentage bijvoorbeeld www.scholenopdekaart.nl

Het toezicht en de beoordeling van de opbrengsten is gericht op een individuele school. Aanvullend daarop is het voor alle havoscholen goed om te weten hoe andere havoscholen stapelende leerlingen optimale kansen en begeleiding bieden. Daarom zal een jaar nadat met deze nieuwe wettelijke bepalingen is gewerkt, een thema-onderzoek worden uitgevoerd door de inspectie. Met dit onderzoek wordt geëvalueerd hoe scholen omgaan met de nieuwe wettelijke eisen. Hierin wordt ook aandacht besteed aan goede voorbeelden, namelijk havoscholen die een hoge toegevoegde waarde realiseren met leerlingen die afkomstig zijn van het vmbo.

5.3: Regeldruk

Van de maatregelen uit dit wetsvoorstel is nagegaan welke administratieve lasten er voor vmbo-scholen, havoscholen en voor ouders ontstaan of verminderen. Daarnaast is ook gekeken naar de inhoudelijke nalevingskosten die gepaard gaan met de naleving van dit wetsvoorstel door scholen. Administratieve lasten zijn de kosten die personen of instellingen moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving. Inhoudelijke nalevingskosten zijn de kosten die personen of instellingen moeten maken om te voldoen aan de inhoudelijke eisen die wet- en regelgeving stellen.

Voor havoscholen nemen de administratieve lasten toe. Dit wordt veroorzaakt doordat de inspectie van het onderwijs zal toezien of de havoscholen zich houden aan hetgeen dat in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Dat brengt voor alle havoscholen gezamenlijk jaarlijks in totaal ruim €385.000 aan administratieve lasten met zich mee. Ook vloeien er administratieve lasten voort uit de deelname van havoscholen aan het themaonderzoek dat door de inspectie zal worden uitgevoerd. Deze lasten zijn berekend op €15.000.

Voor de havoscholen zijn er ook nalevingskosten verbonden aan dit wetsvoorstel. Het gaat om de organisatie van de begeleiding van leerlingen (€385.000) en om de kosten voor de aanpassing van de schoolgids en de website in verband met de nieuwe toelatingsvoorwaarden (€30.000).

Voor de havoscholen vervallen er ook nalevingskosten, namelijk de kosten voor het opstellen van toelatingscriteria tot havo 4 voor leerlingen afkomstig van het vmbo en de kosten voor de toetsing op de toelaatbaarheid van de vmbo-leerling die om toelating tot havo 4 verzoekt. Het gaat hierbij om lasten die voortvloeiden uit het eigen toelatingsbeleid en de toelatingscode overstap vmbo-havo. Door de uniformering van de toelatingsvoorwaarden, hoeft de havoschool deze niet namelijk meer zelf op te stellen. Maar er is geen wettelijke regel die wordt afgeschaft. En deze verlichting van regeldruk is niet eenduidig te berekenen, omdat elke havoschool zich in meer of mindere mate conformeerde aan toelatingscode. Daarom is er geen afname van de administratieve lasten berekend.

Als gevolg van dit wetsvoorstel nemen de regeldruk, de administratieve lasten en de nalevingskosten, in het eerste jaar na de invoering van dit wetsvoorstel toe met €815.000. In de jaren daarna zullen er lasten voortvloeien uit het toezicht door de inspectie (op verzoek inzage verlenen in de toelatingsvoorwaarden) en uit de organisatie van de begeleiding van ingestroomde leerlingen met een bedrag van €770.000.

Hierbij wordt opgemerkt dat dit bedrag is gebaseerd op het huidige aantal leerlingen dat vanuit de gemengde of de theoretische leerweg naar het havo doorstroomt. Wanneer dit aantal toe- of afneemt, zullen ook de administratieve lasten toe- of afnemen.

Voor ouders neemt de regeldruk door dit wetsvoorstel af met twee uur (omgerekend €30 volgens de berekeningssystematiek). In totaal neemt de regeldruk voor ouders af met ruim €250.000. Dat bedrag is gebaseerd op het aantal overgestapte leerlingen in 2017 (8407). De uniformering van de regels met betrekking tot de doorstroom van vmbo naar havo 4 betekent voor ouders en scholen een verlichting van de regeldruk ten opzichte van de huidige situatie. Het scheelt ouders tijd om zich te verdiepen in de toelatingseisen van de havoschool en/of scholen van hun voorkeur. Waarschijnlijk zal hierdoor ook de ervaren regeldruk bij ouders verminderen. Dit kan bijvoorbeeld

doordat ouders als gevolg van deze regeling niet meer op verschillende plekken hoeven te zoeken naar de toelatingsvoorwaarden en bijvoorbeeld omdat hun kind geen motivatiebrief hoeft te schrijven of een aanbeveling van de mentor moet verkrijgen.

6: Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de Onderwijsbegroting en voor de algemene Rijksbegroting. De verwachting is dat de verandering in de wet- en regelgeving als gevolg van dit wetsvoorstel tot meer duidelijkheid leidt voor leerlingen in het vmbo (gl en tl), maar dat het aantal vmbo-leerlingen dat doorstroomt naar het havo per saldo gelijk blijft. Er wordt daarom geen financieel effect verwacht voor de onderwijsbegroting.

In de huidige situatie stroomde in 2017 17,2% van de leerlingen in vmbo-tl door naar havo 4. De potentiële doelgroep die volgens de huidige sectorafspraken kan doorstromen, is 34,4%. Dit is het percentage leerlingen dat voldoet aan de op dit moment meest gehanteerde eis: namelijk dat een leerling een 6,8 of hoger moet hebben om door te mogen stromen naar het havo. In de praktijk zien we echter ook leerlingen doorstromen die geen 6,8 of hoger als eindcijfer hebben, maar doordat de school andere voorwaarden stelt toch worden toegelaten tot het havo.

In de nieuwe situatie wordt beoogd dat een leerling mag doorstromen als hij of zij een extra algemeen vormend (avo) vak volgt. Het aandeel leerlingen dat naar havo doorstroomde en een extra vak volgde was in 2016 circa 9% van het aantal geslaagde vmbo-leerlingen. Als eenzelfde hoeveelheid leerlingen in de toekomst wil doorstromen dan nu doorstroomt (ca. 17,2%), zal een groot deel van de leerlingen een extra avo-vak moeten gaan volgen óf zal een groter aandeel van de leerlingen die nu al een extra vak volgen naar het havo moeten willen doorstromen. De verwachting is dat niet elke leerling die potentieel zou willen doorstromen bereid is om een extra vak te volgen en dat niet elke leerling die nu al een extra avo-vak volgt naar het havo zal willen doorstromen. Dit kan de potentiële doelgroep van doorstromers naar havo verkleinen. Tegelijkertijd verwachten we dat er een groep is die nu al een extra avo-vak volgt of die bereid is om dat te volgen, maar die nu belemmeringen ondervindt om te kunnen doorstromen (bijvoorbeeld door te lage cijfers of strengere eisen van school). In de toekomst wordt het voor deze groep wel mogelijk om door te stromen. Door dit wetsvoorstel en onderliggend besluit zal een deel van deze groep wel kunnen doorstromen waardoor de potentiële doelgroep groter kan worden. Per saldo verwachten dat deze twee effecten elkaar zullen opheffen en het doorstroompercentage gelijk blijft.

7: Caribisch Nederland

De voorgestelde wijzigingen in de Wet op het Voortgezet onderwijs worden analoog doorgevoerd in de WVO BES. Hetzelfde geldt voor de in de wijzigingen op amvb-niveau, maar dan in het Inrichtingsbesluit WVO BES. Uitgangspunt is dat bepalingen voor Europees en Caribisch Nederland synchroon worden gewijzigd, rekening houdend met de specifieke situatie op de eilanden. Het voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland wijkt op punten af van Europees Nederland. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het Tijdelijk besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES. Op Saba en Sint Eustatius is Engels de instructietaal en volgt men andere onderwijsprogramma's. Daarbij is sprake van een permanente afwijking van de WVO BES.²⁵ Dit wetsvoorstel, dat mede ziet op aanpassing van de WVO BES, zal daar geen verandering in aanbrengen. Voor Bonaire, waar de WVO BES wel de basis van het middelbare schoolsysteem is, zal de gelijke kans op doorstroom wel gaan gelden en tegelijk met Europees Nederland in werking treden.

²⁵ Besluit van 29 juni 2015 tot wijziging van het Tijdelijk besluit Saba Comprehensive School BES in verband met het invoeren van Engelstalig onderwijs aan de Gwendoline van Puttenschool op Sint Eustatius (Stb. 2015, 274).

8: Advies en consultatie

8.1: Internetconsultatie

Het wetsvoorstel is op 5 maart 2018 opengesteld voor internetconsultatie. De consultatie is op 2 april 2018 gesloten. In totaal zijn er 22 openbare en 23 besloten reacties ontvangen. De openbare reacties zijn na de periode van de internetconsultatie gepubliceerd op de website www.internetconsultatie.nl. In deze paragraaf wordt de inhoud van deze gepubliceerde reacties beschreven, per thema, en geeft de regering daarop een reactie.

De meeste reacties op de internetconsultatie kwamen van mensen die zijn verbonden aan een scholengemeenschap voor vmbo, havo en vwo. Ook zijn er enkele reacties ontvangen van mensen verbonden aan een school voor havo/vwo, van een vmbo-school en reacties van mensen die werken op het VAVO. Ook heeft een aantal partijen gereageerd op het wetsvoorstel. Het gaat om de Vereniging Openbaar Onderwijs, de VVSL (Vereniging van Schooldecanen en Loopbaanbegeleiders), de NVS-NVL (vereniging voor alle begeleiders in het vo en mbo), Kers & Kers Loopbaancoaching, Ouders & Onderwijs en de VO-raad.

Inhoud van de openbare reacties

Drempelloze doorstroom

In sommige reacties wordt geschreven dat dit voorstel een drempelloze doorstroom van vmbo naar havo creëert en de regering de overstap van het vmbo naar het mbo diskwalificeert.

Extra vak

Verschillende partijen gaven een reactie op de voorwaarde die zal worden gesteld aan de gelijke kans op doorstroom van het vmbo naar havo, namelijk het extra vak waarin de leerling op het vmbo eindexamen heeft gedaan. Aangegeven wordt dat men vindt dat onder andere het extra vak een avo-vak moet zijn, of dat het extra vak moet worden afgesloten met een centraal schriftelijk examen of dat het vakkenpakket op het vmbo moet aansluiten op een profiel op de havo (tenminste 3 vakken overlap). Achtergrond van deze reacties is dat een groot deel van de partijen onderkent dat de programmatische aansluiting tussen het vmbo gl en tl op havo verbeterd moet worden. En dat het extra vak hierbij een stap in goede richting is. Men vindt daarbij ook dat een structurele verbetering van de aansluiting curriculum vmbo-havo nodig is waarbij een aanpassing van de eindtermen vmbo moet plaatsvinden.

Doorstroomprogramma's

Een aantal partijen geeft aan dat leerlingen die het vak wiskunde kiezen, bijgespijkerd moeten worden. Ook de vakken Nederlands en Engels worden genoemd als vakken waarin vmbo-leerlingen moeten worden bijgespijkerd om vervolgens op de havo beter te slagen. Voorgesteld wordt om aanvullende programma's in het examenjaar aan te bieden of overstapprogramma's na het vmbo-examen om leerlingen op onderdelen van het curriculum bij te spijkeren, in de vorm van een zomerschool.

In één van de reacties wordt voorgesteld om de doorstroom van vmbo naar havo niet bij wet te regelen (en ook de eis van het extra vak niet vast te leggen) maar scholen verplicht te stellen om aan de inspectie duidelijk te maken hoe zij een soepele doorstroom van vmbo naar havo bereiken. Hierbij wordt ook een doorstroomprogramma genoemd als de beste voorbereiding op de overstap.

Kernvakkenregeling

Voor wat betreft op de lastige overstap van vmbo naar havo vragen sommige partijen om de kernvakkenregeling die geldt voor havo en vwo ook toe te passen op het vmbo. Deze kernvakkenregeling houdt in dat een leerling voor het eindexamen moet slagen met een totaal van 18 punten voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde, waarbij de leerling voor slechts een van deze drie vakken een 5 mag hebben als eindcijfer. Redenering is dat een leerling die aan de kernvakkenregeling voldoet meer kans maakt op het succesvol doorlopen van de havo. Ook wordt door enkelen gepleit voor het behouden van de huidige cijfernorm in de plaats van een extra vak.

Bewuste overstap van de leerling

Naast de reacties op het curriculum werd aangegeven dat een goede loopbaanoriëntatie en -begeleiding van leerlingen, een studiekeuzecheck of het tijdelijk meedoen in havo 4 bijdragen aan een goed voorbereide en bewuste overstap van het vmbo naar het havo.

Uitvoering door scholen

In een aantal reacties wordt vermeld dat er meer geld nodig is voor de vmbo-scholen om het extra vak aan te kunnen bieden. Ook omdat ouders hun kinderen zullen stimuleren om voor de zekerheid zeven vakken te volgen om de optie van de havo open te houden. Ook wordt gesteld dat er meer geld voor de havoscholen nodig is om doorgestoomde vmbo-leerlingen te begeleiden en dat de administratieve lasten te laag zijn ingeschat. Hierbij wordt ook twee keer genoemd dat indien door een grote toeloop van leerlingen naar havo 4 er te weinig capaciteit zal zijn waardoor wachtlijstproblematiek zal ontstaan. Gevraagd werd wie beslist over de toelating van de leerling tot havo 4: het bevoegd gezag, de schoolleiding of de docentenvergadering.

Ook werd aandacht gevraagd voor de manier waarop de inspectie havoscholen beoordeeld. Scholen moeten niet worden afgerekend door de inspectie op slagingspercentages en doorstroom.

Tot slot wordt vermeld dat een actieve rol van de medezeggenschapsraad van de school nodig is om het gesprek met het bevoegd gezag van de school op gang te brengen en dat de school de ouders goed moet informeren over deze nieuwe mogelijkheid van doorstroming en begeleiding in leerjaar 2 en 3 van het vmbo.

Reactie van de regering

De regering merkt als eerste op dat in een aantal reacties wordt geschreven over een drempelloze doorstroom van vmbo naar havo. Hieraan wordt een grote toestroom naar havo 4 als gevolg verbonden. Op dit punt wil de regering een misverstand wegnemen. Dit wetsvoorstel regelt weliswaar dat de havoschool een gediplomeerde vmbo-leerling die aan de bij amvb te stellen voorwaarden voldoet in de regel zal moeten toelaten. Echter, dit is geen drempelloze doorstroommogelijkheid voor vmbo-leerlingen die in het bezit zijn van een diploma.

Ook merkt de regering op dat een aantal reacties betrekking hebben op het beleid van de school met betrekking tot de organisatie van het onderwijs en de begeleiding van leerlingen. Het gaat om suggesties zoals een goede voorlichting aan ouders, dat leerlingen kunnen meedraaien in havo 4 en het informeren van vmbo-docenten over de lesstof in havo 4. Dat zijn goede suggesties, maar deze leiden niet tot een aanpassing van dit wetsvoorstel.

In de amvb zal de voorwaarde van het extra vak worden geregeld, in ieder geval totdat de programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo structureel is verbeterd. Hiermee wordt een deel van het curriculumverschil tussen vmbo en havo beslecht. In de uitwerking van de amvb zullen de reacties over het extra vak dus worden meegenomen. De reacties bevatten waardevolle aandachtspunten om in de overwegingen te betrekken. Hierover valt meer te lezen in paragraaf 2.3.

Dat geldt ook voor de structurele verbetering van de aansluiting van het curriculum tussen het vmbo gl/tl en de havo. Dit zal vorm krijgen in het traject van Curriculum.nu. Zie daarvoor ook paragraaf 3.2.

Ten aanzien van de reacties over doorstroomprogramma's deelt de regering de mening dat deze programma's kunnen bijdragen aan een goede overstap. In het kader van het Gelijke kansenbeleid wordt de ontwikkeling van doorstroomprogramma's ook gestimuleerd.

De regering ziet niet de noodzaak om voor het vmbo ook de kernvakkenregeling toe te passen. Met dit wetsvoorstel gaat het erom dat leerlingen die na het vmbo naar het havo willen doorstromen, daartoe een kans krijgen en daarop worden voorbereid. Een kernvakkenregeling die specifiek geldt voor overstappende leerlingen zou een onevenredige verzwaring zijn van de toelatingsvoorwaarden. Dat geldt ook voor het hanteren van een cijfernorm voor vmbo-leerlingen. Daar komt bij dat een cijfernorm niet bijdraagt aan de verbetering van de inhaalslag op het onderwijsprogramma die de leerling moet maken in havo 4. Het wetsvoorstel zal op deze punten niet worden aangepast.

Een goede loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) draagt bij aan een bewuste keuze van de leerling voor vervolgonderwijs na het vmbo. De regering ziet dit als een taak van vmbo-scholen en

daarom is ook wettelijk voorgeschreven dat LOB onderdeel uitmaakt van het onderwijsprogramma van het vmbo. Omdat dit al wettelijk is geregeld, hoeft dit wetsvoorstel hier niet op te worden aangepast.

Een aantal partijen geeft aan extra geld nodig te hebben voor het extra vak in het vmbo. Volgens de regering wordt via de huidige bekostiging hiervoor geld beschikbaar gesteld. Of en hoe scholen hun leerlingen een extra vak bieden, wordt door de scholen zelf bepaald. Op basis van het onderwijsaanbod van de school kan de leerling een vakkenpakket van zeven vakken kiezen. Vanwege de overlap in de vakken van de profielen zou er voor leerlingen in principe genoeg te kiezen moeten zijn om een vakkenpakket van zeven (tl), of zes (gl) vakken, samen te stellen. Een groot deel van de vmbo-scholen biedt al langer aan vmbo-leerlingen de mogelijkheid om in een extra vak eindexamen te doen. Hiernaast kunnen vmbo-scholen aan hun leerlingen extra begeleiding en extra onderwijstijd bieden via een doorstroomprogramma vmbo-havo. De regering heeft hiervoor subsidie beschikbaar gesteld met het Gelijke kansenbeleid.

Voor wat betreft de begeleiding van voormalig vmbo-leerlingen in havo 4 is de regering van mening dat dit is opgenomen in de bekostiging aan de havoscholen.

De regering verwacht niet dat er wachtlijstproblematiek zal ontstaan als gevolg van dit wetsvoorstel. De verwachting is dat het aantal vmbo-leerlingen dat doorstroomt naar het havo per saldo gelijk blijft, zie daarvoor ook paragraaf 6.

Gevraagd werd wie de toelatingsbeslissing neemt. Het bevoegd gezag beslist over de toelating van de vmbo-leerling tot havo 4. Met dit wetsvoorstel wordt deze positie ten aanzien van de toelating van voormalig vmbo-leerlingen tot havo 4 veranderd, zoals al in de toelichting is vermeld.

In reactie op de opmerkingen over de medezeggenschap wordt benadrukt dat dit wetsvoorstel niet als doel heeft om de positie van de medezeggenschap te veranderen. Het blijft onveranderd dat het bevoegd gezag de relatie met de medezeggenschapsraad onderhoudt en het is aan het bevoegd gezag van de vmbo-school om de aanbevelingen ten aanzien van de medezeggenschap eventueel over te nemen. Het leidt daarom niet tot een wijziging in dit wetsvoorstel.

Overige punten

In deze alinea wordt een aantal punten genoemd die niet in de bovenstaande gebundelde thema's zijn beschreven. Ze worden daarbij ook voorzien van een reactie van de regering.

Aangegeven werd dat ook de overstap van havo naar vwo bij dit wetsvoorstel te regelen. De regering is van mening dat dit op dit moment nog niet aan de orde is, zie daarvoor ook paragraaf 3.4. Eerst moet het onderzoek naar de noodzaak om deze overstap bij wet te reguleren, worden afgerond. Dit wetsvoorstel zal hier nu nog niet op worden aangepast.

Verzoek van het VAVO-netwerk is om de eis van het extra vak niet te laten gelden voor de toelatingseisen van het volwassenenonderwijs. Hiermee wordt gevraagd of het VAVO ook leerlingen kan toelaten die niet aan de gestelde voorwaarde voldoen. De regering geeft hierbij aan dat met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat leerlingen die in een extra vak op het vmbo eindexamen hebben afgelegd, in principe niet door het bevoegd gezag van de havoschool mogen worden geweigerd. De havoschool kan echter nog steeds een leerling toelaten die niet aan deze voorwaarde voldoet. De gestelde eis is een maximum eis. In dezelfde lijn kan het VAVO op basis van eigen beleid en na instemming van de havoschool in het geval van een leerling jonger dan 18, besluiten om een leerling toe te laten die geen extra vak heeft gevolgd in het examenjaar van het vmbo. Er kunnen redenen voor zijn om de leerling die bijvoorbeeld in zes vakken eindexamen heeft gedaan maar vanwege persoonlijke omstandigheden niet naar de havoschool kan of wil, toe te laten tot het VAVO.

Twee partijen vragen aandacht voor de relatie van dit wetsvoorstel met de gewenste invoering van praktisch onderwijs in de theoretische leerweg van het vmbo en met de eerder gecreëerde mogelijkheid dat tl-leerlingen ook een beroepsgericht keuzevak kunnen kiezen in het vrije deel van het vakkenpakket. De regering merkt hierover op dat de gemengde en theoretische leerwegen van het vmbo de komende jaren worden samengebracht in één leerweg. Voor de verbetering van de voorbereiding op het vervolgonderwijs – ook op het havo – krijgt elke leerling een praktijkgerichte

component in het onderwijsprogramma. Een gedragen advies vanuit het onderwijs zal eind 2018 worden uitgebracht over de gewenste invulling van de praktijkgerichte component.²⁶

Er zijn twee onderwerpen waarvoor aandacht wordt gevraagd en waarvan de regering de mening deelt dat ze van belang zijn, maar ze vallen buiten de orde van dit wetsvoorstel. Het gaat om een verdere flexibilisering van het onderwijs en examinering in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs meer ruimte biedt voor diepgaand leren. En het gaat om de vraag om in de onderwijswetgeving een verwijzing naar artikel 29 van het IVRK (onderwijs is immers gericht op de ontplooiing van het kind) op te nemen. Het flexibiliseren van onderwijs en examinering is een zeer veelomvattend onderwerp dat buiten de focus van dit wetsvoorstel valt. Hetzelfde geldt voor artikel 29 IVRK. Hoewel in paragraaf 2 van de toelichting naar de betreffende bepaling wordt verwezen, zal er geen expliciete verwijzing naartoe worden opgenomen in de WVO. De norm achter die bepaling is veel verstrekkender dan het thema doorstroom.

Tot slot werd aangegeven dat onderzoek naar het effect van dit wetsvoorstel belangrijk is. De regering deelt deze mening. De effecten van dit wetsvoorstel zullen dan ook worden gevolgd. Ook zal de inspectie een themaonderzoek uitvoeren naar de doorstroom van vmbo naar havo. Dit is opgenomen in de toelichting in paragraaf 5.2.

8.2: Advies ATR

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft gedurende de periode van de internetconsultatie advies op dit wetsvoorstel uitgebracht. In deze paragraaf wordt aangegeven wat het advies van de ATR was en de manier waarop het advies is verwerkt in dit wetsvoorstel.

Voor zover het advies van de ATR heeft geleid tot een aanpassing in de berekening van de regeldruk die voortkomt uit dit wetsvoorstel, is deze verwerkt in paragraaf 5.3. De belangrijkste veranderingen zijn:

1. In het advies van de ATR wordt vermeld dat de gevolgen voor de regeldruk te laag zijn ingeschat. Volgens de ATR moeten de administratieve lasten voor havoscholen als gevolg van deelname aan het themaonderzoek dat door de inspectie zal worden uitgevoerd, ook worden betrokken bij de berekening van de regeldruk. Dit advies is opgevolgd.
2. De ATR adviseerde dat de nalevingskosten die voortvloeiden vanuit de Toelatingscode overstap vmbo-havo niet mee berekend moeten worden omdat het geen wet- en regelgeving betreft. Om die reden zijn de nalevingskosten die vervallen als gevolg van de uniformering van de toelatingseisen voor de havoscholen nu buiten beschouwing gelaten.

Door deze aanpassingen in de berekening van de regeldruk valt de som van de administratieve lasten de nalevingskosten voor havoscholen hoger uit dan aanvankelijk werd berekend.

Het advies van de ATR om de eventuele regeldrukgevolgen voor scholen die voortvloeien uit het programma Sterk beroepsonderwijs en Curriculum.nu ook te berekenen en op te nemen in dit wetsvoorstel is niet opgevolgd. Deze programma's zijn nog volop in ontwikkeling waardoor er op dit moment nog geen concrete regeldrukgevolgen hieruit voortvloeien. Wanneer wetgeving op deze terreinen tot stand zal komen, worden bij die betreffende wetgevingsvoorstellen de regeldrukgevolgen in beeld gebracht. Dit geldt ook voor het advies van de ATR om de regeldrukgevolgen van de bij amvb nader te stellen voorwaarde(n) in dit wetsvoorstel op te nemen. Op dit moment kunnen deze gevolgen echter nog niet volledig worden overzien. Daarom is ervoor gekozen om deze regeldrukgevolgen te presenteren in de toelichting bij die amvb. Tot slot adviseerde de ATR om de regeldrukgevolgen als gevolg van de doorstroomprogramma's vmbo-mbo en vmbo-havo, die worden uitgevoerd in het kader van het Gelijke kansenbeleid, te benoemen. Dit advies is niet opgevolgd. De inbedding van de maatregelen uit dit wetsvoorstel in het Gelijke kansenbeleid en de daarbij behorende doorstroomprogramma's is niet meegenomen in dit wetsvoorstel. Reden is dat de gevolgen voor de regeldruk die de doorstroomprogramma's met zich mee brengen, al berekend zijn in het Beleidskader subsidie doorstroomprogramma's.

²⁶ *Kamerstukken II 2017/18, 31524, 367*

8.3: Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voor een toets op de uitvoerbaarheid. Hierbij is onderzocht welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor de uitvoering door zowel DUO als de Inspectie van het onderwijs voor een toets op de handhaafbaarheid en door de Auditdienst Rijk (ADR) voor een toets op de rechtmatigheid.

De conclusie van DUO over de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel is dat het wetsvoorstel in principe uitvoerbaar is. DUO geeft daarbij aan dat de daadwerkelijke impact pas kan worden bepaald nadat de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur voor toetsing is voorgelegd. De reactie van de regering is dat ook op de nog op te stellen amvb een uitvoeringstoets door DUO zal volgen.

DUO verwacht wel dat als gevolg van deze wijziging in de wet- en regelgeving er in het eerste jaar extra werk zal zijn voor wat betreft de voorlichtingstaak van DUO.

Ten aanzien van de nalevingsaspecten stelt de inspectie vast dat dit wetsvoorstel 'de kapstok' is op basis waarvan de doorstroom van vmbo gl/tl naar havo wordt geregeld en dat hierover geen opmerkingen zijn. De inspectie merkt op dat de handhaving van een verbod op een doubleerverbod voor leerlingen die afkomstig zijn van het vmbo in havo 4 moet worden geregeld per amvb. Na overleg met de inspectie is besloten dit uit te werken in de nog op te stellen amvb. Door de inspectie wordt aangegeven dat het themaonderzoek naar de doorstroom vmbo-havo zal worden opgenomen in het Jaarwerkplan van 2020.

De ADR heeft geen opmerkingen gemaakt bij dit wetsvoorstel.

8.4: Advies van de Onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft advies uitgebracht op dit wetsvoorstel. Kern van het advies van de Onderwijsraad aan de regering is dat dit wetsvoorstel een stap in de goede richting is om de doorstroom van leerlingen vanuit het vmbo gl en tl naar het havo te verbeteren. De Onderwijsraad onderschrijft de doelen van het wetsvoorstel, namelijk de verbetering van de toegang van vmbo'ers tot het havo en de gelijke voorwaarden waaronder deze leerlingen kunnen overstappen. De regering ziet dit als een steun voor het wetsvoorstel. De regering is van mening dat dit wetsvoorstel nodig is om deze route voor alle leerlingen onder dezelfde voorwaarden toegankelijk te maken. De Onderwijsraad geeft daarbij ook aan dat met het wetsvoorstel de problemen bij de doorstroom van vmbo naar havo niet helemaal worden opgelost. Daarom adviseert de Onderwijsraad de regering aanvullende maatregelen te nemen om de slaagkans van vmbo-leerlingen op het havo te verbeteren. De regering onderschrijft dat er aanvullend beleid nodig is dat er op is gericht dat vmbo-leerlingen de overstap naar het havo beter kunnen maken en ook succesvol zijn op het havo. De regering zal de adviezen van de Onderwijsraad over het aanvullend beleid op dit wetsvoorstel betrekken bij de verdere uitwerking van het aanvullend beleid rondom de wettelijke regeling voor vmbo-leerlingen die overstappen naar het havo. De nog op te stellen amvb waarin de nadere voorwaarden worden neergelegd maakt daar onderdeel van uit. De keuze voor de voorwaarden zullen hierin ook worden toegelicht.

De Onderwijsraad adviseert om niet te wachten op het nieuwe curriculum voor het funderend onderwijs en nu te starten met de verbetering van de programmatische aansluiting van het vmbo op het havo. Het verschil van de havo ten opzichte van het vmbo heeft betrekking op de inhoud van een aantal vakken, de pedagogische en didactische benadering op de havo en de examenprofielen. De regering ziet ook dat de programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo verbeterd moet worden. De structurele verbetering maakt onderdeel uit van de herziening van het curriculum van het funderend onderwijs. Deze curriculumherziening zal nog enige jaren in beslag nemen voordat deze daadwerkelijk zijn beslag heeft gekregen in de wet- en regelgeving. Vooruitlopend hierop zijn sinds 2017 doorstroomprogramma's vmbo-mbo en vmbo-havo met een subsidieregeling gestimuleerd. Doorstroomprogramma kunnen tijdelijk de problemen van de programmatische aansluiting ondervangen tot het nieuwe curriculum is ingevoerd. Leerlingen volgen dan bijvoorbeeld extra onderwijs om deficiënties in kennis en vaardigheden van een aantal vakken weg te werken. De Onderwijsraad geeft als advies om opstroomklassen en schakelprogramma's, met geïntegreerde docententeams, te stimuleren. In een opstroomklas of in een doorstroomprogramma worden leerlingen op het vmbo in het laatste leerjaar voorbereid op

een overstap naar het havo. Deze aanbeveling sluit in de kern aan bij de huidige gesubsidieerde doorstroomprogramma's. In de doorstroomprogramma's vmbo-havo wordt ook ingezet op de verbetering van de programmatische aansluiting tussen het vmbo gl/tl en havo 4. In paragraaf 3.2 wordt nader ingegaan op deze doorstroomprogramma's.

Hierbij vraagt de Onderwijsraad ook aandacht voor de implicaties van de recent aangekondigde plannen ter versterking van het beroepsonderwijs. Op de relatie van dit wetsvoorstel en het programma Sterk beroepsonderwijs wordt paragraaf 3.3 nader ingegaan.

De Onderwijsraad adviseert de loopbaanoriëntatie en –begeleiding (LOB) te versterken. Dit heeft als doel dat leerlingen goed worden begeleid bij het maken van een keuze voor vervolgonderwijs na het vmbo en een goede oriëntatie op het havo.

LOB heeft met de invoering van de profielen in het vmbo en plek gekregen in de regelgeving. In de regelgeving is vastgelegd dat de leerling in de theoretische leerweg van het vmbo zijn loopbaanontwikkeling in een loopbaandossier moet vastleggen.²⁷ Voor de andere leerwegen is dit wettelijk geregeld met de invoering van de profielen in het vmbo. Om scholen te ondersteunen bij de ontwikkeling van LOB en de uitvoering daarvan zijn handreikingen opgesteld.

De Onderwijsraad adviseert om bij de uitoefening van het toezicht de scholen ruimte te geven om het aansluitingsprobleem aan te pakken. Ook adviseert de Onderwijsraad de inspectie om statistieken bij te houden over doorgestroomde leerlingen. De regering geeft als reactie hier op aan dat in de toelichting is opgenomen dat "als een school kan aantonen dat deze leerlingen ondanks alle inspanningen toch uitvallen of laag presteren, de inspectie bij het beoordelen van de onderwijskwaliteit hier rekening mee kan houden". De inspectie zal een thema-onderzoek uitvoeren naar de wijze waarop scholen omgaan met doorgestroomde leerlingen. Met de inspectie zal worden besproken of hierbij ook statistische gegevens gebruikt kunnen worden. Op basis van dit onderzoek wordt gezien of een aanpassing van het toezichtmodel op dit punt wel of niet nodig is.

Naast deze aanbevelingen voor aanvullend beleid om de overstap van vmbo-leerling naar het havo te verbeteren, geeft de Onderwijsraad de regering als aanbeveling om de doorstroomvoorwaarden die bij amvb zal worden neergelegd zorgvuldig af te wegen en goede voorwaarden te kiezen die gebaseerd zijn op een zorgvuldige afweging en onderbouwing. De Onderwijsraad kijkt hierbij naar het studiesucces van vmbo-leerlingen op het havo. De raad geeft aan dat ook andere eisen dan een extra vak relevante voorwaarden kunnen zijn, zoals een cijfereis of eisen aan de vakkenpakketten van leerlingen.

Deze aanbeveling neemt de regering serieus in overweging. Op dit moment wordt gedacht aan de voorwaarde van het vak. Deze voorwaarde is gebaseerd op een bestaande praktijk bij een groot deel van de vmbo-scholen, vooral bij vmbo-scholen die zijn verbonden aan een scholengemeenschap. De slaagpercentages van leerlingen met een extra vak liggen ook hoger dan van leerlingen zonder een extra vak. Ook de Stichting Leerplanontwikkeling doet in een rapport over de overstap van het vmbo naar het havo het voorstel van een 'zevende vak' voor leerlingen in de theoretische leerweg om de overstap en de aansluiting met het havo te verbeteren.²⁸ In de nog op te stellen amvb met de voorwaarden voor degelijke kans op doorstroom van vmbo naar havo zal de regering zich verder rekenschap geven van deze aanbeveling van de Onderwijsraad. De regering is geen voorstander van het stellen van een cijfereis als doorstroomvoorwaarde. In deze toelichting is in paragraaf 2.3 de argumentatie hiervoor opgenomen.

Aan het slot van het advies, vraagt de Onderwijsraad aandacht voor de balans tussen de vrijheid van inrichting van het onderwijs door scholen, individuele rechten van burgers en maatschappelijke belangen. De Onderwijsraad vraagt de regering hierover een fundamentele beschouwing te maken,

²⁷ Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 28 april 2016, nr. VO/892246, houdende wijziging van de Regeling examenprogramma's voortgezet onderwijs in verband met de vaststelling van examenprogramma's voor de profielvakken in het vmbo, het verplicht stellen van het loopbaandossier in de theoretische leerweg van het vmbo alsmede enkele technische wijzigingen, Staatscourant 2016 nr. 23925 11 mei 2016.

²⁸ Een havodiploma voor meer leerlingen: een studie naar een geïntegreerde leerroute vmbo tl-havo, SLO, mei 2012. Auteurs: Jan Snickers, Viola van Lanschot Hubrecht, Gert van den Brink, Jan Duursma (APS, hoofdstuk 7), AN: 5.6588.496.

mede naar aanleiding van de invoering van een doorstroomrecht op basis van dit wetsvoorstel en het eerder wettelijke geregelde toelatingsrecht tot het mbo.

De regering merkt op dat de NCOR eerder een rapport heeft uitgebracht over leerrecht als structurele grondslag voor wetgeving.²⁹ De NCOR deed dit in opdracht van de regering, naar aanleiding van de motie Van Meenen c.s.³⁰ In deze motie werd de regering verzocht om een onderzoek naar hoe de Nederlandse wetgeving leerrecht belemmert en hoe verankering van leerrecht mogelijk is. In vervolg daarop heeft het kabinet in het regeerakkoord afgesproken om te onderzoeken hoe het leerrecht van kinderen wettelijk kan worden vastgelegd.³¹ De regering is van plan om hieraan in 2019 uitvoering te geven.

9: Inwerkingtreding

Er wordt naar gestreefd dit wetsvoorstel, gelijktijdig met de nog uit te werken amvb, zo spoedig mogelijk in werking te laten treden zo mogelijk nog in schooljaar 2019-2020.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A, en artikel II, onderdeel A

In het eerste lid van artikel 27 WVO, respectievelijk 64 WVO BES, wordt geregeld dat het bevoegd gezag beslist over de toelating van leerlingen. Deze bepaling is op dit moment nog opgenomen in het eerste lid van artikel 2 van het Inrichtingsbesluit WVO en het eerste lid van artikel 2 van het Inrichtingsbesluit WVO BES. Er wordt voor gekozen deze hoofdregel als eerste zin van het eerste lid van artikel 27 WVO, respectievelijk 64 WVO BES, te positioneren, omdat in de rest van die bepalingen afwijkingen op de hoofdregel worden geformuleerd. Gevolg van deze wijziging is dat bij de amvb die tegelijkertijd met dit wetsvoorstel in werking moet treden, de bepaling in het Inrichtingsbesluit WVO en Inrichtingsbesluit WVO BES komt te vervallen omdat deze voortaan in de wet te vinden is. De passage "met inachtneming van deze paragraaf" is toegevoegd om de verhouding duidelijk te maken tot de rest van de artikelen in paragraaf 1 van hoofdstuk 1 van afdeling 1 van titel II van de WVO, respectievelijk WVO BES, die toezien op de toelating van leerlingen. Specifiek gebeurt dat vooruitlopend op de nieuw te introduceren artikelen in artikel I, onderdeel B, en artikel II, onderdeel B, van dit wetsvoorstel.

Vervolgens volgt een wetstechnische aanpassing vanwege de invoeging van een nieuwe eerste volzin. Daarom moet de verwijzing naar de eerste volzin in de nieuwe derde volzin van beide bepalingen worden gewijzigd naar tweede volzin.

Artikel I, onderdeel B, en artikel II, onderdeel B

De belangrijkste inhoudelijke bepaling wordt ingevoegd door middel van een nieuw artikel 27a WVO en 64a WVO BES. Er is voor gekozen dit als apart artikel te regelen omdat het zowel een inhoudelijke als wetstechnische afwijking is van de systematiek rondom toelating die de WVO en WVO BES tot nu toe kennen. Zie hiervoor ook paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting. In het eerste lid wordt de beperking van de toelatingsvrijheid van het bevoegd gezag geregeld, namelijk dat hij de toelating van een leerling met een diploma vmbo-tl of -gl tot havo 4 niet mogen weigeren op grond van zijn oordeel over kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling. Het tweede lid verbindt daar als uitzondering op het eerste lid vervolgens de voorwaarden aan die bij amvb gesteld worden met betrekking tot het door de leerling afgelegde eindexamen. Zie hiervoor ook paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

²⁹ Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (2016), Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving.

³⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 VIII, nr. 47

³¹ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 700, nr. 34

Artikel I, onderdeel C

Dit betreft een wetstechnische aanpassing, omdat als gevolg van artikel I, onderdeel A, een volzin aan het eerste lid van artikel 27 WVO wordt toegevoegd.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Arie Slob