



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Inrichtingsbesluit WVO en het Inrichtingsbesluit WVO BES in verband met onder meer de vaststelling van een voorwaarde voor doorstroom naar havo

Nader Rapport

Den Haag, 3 juni 2020

Nr. WJZ/24572124(8163)

(Hoofd) Afdeling Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Inrichtingsbesluit WVO en het Inrichtingsbesluit WVO BES in verband met onder meer de vaststelling van een voorwaarde voor doorstroom naar havo

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 april 2020, nr. 2020000689, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 29 april 2020, nr. W05.20.0085/l, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2020, no.2020000689, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Inrichtingsbesluit WVO en het Inrichtingsbesluit WVO BES in verband met doorstroom vmbo-havo, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit betreft een uitwerking van de Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo. Deze wet wil zogenoemde drempelloze doorstroom realiseren. Daarbij geldt als hoofdregel dat scholen leerlingen die beschikken over een vmbo-diploma (gemengde en theoretische leerweg, gl/tl) respectievelijk een havo-diploma de toelating tot het vierde leerjaar havo respectievelijk het vijfde leerjaar vwo niet kunnen weigeren op grond van hun kennis, vaardigheden of leerhouding.

In afwijking daarvan kunnen bij algemene maatregel van bestuur (amvb) met betrekking tot genoemde aspecten bepaalde voorwaarden geformuleerd worden die scholen nog wel kunnen stellen aan de doorstroom naar havo vanuit het vmbo en naar vwo vanuit het havo. Het ontwerpbesluit maakt daarbij voor de overgang van vmbo-gl/tl naar havo een drempelvoorwaarde mogelijk van een examen in een extra vak. Voor de overgang van havo naar vwo wordt geen drempelvoorwaarde mogelijk gemaakt. Daarnaast bepaalt het ontwerpbesluit dat havo- en vwo-scholen gelijke regels moeten hanteren voor alle leerlingen inzake doubleren, ongeacht of zij zijn doorgestroomd.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om de programmatische aansluiting op en succeskans in het vervolgonderwijs beter te waarborgen. Daarnaast dient de omvang van de ruimte voor het voeren van een toelatingsbeleid door scholen verduidelijkt te worden. Ten slotte vraagt de Afdeling aandacht voor de wijze waarop dit ontwerpbesluit en onderliggende wetgeving geëvalueerd kan worden. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Programmatische aansluiting en succeskans vervolgonderwijs

a. Doorstroomprogramma's

Het bevoegd gezag beslist over de toelating van leerlingen. De wet zoals gewijzigd gaat daarbij uit van het principe van doorstroom zonder voorwaarden, tenzij bij amvb de mogelijkheid is gegeven om bepaalde voorwaarden te hanteren met betrekking tot kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling. Het ontwerpbesluit gaat uit van een mogelijke drempelvoorwaarde van een extra vak voor de overgang van vmbo gl/tl naar het havo. Voor de overgang van havo naar vwo worden geen drempelvoorwaarden mogelijk gemaakt. De Afdeling wijst erop dat hiermee de programmatische aansluiting



op en succeskans in het vervolgonderwijs onvoldoende gewaarborgd is.

Uit onderzoek blijkt het belang en de wens van scholen, ouders en leerlingen van een goede samenwerking tussen onderwijssectoren, toelatingsgesprekken, loopbaanoriëntatie en -begeleiding, en mogelijkheden om extra lessen, examentraining, en vakken (op een hoger niveau) te volgen. Ook komt het belang van (extra) ondersteuning van doorstroomleerlingen op het vervolgonderwijs voor een geslaagde doorstroom hieruit naar voren. Genoemde aspecten maken onderdeel uit van doorstroomprogramma's voor zowel de overgang vmbo gl/tl naar havo, als van havo naar vwo.

Om die reden ligt het opnemen van doorstroomprogramma's als mogelijke drempelvoorwaarde voor de hand. De Afdeling geeft bij het opnemen van deze drempelvoorwaarde in overweging om bij of krachtens amvb eisen te stellen aan de inhoud van de doorstroomprogramma's. Daarmee kan in ieder geval worden verzekerd dat als deze worden ingezet, een goede en meetbare bijdrage kan worden geleverd aan de programmatische aansluiting zowel voor de overgang vmbo-havo als die van havo-vwo. Uit de toelichting blijkt niet waarom hier niet voor wordt gekozen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

Het is van belang op te merken dat er momenteel geen (onafhankelijke) kwaliteitsborging is van doorstroomprogramma's, zoals een landelijke toets. Het is daarom niet vast te stellen of deelname aan een doorstroomprogramma, anders dan de eis van het extra vak, een indicatie geeft over de mate waarin een individuele leerling wordt voorbereid op de overstap. De regering deelt desalniettemin de mening van de Afdeling dat doorstroomprogramma's mogelijk een goede bijdrage kunnen leveren aan een succesvolle overstap naar een hoger niveau in het voortgezet onderwijs. Om die reden ondersteunt de regering de inrichting van doorstroomprogramma's op vmbo-scholen. De doorstroomprogramma's bevinden zich in de ontwikkelingsfase. Op dit moment is er nog niet op alle vmbo-scholen sprake van een dergelijk programma. Vmbo-scholen krijgen de tijd en de ruimte om programma's op te stellen en onderling kennis hierover te delen. Er wordt gelijktijdig onderzoek gedaan naar de inhoud en de werking van de doorstroomprogramma's. Mede in aanmerking genomen dat het invoeren van doorstroomprogramma's financiële consequenties heeft, is de tijd daarom nu nog niet rijp om te bepalen of een doorstroomprogramma een geschikte doorstroomvoorwaarde zou kunnen zijn, zoals ook aangegeven in paragraaf 3.2.2 van de nota van toelichting.

Na afloop van deze ontwikkelfase en de afronding van het onderzoek zal de regering, in overleg met de VO-raad, besluiten of en hoe de doorstroomprogramma's een vervolg krijgen en of het wenselijk of mogelijk is om generieke eisen te stellen aan de inhoud van een doorstroomprogramma.

Het bovenstaande geldt ook voor de overstap van havo naar vwo. Specifiek voor deze overstap geldt dat er momenteel geen subsidieregeling is voor doorstroomprogramma's havo-vwo en dat er ook geen onderzoek is naar de effectiviteit van dergelijke programma's. De regering gaat daarom onderzoeken of een doorstroomprogramma havo-vwo wenselijk is als toekomstige doorstroomvoorwaarde voor de overstap van havo naar vwo. De resultaten van dat onderzoek zullen naast de monitor van doorstroomprogramma's vmbo-havo worden gelegd.

b. Aansluiting havo-vwo

Voor de overgang tussen havo en vwo wordt zonder motivering afgezien van elke voorwaarde. Daarmee wordt onvoldoende voorzien in programmatische aansluiting tussen de beide opleidingen. Hierbij is allereerst de vraag relevant of het gekozen vakkenprofiel op het havo hetzelfde is als dat op het vwo. Voor een goede doorstroom lijkt dit noodzakelijk. Daarnaast moet de havoleerling die doorstroomt dan nog een vak 'inhalen'.

De regering was eerst voornemens om het – net als voor de doorstroom vmbo-havo – ook voor vwo-scholen mogelijk te maken de voorwaarde te stellen van een examen in een extra vak ten behoeve van de programmatische aansluiting havo-vwo. De Tweede Kamer heeft evenwel een motie aangenomen die de regering vraagt deze voorwaarde van een extra vak niet mogelijk te maken, maar wel verzoekt deelname van leerlingen aan een doorstroomprogramma in de zomer verplicht te stellen. Aan dit verzoek is in de amvb geen gehoor gegeven.

In de toelichting bij de nota van wijziging heeft de regering geconstateerd dat op dit moment drempelloze doorstroming nog niet aan de orde is, omdat de curricula van de verschillende schoolsoorten onvoldoende op elkaar aansluiten, en een doorstroomvoorwaarde vooralsnog noodzakelijk is. Gelet op het belang van een goede programmatische aansluiting is het dan ook zeer onwenselijk nu te besluiten om de doorstroom havo-vwo geheel zonder de mogelijkheid van het stellen van voorwaarden te laten verlopen.



De Afdeling adviseert de keuze om voor de doorstroom van havo naar vwo geen mogelijke drempelvoorwaarden, zoals doorstroomprogramma's, toe te staan nader te bezien en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

Met de nota van wijziging is het wetsvoorstel uitgebreid met een doorstroomrecht havo-vwo. In de toelichting werd beschreven dat de overstap van havo naar vwo niet makkelijk is, doordat vwo'ers in een vak meer eindexamen moeten doen dan havisten. Met het oog op doorstromingsucces werd daarom voorgesteld op een doorstroomvoorwaarde in de vorm van een extra vak. De regering heeft uiteindelijk afgezien van een doorstroomvoorwaarde, mede vanwege de door de Afdeling genoemde motie. Inderdaad is daarbij niet gekozen voor het verplicht stellen van een doorstroomprogramma, om de onder 1a genoemde redenen.

De regering ziet voldoende argumenten voor een drempelloze overgang tussen het havo en het vwo. In vergelijking met de overstap van vmbo naar havo zijn de programmatische verschillen kleiner bij een overstap van havo naar vwo. Zo wordt dezelfde profielstructuur gehanteerd, met bijna identieke vakkenpakketten en is er binnen de vakken een relatief grote overlap in eindtermen tussen havo en vwo. Doordat havisten vrijstelling kunnen krijgen voor sommige vakken in het vwo (bijvoorbeeld maatschappijleer en ckv) ontstaat er ruimte om gemiste lesstof in te halen. Hiermee, samen met het gegeven dat in 97% van de gevallen (zie paragraaf 2.2 van de nota van wijziging) doorstromende havisten hetzelfde profiel kiezen op vwo als op havo, staat de kans de op doorstromingsucces, ook zonder doorstroomvoorwaarde, in verhouding met het bieden van onderwijskansen. De toelichting is aangevuld met deze overwegingen.

c. Aansluiting vmbo-havo

Voor vmbo-gl gediplomeerden is er, zoals de regering vaststelt, een aanvullend probleem. Deze leerlingen krijgen in het havo ten opzichte van hun vmbo-opleiding twee examenvakken meer. Met uitsluitend de mogelijke drempelvoorwaarde van één extra vak rijst de vraag of voor deze leerlingen niet aanvullende ondersteuning wenselijk is om te komen tot een succesvolle doorstroom.

In aanvulling daarop vraagt de Afdeling aandacht voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en NT-2 leerlingen op vmbo-gl/tl die willen doorstromen naar het havo. Uit de toelichting blijkt niet waarom niet is gekozen voor de mogelijkheid om juist voor deze kwetsbare leerlingen nog aanvullende voorwaarden mogelijk te maken, zoals een doorstroomprogramma.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

De Afdeling stelt de vraag waarom leerlingen die vanuit de gemengde leerweg van het vmbo overstappen naar het havo geen aanvullende ondersteuning wordt geboden, aangezien zij op het havo twee extra algemeen vormende vakken moeten volgen, terwijl de doorstroomvoorwaarde (ook) voor hen inhoudt dat zij één extra vak volgen.

De regering stelt in dit besluit vast dat overstappende leerlingen vanuit de gemengde leerweg in een extra algemeen vormend vak eindexamen moeten hebben afgelegd. De reden hiervoor is dat zij van mening is dat het eisen van twee extra vakken een te hoge drempel voor doorstroom naar het havo zou betekenen. De studielast van tl-leerlingen en gl-leerlingen is immers gelijk, omdat gl-leerlingen, in plaats van een avo-vak, een beroepsgericht programma volgen. Daarbij komt dat de slaagpercentages van voormalige gl-leerlingen en tl-leerlingen op het havo niet zodanig van elkaar verschillen dat een extra voorwaarde voor gl-leerlingen noodzakelijk is om het studiesucces op niveau te houden.

Bovendien kunnen vmbo-scholen deze leerlingen via een bijspijker- of doorstroomprogramma voorbereiden op een overstap naar het havo. Het aantal leerlingen dat vanuit de gemengde leerweg overstapt naar het havo is niet groot, zo'n 200 leerlingen per jaar. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de havo-scholen om hen na de overstap de juiste begeleiding te bieden. Zij kunnen dit doen vanuit de lumpsum bekostiging of met een subsidie voor een doorstroomprogramma die zij in samenwerking met een vmbo-school hebben aangevraagd. De nota van toelichting is aangevuld met de genoemde mogelijkheden voor scholen om extra begeleiding te bieden aan gl-leerlingen.

De Afdeling vraagt daarnaast waarom de regering er niet voor heeft gekozen om voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte of NT2-leerlingen aanvullende doorstroomvoorwaarden mogelijk te maken. De overweging van de regering om voor leerlingen met een behoefte aan extra ondersteuning geen extra doorstroomvoorwaarden mogelijk te maken is dat zij al extra ondersteuning, indien nodig, ontvangen vanuit het samenwerkingsverband passend onderwijs om de schoolloopbaan met succes te kunnen doorlopen. Voor NT2-leerlingen geldt dat de vmbo-school, wanneer deze school boven een bepaalde drempel veel NT2-leerlingen telt, extra bekostiging ontvangt op basis van de Regeling



Leerplus arrangement, Nieuwkomers VO en eerste opvang Vreemdelingen VO 2009.¹

Vanwege de mogelijkheid voor ondersteuning voor zowel leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte als voor NT2-leerlingen, vindt de regering het niet noodzakelijk om voor hen een extra doorstroomvoorwaarde te stellen. Het voorgaande is aan de toelichting toegevoegd.

d. Slagingspercentage

Het is van belang dat leerlingen kunnen doorstromen, maar ook dat zij vervolgens in staat zijn om een diploma te halen in het vervolgonderwijs. Een succesvolle doorstroom is niet vanzelfsprekend. Zo haalt een kwart van de vmbo-leerlingen die doorstroomt het havodiploma niet. De wet maakt het mogelijk om naast de in het ontwerpbesluit opgenomen drempelvoorwaarde van een extra vak (op een later moment) aanvullende voorwaarden te stellen. Om te bepalen of dit nodig is, moet wel duidelijk zijn bij welk slagingspercentage gesproken wordt van een goede regeling en wanneer er aanleiding is om de amvb aan te passen. Hierbij moeten de drempels voor doorstroom niet te hoog zijn, maar ook niet zo laag dat veel leerlingen die doorstromen vervolgens niet slagen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De regering deelt de constatering van de Afdeling dat het slaagpercentage een indicator is om te bepalen of het beleid omtrent doorstroom succesvol is. Daarom heeft de regering bij het bepalen van de doorstroomvoorwaarde ook mee laten wegen of deze bijdraagt aan het behalen van een diploma na de overstap. Er spelen echter ook andere overwegingen, zoals het bieden van gelijke kansen aan leerlingen en de toegankelijkheid van de verschillende schoolsoorten. De regering is daarom van mening dat aan het beleid omtrent doorstroom geen getalsmatige ondergrens gekoppeld kan worden. Bovendien is een ondergrens tot op zekere hoogte arbitrair. De slaagpercentages zullen immers deels ook fluctueren als gevolg van versturende cohorteffecten en toevalligheden. Uiteraard zal de regering de slaagpercentages wel goed monitoren en dit betrekken bij de evaluatie van het beleid.

e. Cijferreis kernvakken

De kans op een succesvolle doorstroom kan worden verhoogd door voor de kernvakken aanvullende voorwaarden mogelijk te maken voor de overgang van vmbo-gl/tl naar het havo. Voor de havo geldt dat het diploma alleen gehaald kan worden als voor de kernvakken een voldoende wordt gehaald. Dit betekent dat de kans op een succesvolle doorstroom kleiner is indien een leerling op het vmbo-gl/tl voor deze vakken geen voldoende heeft gehaald. De toelichting gaat niet in op de vraag of dit geen aanleiding zou moeten zijn om een cijferreis te stellen voor de kernvakken.

Anders dan de Afdeling veronderstelt, geldt voor het havo niet dat een diploma alleen gehaald kan worden als voor alle kernvakken een voldoende is gehaald. Artikel 50, eerste lid, onderdeel b, subonderdeel 1, van het Eindexamenbesluit VO bepaalt dat een leerling voor 'een van de vakken Nederlandse taal en literatuur, Engelse taal en literatuur en voor zover van toepassing wiskunde A, B of C als eindcijfer een 5 of meer heeft behaald en hij voor het andere vak dan wel andere hier genoemde vakken als eindcijfer 6 of meer heeft behaald (...)'. Het is dus niet zo dat een leerling die een onvoldoende haalt voor een van deze vakken op het vmbo, zich daarmee per definitie diskwalificeert voor het havo, want de kernvakkenregeling op het havo is niet zo streng als de Afdeling suggereert. In de kernvakkenregeling ziet de regering dus geen bijzondere aanleiding om specifiek voor die vakken een cijferreis te stellen.

Aan een cijferreis voor alleen de kernvakken kleven bovendien dezelfde bezwaren als aan een cijferreis in het algemeen. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2.1 van de nota van toelichting, levert een bepaald (hoog) eindcijfer geen bijdrage aan het verbeteren van de programmatische aansluiting. De regering tekent bij het stellen van een cijferreis aan de kernvakken, bovenop de eis van het extra vak, bovendien aan dat de doorstroomdrempel daardoor te veel zou worden verhoogd. Er ontstaat voor de vmbo-leerling extra druk op de kernvakken terwijl er tot nu toe niet zo'n eis bestaat. De toegankelijkheid van het onderwijs komt daardoor onder druk te staan, omdat doorstroom lastiger wordt. Ook wordt verwacht dat de (eenzijdige) prestatiedruk bij de examens op de kernvakken verder zal toenemen.

¹ Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 30 mei 2009, nr. VO/FBI/125070, tot vervanging en verbetering van de Regeling Leerplusarrangement VO, Nieuwkomers VO en eerste opvang Vreemdelingen (Regeling Leerplusarrangement VO, Nieuwkomers VO en eerste opvang Vreemdelingen 2009).



2. Verduidelijking ruimte toelatingsbeleid

a. Leerlingen zonder extra vak

Uit het ontwerpbesluit en het eerste deel van de nota van toelichting lijkt te volgen dat havo-scholen uitsluitend de voorwaarde van een extra vak mogen stellen in het toelatingsbeleid. Andere voorwaarden lijken op het eerste gezicht uitgesloten te zijn. Vervolgens stelt de nota van toelichting echter dat havo-scholen eigen toelatingsvoorwaarden mogen hanteren voor vmbo-gl/tl leerlingen die niet voldoen aan de eis van een extra examenvak.

De Afdeling wijst erop dat niet op voorhand vaststaat dat alle vmbo-scholen de mogelijkheid van een extra vak aanbieden. Daarom kan het voorkomen dat een leerling die wil doorstromen niet aan deze eis kan voldoen. Uit de toelichting blijkt dat havo-scholen zulke vmbo-gl/tl gediplomeerden mogen toelaten, ook als zij als voorwaarde stellen dat de leerling een extra vak heeft gedaan. Blijkbaar is de gedachte dat in dat geval ruimte bestaat om door het stellen van andere voorwaarden het ontbreken van een extra vak te compenseren. In de toelichting wordt dit echter niet uiteengezet. De verhouding tussen de tekst van het ontwerpbesluit en de verschillende passages in de toelichting is daarmee onhelder. Voor scholen en leerlingen is het van belang dat zonder meer vaststaat of en zo ja welke ruimte er is om voorwaarden te stellen aan de toelating van leerlingen die niet voldoen aan de eis van het extra vak.

De Afdeling adviseert in de toelichting uiteen te zetten welke toelatingsvoorwaarden gesteld kunnen worden aan leerlingen die niet voldoen aan het vereiste van een extra vak en zo nodig het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

De Afdeling concludeert dat er onduidelijkheid is over de ruimte voor schooleigen toelatingsbeleid, indien een leerling niet aan de bij amvb gestelde doorstroomvoorwaarde voldoet.

Artikel 10 van het Inrichtingsbesluit WVO moet worden gelezen in samenhang met artikel 27a, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs. Daarin staat dat scholen leerlingen mogen weigeren, indien zij niet voldoen aan de doorstroomvoorwaarde. Omdat de bepalingen in wet (en amvb) niet imperatief zijn geformuleerd, mogen scholen deze leerlingen ook toelaten. Of zij dat doen, en welke voorwaarden zij daarvoor hanteren, is aan de scholen, omdat de wet en de amvb die ruimte van scholen niet inperken. Het is daarom niet aan de regering om in de nota van toelichting uiteen te zetten welke voorwaarden door scholen gesteld kunnen worden. Wel is de toelichting aangepast om duidelijker te maken in welke mate scholen eigen toelatingsbeleid mogen hanteren, onder meer door toevoeging van een figuur.

b. Consistentie toelatingsbeleid

Uit de toelichting wordt niet duidelijk of havo-scholen aan leerlingen die niet voldoen aan de eis van het extra vak in alle gevallen dezelfde voorwaarden moeten stellen aan toelating van deze leerlingen of dat hierbij onderscheid mag worden gemaakt. Hierbij rijst tevens de vraag of een school deze voorwaarden vooraf moet vastleggen en bekendmaken, of dat per individueel geval kan worden bezien welke eisen gesteld worden. In dit laatste geval is goede communicatie hierover te meer van belang. Voor ouders en leerlingen moet immers duidelijk zijn wat het schoolspecifieke toelatingsbeleid is voor leerlingen die niet aan de drempelvoorwaarde van een extra examenvak voldoen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

In het huidige praktijk publiceren scholen hun algemene regels omtrent het toelatingsbeleid op hun website, in de schoolgids of door middel van informatiebrochures.² De geschillencommissie toelating en verwijdering, bedoeld in artikel 27c van de Wet op het voortgezet onderwijs, past dergelijk toelatingsbeleid ook toe in het kader van de beoordeling van geschillen tussen scholen en leerlingen over doorstroom.³ Voor zover het ontwerpbesluit (en bovenliggende wet) nog ruimte laat voor het voeren van eigen toelatingsbeleid, wordt aangesloten bij die praktijk. De regering heeft geen aanleiding te veronderstellen dat deze praktijk niet goed zou functioneren en ziet daarom geen noodzaak daarover aanvullende regels te stellen.

² Monitor toelatingscode vmbo-havo: derde meting, Oberon, mei 2015, p. 7.

³ Zie bijvoorbeeld Landelijke Klachtencommissie Onderwijs, 12 september 2017, 107820.



3. Evaluatie besluit en wetgeving

De regering zal de omvang en het studiesucces van doorstroomleerlingen monitoren en onderzoeken in relatie tot de doorstroomvoorwaarde. De Afdeling onderschrijft het belang van een goede evaluatie. Hierbij vraagt zij bijzondere aandacht voor het volgende. Het traject om doorstroom te vergemakkelijken staat niet op zichzelf, maar moet worden gezien in het licht van andere ingezette ontwikkelingen. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan het Wetsvoorstel Sterk Beroepsonderwijs (doorlopende leerroutes vmbo-mbo), de nieuwe leerwegen in het vmbo (onderdeel van Sterk Beroepsonderwijs) en de voorgenomen curriculumherziening. Doel van deze voorstellen is eveneens om de doorstroom tussen verschillende onderwijssectoren te bevorderen. In dat licht kan dit wetstraject niet goed op zichzelf worden geëvalueerd.

Het verdient aanbeveling om een breder programma op te zetten waarin de effecten van verschillende wetten en beleidsmaatregelen op de doorstroming in het onderwijs worden gezien. Daarbij is ook de ontwikkeling van versterking van leerrechten in het algemeen relevant. Ten slotte zou daarbij aandacht moeten zijn voor de schoolloopbanen van leerlingen (inclusief keuzes voor extra vakken, doorstroomprogramma's en slagingspercentages) in relatie tot achtergrondkenmerken van leerlingen en de verschillen in het aanbod van scholen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het voorgaande.

De regering deelt de visie van de Afdeling dat er een belangrijke samenhang is tussen de genoemde beleidstrajecten en het ontwerpbesluit. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is daarom ook ingegaan op deze samenhang.⁴ Het verschil in tempo van de afzonderlijke trajecten maakt het echter niet mogelijk om hiervan een volledig geïntegreerd evaluatietraject te maken. De invoering van de nieuwe leerweg in het vmbo zal nog een aantal jaren vergen, evenals de curriculumherziening voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. In de tussentijd zal in ieder geval de monitoring van het doorstroomrecht en de doorstroomvoorwaarde, zoals voorgeschreven op grond van artikel 127e van de Wet op het voortgezet onderwijs, waar mogelijk in samenhang met deze trajecten plaatsvinden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

De redactionele opmerkingen van de Afdeling op het ontwerpbesluit en toelichting zijn verwerkt. Ook is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ambtshalve enige redactionele verbeteringen in de toelichting aan te brengen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob.*

⁴ Kamerstukken II 2018–2019, 35 195, nr. 3, paragraaf 3.



Advies Raad van State

No. W05.20.0085/1

's-Gravenhage, 29 april 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2020, no.2020000689, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Inrichtingsbesluit WVO en het Inrichtingsbesluit WVO BES in verband met doorstroom vmbo-havo, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit betreft een uitwerking van de Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo.¹ Deze wet wil zogenoemde drempelloze doorstroom realiseren. Daarbij geldt als hoofdregel dat scholen leerlingen die beschikken over een vmbo-diploma (gemengde en theoretische leerweg, gl/tl) respectievelijk een havo-diploma de toelating tot het vierde leerjaar havo respectievelijk het vijfde leerjaar vwo niet kunnen weigeren op grond van hun kennis, vaardigheden of leerhouding.

In afwijking daarvan kunnen bij algemene maatregel van bestuur (amvb) met betrekking tot genoemde aspecten bepaalde voorwaarden geformuleerd worden die scholen nog wel kunnen stellen aan de doorstroom naar havo vanuit het vmbo en naar vwo vanuit het havo.² Het ontwerpbesluit maakt daarbij voor de overgang van vmbo-gl/tl naar havo een drempelvoorwaarde mogelijk van een examen in een extra vak. Voor de overgang van havo naar vwo wordt geen drempelvoorwaarde mogelijk gemaakt. Daarnaast bepaalt het ontwerpbesluit dat havo- en vwo-scholen gelijke regels moeten hanteren voor alle leerlingen inzake doubleren, ongeacht of zij zijn doorgestroomd.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om de programmatische aansluiting op en succeskans in het vervolgonderwijs beter te waarborgen. Daarnaast dient de omvang van de ruimte voor het voeren van een toelatingsbeleid door scholen verduidelijkt te worden. Ten slotte vraagt de Afdeling aandacht voor de wijze waarop dit ontwerpbesluit en onderliggende wetgeving geëvalueerd kan worden. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Programmatische aansluiting en succeskans vervolgonderwijs

a. Doorstroomprogramma's

Het bevoegd gezag beslist over de toelating van leerlingen.³ De wet zoals gewijzigd gaat daarbij uit van het principe van doorstroom zonder voorwaarden, tenzij bij amvb de mogelijkheid is gegeven om bepaalde voorwaarden te hanteren met betrekking tot kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling.⁴ Het ontwerpbesluit gaat uit van een mogelijke drempelvoorwaarde van een extra vak voor de overgang van vmbo gl/tl naar het havo. Voor de overgang van havo naar vwo worden geen drempelvoorwaarden mogelijk gemaakt. De Afdeling wijst erop dat hiermee de programmatische aansluiting op en succeskans in het vervolgonderwijs onvoldoende gewaarborgd is.

Uit onderzoek blijkt het belang en de wens van scholen, ouders en leerlingen van een goede samenwerking tussen onderwijssectoren, toelatingsgesprekken, loopbaanoriëntatie en -begeleiding, en mogelijkheden om extra lessen, examentraining, en vakken (op een hoger niveau) te volgen. Ook komt het belang van (extra) ondersteuning van doorstroomleerlingen op het vervolgonderwijs voor een geslaagde doorstroom hieruit naar voren.⁵ Genoemde aspecten maken onderdeel uit van doorstroomprogramma's voor zowel de overgang vmbo gl/tl naar havo, als van havo naar vwo.

¹ Wet van 8 april 2020 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 naar het hoger algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo), Stb. 2020, 121. Volgens het gewijzigde artikel 121, eerste lid, Wvo zou een voorhangprocedure moeten plaatsvinden bij amvb's. De Tweede Kamer heeft echter de ruimte geboden om dit onderdeel van het wetsvoorstel later in werking te laten treden en onderhavig ontwerpbesluit niet voor te hangen vanwege de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 augustus 2020. Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 195, nr. 19.

² De Afdeling heeft over het onderdeel van de wet dat ziet op de doorstroom havo-vwo niet geadviseerd, aangezien dit bij nota van wijziging is toegevoegd. Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 195, nr. 7.

³ Zie artikel 27 WVO.

⁴ Zie artikel 27a WVO.

⁵ VO-raad, Toelatingscode overstap van vmbo naar havo, 2011, p. 13–15; D. de Graaf, Programmatische aansluiting vmbo-havo, SEO & Oberon 2019; R. Exalto c.s., Terecht overstaprecht? Doorstroom havo-vwo, Oberon 2018, p. 36; T. Klein c.s., Monitor toelatingscode vmbo-gl/tl-havo 3^e meting, Oberon 2016, p. 4–8; T. Klein c.s., Toelatingscode vmbo-havo. Peiling onder ouders en leerlingen, Oberon 2016.



Om die reden ligt het opnemen van doorstroomprogramma's als mogelijke drempelvoorwaarde voor de hand. De Afdeling geeft bij het opnemen van deze drempelvoorwaarde in overweging om bij of krachtens amvb eisen te stellen aan de inhoud van de doorstroomprogramma's. Daarmee kan in ieder geval worden verzekerd dat als deze worden ingezet, een goede en meetbare bijdrage kan worden geleverd aan de programmatische aansluiting zowel voor de overgang vmbo-havo als die van havo-vwo. Uit de toelichting blijkt niet waarom hier niet voor wordt gekozen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

b. Aansluiting havo-vwo

Voor de overgang tussen havo en vwo wordt zonder motivering afgezien van elke voorwaarde. Daarmee wordt onvoldoende voorzien in programmatische aansluiting tussen de beide opleidingen.⁶ Hierbij is allereerst de vraag relevant of het gekozen vakkenprofiel op het havo hetzelfde is als dat op het vwo. Voor een goede doorstroom lijkt dit noodzakelijk. Daarnaast moet de havoleerling die doorstroomt dan nog een vak 'inhalen'.⁷

De regering was eerst voornemens om het – net als voor de doorstroom vmbo-havo – ook voor vwo-scholen mogelijk te maken de voorwaarde te stellen van een examen in een extra vak ten behoeve van de programmatische aansluiting havo-vwo.⁸ De Tweede Kamer heeft evenwel een motie aangenomen die de regering vraagt deze voorwaarde van een extra vak niet mogelijk te maken, maar wel verzoekt deelname van leerlingen aan een doorstroomprogramma in de zomer verplicht te stellen.⁹ Aan dit verzoek is in de amvb geen gehoor gegeven.

In de toelichting bij de nota van wijziging heeft de regering geconstateerd dat op dit moment drempelloze doorstroming nog niet aan de orde is, omdat de curricula van de verschillende schoolsoorten onvoldoende op elkaar aansluiten, en een doorstroomvoorwaarde vooralsnog noodzakelijk is.¹⁰ Gelet op het belang van een goede programmatische aansluiting is het dan ook zeer onwenselijk nu te besluiten om de doorstroom havo-vwo geheel zonder de mogelijkheid van het stellen van voorwaarden te laten verlopen.

De Afdeling adviseert de keuze om voor de doorstroom van havo naar vwo geen mogelijke drempelvoorwaarden, zoals doorstroomprogramma's, toe te staan nader te bezien en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

c. Aansluiting vmbo-havo

Voor vmbo-gl gediplomeerden is er, zoals de regering vaststelt,¹¹ een aanvullend probleem. Deze leerlingen krijgen in het havo ten opzichte van hun vmbo-opleiding twee examenvakken meer. Met uitsluitend de mogelijke drempelvoorwaarde van één extra vak rijst de vraag of voor deze leerlingen niet aanvullende ondersteuning wenselijk is om te komen tot een succesvolle doorstroom.

In aanvulling daarop vraagt de Afdeling aandacht voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en NT-2 leerlingen op vmbo-gl/tl die willen doorstromen naar het havo. Uit de toelichting blijkt niet waarom niet is gekozen voor de mogelijkheid om juist voor deze kwetsbare leerlingen nog aanvullende voorwaarden mogelijk te maken, zoals een doorstroomprogramma.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

d. Slagingspercentage

Het is van belang dat leerlingen kunnen doorstromen, maar ook dat zij vervolgens in staat zijn om een diploma te halen in het vervolgonderwijs. Een succesvolle doorstroom is niet vanzelfsprekend. Zo

⁶ R. Exalto c.s., Terecht overstaprecht? Doorstroom havo-vwo, Oberon 2018, p. 34.

⁷ Havo-gediplomeerden die willen vervolgen in de VWO-profielen N&T, N&G hebben meestal een kennisachterstand in een tweede moderne vreemde taal. Dit geldt ook voor havo-gediplomeerden die een E&M diploma hebben zonder een tweede moderne vreemde taal. Voor een vervolg in het VWO-profiel C&M is er meestal kennisachterstand voor het vak wiskunde.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 195, nr. 7, p. 5 en 11.

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 195, nr. 15. Zie ook Kamerstukken II 2019/20, 35 195, nr. 21.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 195, nr. 7, p. 10-11. Een meerderheid van de scholen is dan ook tegen een onvoorwaardelijk doorstroomrecht: R. Exalto e.a., Terecht overstaprecht? Doorstroom havo-vwo, Utrecht 2018, p. 46.

¹¹ Nota van toelichting, paragraaf 3.1.1. 'Een extra vak verkleint het verschil tussen de onderwijsprogramma's'.



haalt een kwart van de vmbo-leerlingen die doorstroomt het havodiploma niet.¹² De wet maakt het mogelijk om naast de in het ontwerpbesluit opgenomen drempelvoorwaarde van een extra vak (op een later moment) aanvullende voorwaarden te stellen. Om te bepalen of dit nodig is, moet wel duidelijk zijn bij welk slagingspercentage gesproken wordt van een goede regeling en wanneer er aanleiding is om de amvb aan te passen. Hierbij moeten de drempels voor doorstroom niet te hoog zijn, maar ook niet zo laag dat veel leerlingen die doorstromen vervolgens niet slagen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

e. Cijfereis kernvakken

De kans op een succesvolle doorstroom kan worden verhoogd door voor de kernvakken aanvullende voorwaarden mogelijk te maken voor de overgang van vmbo-gl/tl naar het havo. Voor de havo geldt dat het diploma alleen gehaald kan worden als voor de kernvakken een voldoende wordt gehaald. Dit betekent dat de kans op een succesvolle doorstroom kleiner is indien een leerling op het vmbo-gl/tl voor deze vakken geen voldoende heeft gehaald. De toelichting gaat niet in op de vraag of dit geen aanleiding zou moeten zijn om een cijfereis te stellen voor de kernvakken.

De Afdeling adviseert in dat licht nader in te gaan op de keuze om geen cijfereis mogelijk te maken voor de kernvakken en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

2. Verduidelijking ruimte toelatingsbeleid

a. Leerlingen zonder extra vak

Uit het ontwerpbesluit en het eerste deel van de nota van toelichting lijkt te volgen dat havo-scholen uitsluitend de voorwaarde van een extra vak mogen stellen in het toelatingsbeleid.¹³ Andere voorwaarden lijken op het eerste gezicht uitgesloten te zijn. Vervolgens stelt de nota van toelichting echter dat havo-scholen eigen toelatingsvoorwaarden mogen hanteren voor vmbo-gl/tl leerlingen die niet voldoen aan de eis van een extra examenvak.¹⁴

De Afdeling wijst erop dat niet op voorhand vaststaat dat alle vmbo-scholen de mogelijkheid van een extra vak aanbieden. Daarom kan het voorkomen dat een leerling die wil doorstromen niet aan deze eis kan voldoen. Uit de toelichting blijkt dat havo-scholen zulke vmbo-gl/tl gediplomeerden mogen toelaten, ook als zij als voorwaarde stellen dat de leerling een extra vak heeft gedaan. Blijkbaar is de gedachte dat in dat geval ruimte bestaat om door het stellen van andere voorwaarden het ontbreken van een extra vak te compenseren. In de toelichting wordt dit echter niet uiteengezet.¹⁵ De verhouding tussen de tekst van het ontwerpbesluit en de verschillende passages in de toelichting is daarmee onhelder. Voor scholen en leerlingen is het van belang dat zonder meer vaststaat of en zo ja welke ruimte¹⁶ er is om voorwaarden te stellen aan de toelating van leerlingen die niet voldoen aan de eis van het extra vak.

De Afdeling adviseert in de toelichting uiteen te zetten welke toelatingsvoorwaarden gesteld kunnen worden aan leerlingen die niet voldoen aan het vereiste van een extra vak en zo nodig het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

b. Consistentie toelatingsbeleid

Uit de toelichting wordt niet duidelijk of havo-scholen aan leerlingen die niet voldoen aan de eis van het extra vak in alle gevallen dezelfde voorwaarden moeten stellen aan toelating van deze leerlingen of dat hierbij onderscheid mag worden gemaakt. Hierbij rijst tevens de vraag of een school deze voorwaarden vooraf moet vastleggen en bekendmaken, of dat per individueel geval kan worden bezien welke eisen gesteld worden. In dit laatste geval is goede communicatie hierover te meer van belang. Voor ouders en leerlingen moet immers duidelijk zijn wat het schoolspecifieke toelatingsbeleid is voor leerlingen die niet aan de drempelvoorwaarde van een extra examenvak voldoen.¹⁷

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

¹² Nota van toelichting, paragraaf 2 'Achtergrond en probleemschets'.

¹³ Voorgesteld artikel 10.

¹⁴ Nota van toelichting, paragraaf 5 'Gevolgen'.

¹⁵ Nota van toelichting, paragraaf 1 'Inleiding'.

¹⁶ De nota van toelichting, paragraaf 5, noemt een cijfereis als mogelijkheid.

¹⁷ Zie ook VO-raad, Toelatingscode overstap van vmbo naar havo, 2011, p. 5, 10.



3. Evaluatie besluit en wetgeving

De regering zal de omvang en het studiesucces van doorstroomleerlingen monitoren en onderzoeken in relatie tot de doorstroomvoorwaarde.¹⁸ De Afdeling onderschrijft het belang van een goede evaluatie. Hierbij vraagt zij bijzondere aandacht voor het volgende. Het traject om doorstroom te vergemakkelijken staat niet op zichzelf, maar moet worden gezien in het licht van andere ingezette ontwikkelingen. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan het Wetsvoorstel Sterk Beroepsonderwijs (doorlopende leerroutes vmbo-mbo),¹⁹ de nieuwe leerwegen in het vmbo (onderdeel van Sterk Beroepsonderwijs)²⁰ en de voorgenomen curriculumherziening. Doel van deze voorstellen is eveneens om de doorstroom tussen verschillende onderwijssectoren te bevorderen. In dat licht kan dit wetstraject niet goed op zichzelf worden geëvalueerd.

Het verdient aanbeveling om een breder programma op te zetten waarin de effecten van verschillende wetten en beleidsmaatregelen op de doorstroming in het onderwijs worden gezien. Daarbij is ook de ontwikkeling van versterking van leerrechten in het algemeen relevant.²¹ Ten slotte zou daarbij aandacht moeten zijn voor de schoolloopbanen van leerlingen (inclusief keuzes voor extra vakken, doorstroomprogramma's en slagingspercentages) in relatie tot achtergrondkenmerken van leerlingen en de verschillen in het aanbod van scholen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het voorgaande.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 195, nr. 7, p. 13–14.

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 336.

²⁰ <https://www.sterkberoepsonderwijs.nl/nieuwe-leerweg>.

²¹ Onderwijsraad, Advies Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo, 2018, p. 8–9; NCOR, Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving, 2016.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Inrichtingsbesluit WVO en het Inrichtingsbesluit WVO BES in verband met onder meer de vaststelling van een voorwaarde voor doorstroom naar havo en vwo

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van xxx, nr. xxx directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 27, eerste lid, en 27a, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, en de artikelen 64, eerste lid, en 64a, tweede lid, van de Wet voortgezet onderwijs BES;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING INRICHTINGSBESLUIT WVO

Het Inrichtingsbesluit WVO wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid vervalt, onder vernummering van het tweede en derde lid tot eerste en tweede lid.
2. In het eerste lid (nieuw) wordt 'de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid' vervangen door 'de in artikel 27, eerste lid, van de wet bedoelde bevoegdheid tot toelating'.
3. In het tweede lid (nieuw) wordt 'het tweede lid' vervangen door 'het eerste lid'.

B

Na artikel 9 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 10. Doorstroom naar havo en vwo

1. Een leerling die in het bezit is van een diploma havo kan de toelating tot het vijfde leerjaar van een school voor vwo worden geweigerd, indien het eindexamen dat heeft geleid tot zijn diploma geen van de volgende vakken als extra vak omvat:
 - a. de vakken, genoemd in artikel 26b, derde tot en met zesde lid;
 - b. de vakken, genoemd in artikel 26b, zevende lid, onderdeel b;
 - c. het vak, genoemd in artikel 26b, zevende lid, onderdeel c, subonderdeel 3°;
 - d. de vakken, bedoeld in artikel 26b, zevende lid, onderdeel d, voor zover deze onderdeel van het eindexamen kunnen zijn op grond van een goedkeuring van Onze Minister, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel c, of artikel 12, eerste lid, onderdeel c, van het Eindexamenbesluit VO.
 - e. de vakken, genoemd in artikel 26c, tweede tot en met vijfde lid;
 - f. de vakken, genoemd in artikel 26c zesde lid, onderdeel b;
 - g. het vak, genoemd in artikel 26c, zesde lid, onderdeel c, subonderdeel 3°; of
 - h. de vakken, bedoeld in artikel 26c, zesde lid, onderdeel d, voor zover deze onderdeel van het eindexamen kunnen zijn op grond van een goedkeuring van Onze Minister, als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel c, van het Eindexamenbesluit VO.
2. Een leerling die in het bezit is van een diploma vmbo in de theoretische leerweg kan de toelating tot het vierde leerjaar van een school voor havo worden geweigerd, indien het eindexamen dat heeft geleid tot zijn diploma geen van de volgende vakken als extra vak omvat:
 - a. de vakken, bedoeld in het eerste lid;
 - b. de vakken, genoemd artikel 10, zesde lid, van de wet; of
 - c. de vakken, genoemd in artikel 10, zevende lid, onderdeel b, van de wet.



3. Een leerling die in het bezit is van een diploma vmbo in de gemengde leerweg kan de toelating tot het vierde leerjaar van een school voor havo worden geweigerd, indien het eindexamen dat heeft geleid tot zijn diploma geen van de volgende vakken als extra vak omvat:
 - a. de vakken, bedoeld in het eerste lid;
 - b. de vakken, genoemd in artikel 10d, zesde lid, van de wet; of
 - c. de vakken, genoemd in artikel 10d, zevende lid, onderdeel c, van de wet.

C

Na artikel 14 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 14a. Gelijke behandeling doubleren

Het bevoegd gezag maakt bij beslissingen tot verwijdering van leerlingen op de grond dat deze niet zijn bevorderd tot het zesde leerjaar van het vwo dan wel het vijfde leerjaar van het havo, geen onderscheid tussen leerlingen op basis van de schoolsoort of leerweg waarvoor zij eerder stonden ingeschreven.

ARTIKEL II. WIJZIGING INRICHTINGSBESLUIT WVO BES

Het Inrichtingsbesluit WVO BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid vervalt, onder vernummering van het tweede en derde lid tot eerste en tweede lid.
2. In het eerste lid (nieuw) wordt 'de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid' vervangen door 'de in artikel 64, eerste lid, van de wet bedoelde bevoegdheid tot toelating'.
3. In het tweede lid (nieuw) wordt 'het tweede lid' vervangen door 'het eerste lid'.

B

Na artikel 9 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 9a. Doorstroom naar havo en vwo

1. Een leerling die in het bezit is van een diploma havo kan de toelating tot het vijfde leerjaar van een school voor vwo worden geweigerd, indien het eindexamen dat heeft geleid tot zijn diploma geen van de volgende vakken als extra vak omvat:
 - a. de vakken, genoemd in artikel 20, derde tot en met zesde lid;
 - b. de vakken, genoemd in artikel 20, zevende lid, onderdeel b;
 - c. het vak, genoemd in artikel 20, zevende lid, onderdeel c, subonderdeel 3°;
 - d. de vakken, bedoeld in artikel 20, zevende lid, onderdeel d, voor zover deze onderdeel van het eindexamen kunnen zijn op grond van een goedkeuring van Onze Minister, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel c, of artikel 12, eerste lid, onderdeel c, van het Eindexamenbesluit VO BES;
 - e. de vakken, genoemd in artikel 21, tweede tot en met vijfde lid;
 - f. de vakken, genoemd in artikel 21, zesde lid, onderdeel b;
 - g. het vak, genoemd in artikel 21, zesde lid, onderdeel c, subonderdeel 3°; of
 - h. de vakken bedoeld in artikel 21, zevende lid, onderdeel d, voor zover deze onderdeel van het eindexamen kunnen zijn op grond van een goedkeuring van Onze Minister, als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel c, van het Eindexamenbesluit VO.
2. Een leerling die in het bezit is van een diploma vmbo in de theoretische leerweg kan de toelating tot het vierde leerjaar van een school voor havo worden geweigerd, indien het eindexamen dat heeft geleid tot zijn diploma geen van de volgende vakken als extra vak omvat:
 - a. de vakken, bedoeld in het eerste lid;
 - b. de vakken, genoemd in artikel 16, zesde lid, van de wet; of
 - c. de vakken, genoemd in artikel 16, zevende lid, onderdeel b, van de wet.
3. Een leerling die in het bezit is van een diploma vmbo in de gemengde leerweg kan de toelating tot het vierde leerjaar van een school voor havo worden geweigerd, indien het eindexamen dat heeft geleid tot zijn diploma geen van de volgende vakken als extra vak omvat:



- a. de vakken, bedoeld in het eerste lid;
- b. de vakken, genoemd in artikel 29, zesde lid, van de wet; of
- c. de vakken, genoemd in artikel 29, zevende lid, onderdeel c, van de wet.

C

Na artikel 13 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 13a. Gelijke behandeling doubleren

Het bevoegd gezag maakt bij beslissingen tot verwijdering van leerlingen op de grond dat deze niet zijn bevorderd tot het zesde leerjaar van het vwo dan wel het vijfde leerjaar van het havo, geen onderscheid tussen leerlingen op basis van de schoolsoort of leerweg waarvoor zij eerder stonden ingeschreven.

ARTIKEL III. OVERGANGSRECHT

1. Ten aanzien van leerlingen die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, waren bevorderd tot het vierde leerjaar van het vmbo dan wel het vierde of vijfde leerjaar van het havo, blijft, met betrekking tot de toelating van deze leerlingen tot het vierde leerjaar van het havo onderscheidenlijk het vijfde leerjaar van het vwo, het recht van toepassing zoals dat gold onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, indien hen de toelating tot genoemde leerjaren kan worden geweigerd op grond van artikel 10 van het Inrichtingsbesluit WVO.
2. Ten aanzien van leerlingen die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II, onderdeel A, waren bevorderd tot het vierde leerjaar van het vmbo dan wel het vierde of vijfde leerjaar van het havo, blijft, met betrekking tot de toelating van deze leerlingen tot het vierde leerjaar van het havo onderscheidenlijk het vijfde leerjaar van het vwo, het recht van toepassing zoals dat gold onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel II, onderdeel A, indien hen de toelating tot genoemde leerjaren kan worden geweigerd op grond van artikel 9a van het Inrichtingsbesluit WVO BES.

ARTIKEL IV. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

In artikel 27a, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs¹ (hierna: 'WVO'), is bepaald dat het bevoegd gezag van havo-scholen² leerlingen met een diploma in de gemengde leerweg (hierna: 'gl') of de theoretische leerweg (hierna: 'tl') van het vmbo niet mogen weigeren op basis van een oordeel over kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling. Dezelfde regel geldt voor vwo-scholen ten aanzien van leerlingen met een havo-diploma. Het principe van de wet is dus drempelloze doorstroom. Artikel 27a, tweede lid, maakt het echter mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur (hierna: 'amvb') voorwaarden worden bepaald, die scholen wel aan gediplomeerde leerlingen mogen stellen om te mogen doorstromen naar een hogere schoolsoort (hierna: 'doorstroomvoorwaarde'). Deze amvb legt een dergelijke doorstroomvoorwaarde vast.

Wanneer de leerling aan de voorwaarde voldoet, mag het bevoegd gezag deze leerling de toelating niet weigeren. Leerlingen die niet aan de voorwaarde voldoen, mogen worden geweigerd. Het staat de school echter vrij om deze leerlingen toch toe te laten op basis van eigen toelatingsbeleid. Artikel 27a, tweede lid, van de WVO verplicht het bevoegd gezag immers niet tot weigering als de leerling niet aan de doorstroomvoorwaarde voldoet. Het voorgaande laat overigens onverlet de bevoegdheid van scholen om leerlingen te weigeren vanwege plaatsgebrek of om denominatieve redenen.

De in deze amvb neergelegde voorwaarde houdt in dat de leerling in een extra vak eindexamen moet hebben gedaan. De leerling bereidt zich zodoende beter voor op de overstap tussen de schoolsoorten, zodat de kans wordt vergroot dat deze succesvol verloopt.

In deze amvb is daarnaast geregeld dat het bevoegd gezag van een school stapelende leerlingen in 4-havo dan wel 5-vwo niet mag verwijderen als zij doubleren als een dergelijk 'doubleerverbod' niet ook geldt voor leerlingen die vanuit het havo dan wel vwo zijn ingestroomd in genoemde leerjaren. De grondslag daarvoor is gelegen in artikel 27, eerste lid, van de WVO.

Het bovenstaande geldt ook voor Caribisch Nederland. De amvb is in zoverre gebaseerd op artikel 64, eerste lid, en 64a van de Wet voortgezet onderwijs BES.

Deze toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 worden de achtergrond en de probleemschets gegeven. In paragraaf 3 is beschreven op basis van welke afwegingen is gekomen tot de eis van het extra vak. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de regeling over doubleerverboden. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de gevolgen van de eis van het extra vak voor scholen en leerlingen. Paragraaf 6 betreft de nieuwe regeling voor Caribisch Nederland. In de daaropvolgende paragrafen 7, 8 en 9 wordt ingegaan op de financiële gevolgen, de regeldruk die deze amvb met zich brengt, en de resultaten van de internetconsultatie en de toetsen. In het belang van de leesbaarheid zijn in paragraaf 10 enige tabellen opgenomen, met daarin gegevens die op verschillende plaatsen in de toelichting worden gebruikt. Tot slot volgt de artikelsgewijze toelichting.

2. Achtergrond en probleemschets

2.1 Vmbo-havo

In 1999, na de start van het vmbo, waren in de regelgeving eisen gesteld aan de doorstroom van vmbo-leerlingen naar het havo.³ 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. Vanaf 2003 zijn de doorstroomeisen in de regelgeving gefaseerd

¹ Ingevoerd bij de wet tot wijziging Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het faciliteren van een gelijke kans op doorstroom naar het hoger algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, Stb. ... (hierna: 'Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo'). Voor de onderliggende Kamerstukken, zie: Kamerstukken II 2018–2019, 35 195.

² Korthedshalve wordt in het navolgende niet steeds gesproken van het bevoegd gezag van een havo-school of vwo-school, maar van 'havo-school' dan wel 'vwo-school'.

³ Artikel 10 (oud) Inrichtingsbesluit WVO.



weggenomen. Genoemde vakkenpakketeisen zijn in 2003 geschrapt.⁴ In 2012 zijn de laatste eisen aan de overstap van het vmbo naar het havo uit de regelgeving geschrapt. Vanaf dat moment mochten ook leerlingen die het vmbo in de kaderberoepsgerichte leerweg en de gemengde leerweg hadden afgerond in beginsel worden toegelaten tot het havo en niet alleen leerlingen die de theoretische leerweg van het vmbo hadden afgerond.⁵ Met deze maatregelen werd beoogd om het stapelen⁶ te vergemakkelijken.

Of de leerling ook daadwerkelijk werd toegelaten tot het havo bleef een beslissing van het bevoegd gezag. Havo-scholen hanteerden voorwaarden voor toelating van vmbo-leerlingen tot havo 4. Zij deden dat, zo gaven zij aan, ter waarborging van het studiesucces van vmbo'ers op het havo.⁷ Havo-scholen stelden, naast het bezit van een vmbo-diploma, extra eisen, zoals een positief advies van de vmbo-mentor, voldoende motivatie, een goede werkhouding van de leerling of een (ruime) voldoende voor wiskunde. Om meer uniformiteit aan te brengen in de door scholen gehanteerde toelatingsvoorwaarden en om meer duidelijkheid aan ouders en leerlingen te bieden, werd in 2012 de Toelatingscode overstap vmbo-havo door de VO-raad ingesteld.⁸ Deze (in 2016 vervallen) gedragscode heeft genoemde doelen echter in onvoldoende mate bereikt.⁹

Het is van groot belang dat de doorstroom op heldere en voor alle leerlingen gelijke wijze is geregeld. Jongeren die het vmbo hebben afgerond, zijn immers nog niet in het bezit van een startkwalificatie. De aansluiting op het vervolgonderwijs moet dan ook goed zijn geregeld. Vanuit het vmbo stroomt het merendeel van de jongeren door naar het mbo. Een kleiner deel, tussen de 15 en 20% van de leerlingen in de theoretische leerweg en tussen de 3 en 6% van de gemengde leerweg, stroomt door naar het havo. Dat zijn op dit moment per schooljaar meer dan 8.000 leerlingen voor wie de overstap naar het havo goed geregeld moet zijn.

Daarom is in de Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo neergelegd dat de havo-school alleen toelatingsvoorwaarden aan gediplomeerde leerlingen mag stellen voor zover die bij amvb mogelijk zijn gemaakt. Daarmee wordt bereikt dat alle leerlingen gelijk worden behandeld en dat de havo-school geen onnodige drempels kan opwerpen. Bovendien kan de te stellen doorstroomvoorwaarde zorgen voor een betere aansluiting tussen de verschillende schoolsoorten, aangezien de leerling zich (in de regel) genoodzaakt zal zien om een extra vak te volgen waarmee hij zich beter op de overstap voorbereidt.

De overstap van het vmbo naar het havo is geen gemakkelijke stap. Dat volgt onder meer uit het verschil in de omvang en inhoud van het programma. In de theoretische leerweg (tl) van het vmbo doet de leerling eindexamen in zes vakken, in de gemengde leerweg (gl) doet de leerling eindexamen in vijf vakken plus een beroepsgericht programma. Op het havo doet de leerling eindexamen in zeven vakken. Dit vraagt van de leerling een extra inspanning op de lesstof en het aantal vakken. Een kwart van de vmbo-leerlingen die overstapt naar het havo haalt het havodiploma dan ook niet.¹⁰ Door het stellen van een doorstroomvoorwaarde worden leerlingen beter voorbereid op de overstap.

2.2 Havo-vwo

Gediplomeerde havisten hebben een startkwalificatie, maar in de praktijk is een vervolgdiploma belangrijk voor het vinden van een baan. Daarom is het belangrijk dat de aansluiting tussen havo en vervolgonderwijs goed is. De meeste havisten stromen door naar het hbo, maar een deel gaat naar het vwo (zo'n 5%). Dit is een belangrijke route, ook omdat deze laatbloeiërs en leerlingen die met een (taal)achterstand in het voortgezet onderwijs instromen de mogelijkheid biedt om door te stromen. Daarnaast is hiermee late correctie van onder advisering bij de overgang van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs mogelijk.

⁴ 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).

⁵ Besluit van 1 juli 2010, houdende wijziging van enkele uitvoeringsbesluiten van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met verruiming van uitbestedings- en doorstroommogelijkheden 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).

⁶ Stapelaars zijn leerlingen die na het behalen van een diploma in het voortgezet onderwijs in een bepaalde schoolsoort, een diploma in andere schoolsoort van het voortgezet onderwijs proberen te verwerven. Bijvoorbeeld een leerling met vmbo-diploma die doorstroomt naar het havo.

⁷ Doorstroom en stapelen in het onderwijs, Regioplan, 2008, p. 36.

⁸ VO-raad (2011), Toelatingscode overstap van vmbo naar havo.

⁹ Zie nader de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo: *Kamerstukken II 2018/19*, 35 195, nr. 3.

¹⁰ Bron: DUO.



Voor de overstap van havo naar vwo wordt ook een doorstroomvoorwaarde vastgesteld. Ook tussen havo en vwo zijn er namelijk verschillen met betrekking tot de inhoud en omvang van het vakkenpakket die ervoor zorgen dat een succesvolle overstap niet vanzelfsprekend is. Het eindexamen vwo moet worden afgesloten met minimaal acht vakken, terwijl een havist eindexamen moet doen in minimaal zeven vakken. Verder zijn de profielen hetzelfde, maar er zijn twee verschillen tussen de bijbehorende vakkenpakketten op havo en vwo. Ten eerste is op het vwo wiskunde verplicht binnen het profiel cultuur en maatschappij, wat niet het geval is op het havo. Ten tweede moeten de vwo'ers binnen de andere drie profielen een tweede moderne vreemde taal volgen, wat ook niet het geval is op het havo. Deze verschillen maken dat de overstap voor havisten en vwo'ers niet altijd optimaal verloopt. Een kwart van de gediplomeerde havisten die doorstromen naar vwo haalt het vwo-diploma niet.

3. De doorstroomvoorwaarde

Zoals in het voorgaande aangegeven, is het noodzakelijk om een doorstroomvoorwaarde te stellen. Zonder een doorstroomvoorwaarde zou sprake zijn van een drempelloze overgang. Dat is op dit moment niet verstandig omdat leerlingen dan de overstap maken met een vakkenpakket dat qua omvang en inhoud niet aansluit op het vakkenpakket dat zij na de overstap zullen gaan volgen. Leerlingen die overstappen hebben daardoor een achterstand in vergelijking met leerlingen die vanuit 3-havo/4-vwo worden bevorderd naar 4-havo/5-vwo.

Gezien de inhaalslag die overstappende leerlingen moeten maken, is het wenselijk dat de doorstroomvoorwaarde bijdraagt aan die inhaalslag. Hierdoor wordt ook het succes na de overstap vergroot. Een doorstroomvoorwaarde moet daarnaast voor alle leerlingen gelijk zijn. Ook moet de voorwaarde niet een onnodig hoge drempel voor doorstroom opwerpen, teneinde de toegankelijkheid van de verschillende schoolsoorten te verzekeren. Stapelen moet immers een reële route blijven, die vooral voor laatbloeiërs relevant is.

Op basis hiervan is gekomen tot de doorstroomvoorwaarde van het extra vak. De regering heeft een aantal alternatieven overwogen, die ook in de schriftelijke stukken bij het wetsvoorstel Gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo aan de orde werden gesteld.¹¹ Het betreft met name een cijferreis of het verplicht volgen van een doorstroomprogramma. Deze alternatieven voldoen echter niet aan voornoemde criteria. Een en ander wordt hieronder toegelicht.

3.1 Extra vak

De doorstroomvoorwaarde die scholen op basis van deze amvb mogen hanteren, houdt in dat de leerling geslaagd is voor zijn eindexamen met een extra vak ten opzichte van de vakken die gezamenlijk het eindexamen vormen. Het extra vak moet dus betrokken zijn bij de uitslagbepaling in het Eindexamenbesluit VO en op basis van die uitslagbepaling moet het diploma zijn uitgereikt. Uit de regels over de uitslagbepaling volgen bepaalde grenzen aan het resultaat dat voor het extra vak behaald moet worden. Het is niet noodzakelijkerwijs zo dat het extra vak met een 6 moet zijn afgerond, maar wel geldt bijvoorbeeld dat een vmbo-leerling die een 5 heeft behaald voor één van de verplichte vakken en een 5 voor het extra vak, alleen kan slagen indien deze onvoldoendes worden gecompenseerd door ten minste een 7. Zie nader de artikelsgewijze toelichting.

Dit extra vak mag niet een beroepsgericht vak zijn. Ook mag het niet een schooleigen programma of programmaonderdeel van de school zijn. Erkende schooleigen vakken zijn wel toegestaan. Vakken die als extra vak gekozen kunnen worden zijn bijvoorbeeld Economie, Frans, Maatschappijkunde en Beeldende vorming. Hiermee heeft de leerling een breed palet aan mogelijke vakken die als extra vak kunnen worden gekozen. Maar ook een vak zoals Informatietechnologie in de gl/tl, dat met een schoolexamen wordt afgesloten, is toegestaan.

De leerling kan dus uit meerdere vakken kiezen om aan de doorstroomvoorwaarde te voldoen. Al deze vakken, of vergelijkbare vakken, kunnen ook na de overstap worden gevolgd. Daarmee wordt de leerling beter voorbereid op de overstap, mits een leerling na de overstap ook daadwerkelijk kiest voor datzelfde vak of een vergelijkbaar vak. Een leerling heeft de mogelijkheid om na de overstap een ander vak in het pakket op te nemen. Die mogelijkheid moet er zijn, omdat er tussen het moment waarop het vak gekozen wordt en wanneer de overstap wordt gemaakt dingen kunnen veranderen. Leerlingen kunnen bijvoorbeeld in eerste instantie een extra vak kiezen dat aansluit bij hun talenten of wensen ten aanzien van het mbo of hbo, maar later beslissen dat ze toch liever doorstromen naar een hogere schoolsoort. Weliswaar draagt de doorstroomvoorwaarde in dit soort gevallen minder bij de inhoudelijke overbrugging tussen de schoolsoorten, maar voorkomen moet worden dat de leerling wordt benadeeld door een (naar achteraf blijkt) minder gelukkige keuze voor een extra vak. Bovendien heeft

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 195, nr. 4, 5 en 6.



de leerling wel al kunnen wennen aan de hogere studielast. Goede loopbaanoriëntatie en -begeleiding (hierna: 'LOB') draagt er overigens aan bij dat leerlingen een verstandige en persoonlijke afweging maken van het extra vak waarin zij eindexamen afleggen. De verwachting is daarom dat leerlingen in de meeste gevallen een extra vak kiezen dat hen goed voorbereidt op de overstap naar het havo dan wel vwo, of naar het mbo dan wel hbo, gebaseerd op de verwachting van de doorstroomroute die ze op dat moment hebben.

3.1.1 Een extra vak verkleint het verschil tussen de onderwijsprogramma's

Het verschil tussen het onderwijsprogramma dat de leerling op het vmbo-gl/tl/havo heeft gevolgd, wordt kleiner ten opzichte van het onderwijsprogramma dat de leerling op het havo/vwo gaat volgen. Het probleem van de aansluiting is ten eerste gelegen in een verschil in de samenstelling van de vakkenpakketten binnen de verschillende schoolsoorten. In tabel 1 (opgenomen in paragraaf 11) zijn de verplichte vakken voor het eindexamen van het vmbo-gl, vmbo-tl, havo en vwo op een rij gezet.

Bij een overstap naar een andere schoolsoort kunnen de verschillen qua samenstelling van de vakken in de profielen gecompenseerd worden door de keuzevakken in het vrije deel. Dit vraagt wel om een zorgvuldige vakkenpakketkeuze van de leerling. De keuze voor dat extra vak maakt de vmbo-leerling aan het einde van het derde leerjaar, wanneer de leerling nog een breed samengesteld vakkenpakket heeft. De havist maakt de keuze voor het extra vak aan het einde van het derde leerjaar en volgt dit vak dan tot en met het eindexamen aan het einde van het vijfde leerjaar.

De profielen op het vmbo-gl/tl, havo en vwo hebben deels overlap waardoor het voor de overstappende leerling mogelijk is om een vakkenpakket te kiezen dat aansluit op een profiel in de vervolgoopleiding (havo of vwo). Met een extra vak op het eindexamen vmbo-gl/tl of havo sluiten de vakkenpakketten nog beter aan, aangezien de leerling in de tl of het havo dan de mogelijkheid heeft om een pakket te kiezen dat hetzelfde is als op het havo of vwo. Voor de leerling in de gl lukt dit niet met één extra vak, maar de aansluiting wordt wel beter dan zonder het extra vak.

3.1.2 Een extra vak laat de leerling wennen aan een grotere studielast

De leerling went aan een hogere studielast waardoor de aanpassing op het havo/vwo gemakkelijker is. De doorstroomeis zorgt ervoor dat de omvang van het vakkenpakket van de leerling op het vmbo/havo aansluit op het vakkenpakket dat de leerling later op het havo/vwo zal volgen. Leerlingen worden hiermee beter voorbereid op de breedte van het vakkenpakket dat zij daarna op het havo/vwo gaan volgen. De Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) gaf in 2011 aan dat daarmee de aansluiting tussen de schoolsoorten kan worden verbeterd: 'een school kan leerlingen met havo potentie en ambitie meer vakken aanbieden dan het aantal dat in het tl-examen wordt voorgeschreven'.¹² En de SLO gaf in 2012 in een rapport van een studie naar een geïntegreerde leerroute vmbo-tl – havo de aanbeveling: 'Er zijn twee redenen die ervoor pleiten om leerlingen in de tl in zeven vakken examen te laten doen: het volgen van een zevende vak vergroot de uiteindelijke keuzeruimte en vmbo-leerlingen wennen aan de hogere studielast van het havo'.¹³ Dezelfde redenering gaat op voor havisten met vwo-potentie en -ambitie.

3.1.3 Een extra vak sluit aan bij de huidige praktijk

Scholen hebben ruime ervaring met het bieden van de mogelijkheid tot het volgen van een extra vak, zodat deze voorwaarde goed aansluit bij de praktijk. Uit de derde monitor van de toelatingscode blijkt dat 90% van de scholen met een vmbo-afdeling voor leerlingen in de theoretische leerweg de mogelijkheid biedt tot het doen van een zevende examenvak en dat 79% van die scholen leerlingen die willen overstappen naar het havo stimuleert om het vakkenpakket af te stemmen op het havo.¹⁴ Ook leerlingen en ouders pleiten ervoor dat scholen vmbo-leerlingen voorbereiden op de overstap naar het havo door extra lessen aan te bieden of de mogelijkheid aan te bieden van het kiezen van een extra algemeen vormend vak in het examenjaar, juist om het kennisverschil tussen vmbo en havo op te vangen.¹⁵ Uit het eerste onderzoek naar de inhoud van de doorstroomprogramma's blijkt dat vmbo-scholen ook vaak het extra vak deel uit laten maken van het doorstroomprogramma. De leerling wordt dan ook op de inhoud van dit vak bijgespijkerd.¹⁶ Uit onderzoek naar de doorstroom havo-vwo

¹² Scenario's versterking schakelfunctie gl/tl naar vervolgonderwijs, SLO, februari 2011.

¹³ Een havodiploma voor meer leerlingen. Een studie naar een geïntegreerde leerroute vmbo-tl-havo, SLO, mei 2012.

¹⁴ Monitor toelatingscode vmbo-havo: derde meting, Oberon, oktober 2016, p. 28.

¹⁵ Zie: Toelatingscode vmbo-havo, peiling onder ouders en leerlingen, Oberon, oktober 2016.

¹⁶ Resultaten enquêtes doorstroomprogramma's vmbo-havo/mbo, SEO en Oberon, oktober 2018.



blijkt dat 94% van de havo-scholen aangeeft dat zij havoleerlingen de mogelijkheid bieden om examens te doen in een extra vak.¹⁷

Leerlingen maken ook daadwerkelijk gebruik van de mogelijkheid om in een extra vak eindexamen te doen. Dit blijkt uit het databestand van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) waarin het aantal geslaagde examenkandidaten is opgenomen. De meest recente cijfers laten zien dat in 2018 41% van de leerlingen vmbo-gl een extra examenvak afsloot, 34% van de leerlingen vmbo-tl, maar slechts 5% van de havisten. Het percentage leerlingen dat examens doet met een extra vak is in de afgelopen jaren weinig veranderd. Leerlingen die een extra vak volgen zijn niet altijd de leerlingen die gaan stapelen. Leerlingen volgen waarschijnlijk ook vaak een extra vak om de uitstroommogelijkheden te vergroten. Van de leerlingen die na het eindexamen vmbo-gl/tl of havo doorstroomden naar havo of vwo blijkt dat in 2018 bijna 55% van de vmbo-tl-leerlingen, 70% van de leerlingen in vmbo-gl en 20% van de havisten een extra vak gevolgd had.

3.1.4 Een extra vak toont motivatie aan van de leerling

Wanneer leerlingen ervoor kiezen om een extra vak te volgen en er eindexamen in te doen, betekent dit dat zij een breder vakkenpakket hebben, waardoor ze een bredere basis krijgen en dus meer keuzemogelijkheden hebben voor vervolgonderwijs. Maar de leerling laat ook zien dat deze meer aankan dan de minimumeisen en gemotiveerd is om dit door te zetten op het havo of vwo. Uit onderzoek is ook gebleken dat vmbo'ers en havisten op het havo niet voor elkaar onderdoen voor wat betreft zelfstandig werken, studiehouding en studievastigheden. Vmbo-leerlingen hebben wel een achterstand op de leerstof die ze moeten inhalen.¹⁸

3.1.5 Een extra vak vergroot het studiesucces

Van de doorstromers is nagegaan welk percentage is geslaagd na 2 jaar (bron: DUO). Het slaagpercentage is structureel hoger wanneer de leerling geslaagd is voor het eindexamen met een extra vak. Voor voormalig vmbo-gl'ers was het verschil in het percentage dat het eindexamen op het havo behaalde voor leerlingen die in 2018 havo-examen hebben gedaan 18 procentpunten hoger. Dit percentage fluctueert van jaar tot jaar aanzienlijk doordat het een kleine groep leerlingen betreft. Voor voormalig vmbo-tl'ers was het verschil ongeveer 5 procentpunten en voor voormalig havisten 12 procentpunten.

3.2 Overwogen alternatieven

3.2.1 Cijfereis

Met een cijfereis wordt bedoeld dat de leerling minimaal een bepaald eindcijfer moet hebben, gemiddeld over alle eindexamenvakken. Het ECBO onderzocht van de vmbo-leerlingen die in 2004, 2005 en 2006 overstapten naar het havo het verband tussen het eindcijfer op het vmbo en de slaagpercentages op het havo.¹⁹ Uit deze slaagpercentages blijkt dat een hoger eindcijfer op het vmbo leidt tot een hogere slagingskans op het havo.

De regering heeft desalniettemin niet voor een cijfereis gekozen als doorstroomvoorwaarde. Leerlingen die een hoger eindcijfer hebben, maar geen extra vak, zullen na de overstap een inhaalslag moeten maken. Leerlingen met een hoger cijfer beheersen de leerstof beter, maar het ontbreekt hen aan kennis van het vak dat zij moeten inhalen na de overstap. Dit geldt met name voor stapelende havisten, omdat zij een vak missen dat zij in havo-3 voor het laatst gevolgd hebben en na de overstap op vwo-5 niveau moeten volgen.

Verder is het voor een leerling lastig te bepalen via welk(e) vak(ken) een (extra) inspanning verricht moet worden om tot de minimum gemiddelde cijfereis te komen. De ene leerling zal zich extra inspannen voor één vak, de andere leerling om op alle vakken beter te presteren en er is geen duidelijkheid over wat een effectieve manier is om aan de cijfereis te voldoen. Bij een cijfereis is de ruimte om een 'struikelvak' te compenseren beperkt, waardoor een bepaalde groep leerlingen, bijvoorbeeld NT2-leerlingen²⁰, extra benadeeld kan worden. Een ander nadeel van een cijfereis is dat naar verwachting de prestatiedruk bij de examens toeneemt, omdat leerlingen dan een zo hoog mogelijk eindcijfer willen behalen. Dit kan bijvoorbeeld examentrainingen in de hand werken. Nadeel

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19 31 289, nr. 392.

¹⁸ Van vmbo naar havo: tweestrijd over tweesprong? Auteurs Wil van Esch en Jan Neuvel. Uitgave Expertisecentrum Beroepsonderwijs, november 2010, ISBN/EAN 978-94-6052-028-0, blz. 14.

¹⁹ Eindexamencijfers vmbo en studiesucces op de havo, ECBO, oktober 2011, 30178.01

²⁰ Nieuwkomers die Nederlands als tweede taal leren.



van deze examentrainingen is dat die niet voor iedereen beschikbaar zijn en daarmee ongelijke kansen kunnen vergroten. Ten slotte is de keuze voor de precieze hoogte van een cijfer eis arbitrair.

3.2.2 Doorstroomprogramma's

Mede naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad en het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo is overwogen als doorstroomvoorwaarde te stellen dat een leerling een doorstroomprogramma heeft doorlopen.²¹ Deze doorstroomprogramma's worden aan leerlingen aangeboden om hen voor te bereiden op hun overstap naar een andere schoolsoort. Veelal gebeurt dit door leerlingen bij te spijkeren op de te volgen vakken door het aanbieden van extra leerstof en/of een extra vak.

Op basis van een subsidieregeling kunnen vmbo-scholen sinds 2017 een bijdrage ontvangen voor de ontwikkeling en uitvoering van een programma waarin zij leerlingen in het laatste jaar van het vmbo voorbereiden en begeleiden bij de overstap naar havo 4.²² Sinds 2017 zijn 537 doorstroomprogramma's vmbo-havo gesubsidieerd (daarnaast is er subsidie verleend voor 529 doorstroomprogramma's vmbo-mbo). Deze regeling loopt door tot 2022. Daarna wordt de regeling geëvalueerd en gezien hoe de beschikbare middelen voor de doorstroomprogramma's worden verdeeld.

Aan de inhoud van het doorstroomprogramma zijn geen voorwaarden verbonden. Hierdoor is er verschil in de inhoud en omvang van het doorstroomprogramma tussen scholen. Ook worden de inhoud en de resultaten van de gesubsidieerde doorstroomprogramma's nog geëvalueerd om te kijken wat de werking daarvan is. Dit maakt het doorstroomprogramma niet geschikt als doorstroomvoorwaarde.

4. Doubleerverbod

Bij motie van de Tweede Kamer is de regering verzocht 'de mogelijkheid voor scholen om te kiezen voor een doubleerverbod op het havo dat enkel geldt voor gediplomeerde oud-vmbo-leerlingen wettelijk onmogelijk te maken'.²³ De bestaande regelgeving sluit schoolbeleid omtrent doubleren niet uit. Er zijn havo-scholen die voormalige vmbo-leerlingen op dit punt anders behandelen dan leerlingen die afkomstig zijn uit de onderbouw van het havo. Dit gebeurde ook toen de toelatingscode nog gold, waarin de afspraak stond dat er geen onderscheid mocht worden gemaakt tussen leerlingen afkomstig uit het vmbo en het havo bij doubleren.²⁴ Voor wat betreft de overstap van havo naar vwo zijn er geen signalen bekend dat dit onderscheid tussen voormalig havisten en vwo-leerlingen wordt gehanteerd. Het is denkbaar dat dit in de praktijk wel gebeurt. Om consistent beleid te hanteren heeft de bepaling ook betrekking op voormalig havisten.

Een doubleerbeleid zoals in bovengenoemde motie omschreven ontnemt stapelende leerlingen de kans om in drie jaar tijd een diploma te behalen. Daarom is nagegaan hoeveel van de leerlingen die doorstromen naar het havo of het vwo na drie jaar slagen voor het examen, dus met één keer doubleren (bron: DUO). Deze percentages hebben betrekking op leerlingen die enkel na 3 jaar slagen, dus niet na 3 jaar of korter. Uit de data blijkt dat leerlingen die in 2015 vmbo-gl-examen deden (en dus in 2018 een havodiploma haalden), 14% slaagde na drie jaar (dus met een keer doubleren). Voor vmbo-tl is dat 13% en havisten 5%. Er is dus een flink percentage leerlingen dat met één keer doubleren alsnog het havodiploma haalt. Dat betekent dat het de moeite waard is om leerlingen deze kans te bieden. Daar komt bij dat er nu ongelijkheid is tussen scholen omdat de ene school wel en de andere school geen doubleerverbod voor stapelende leerlingen hanteert. Daarom is in deze amvb geregeld dat het bevoegd gezag van de havo- of vwo-school in haar verwijderingsbeleid geen onderscheid mag maken tussen leerlingen op basis van hun vooropleiding. De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de naleving hiervan.

5. Gevolgen

Deze amvb heeft een aantal gevolgen voor leerlingen en scholen.

Leerlingen die verzekerd willen zijn van doorstroom zullen een extra vak moeten kiezen. Bij voorkeur

²¹ Advies Onderwijsraad d.d. 15 juni 2018, kenmerk 20180181/1162 en advies Raad van State d.d. 22 november 2018, NO.WO5.18.0283/l.

²² Besluit vaststelling beleidskader subsidies doorstroomprogramma's vmbo-mbo en vmbo-havo voor het kalenderjaar 2018, Stcrt. 2017, 53351.

²³ Kamerstukken II 2015/16, 34 184, nr. 11.

²⁴ Toelatingscode overstap van vmbo naar havo, VO-raad, 19-12-2011, p. 5, 7.



kiezen zij dit extra vak aan het einde van het derde leerjaar.²⁵ Maar bijvoorbeeld laatbloeiers kunnen ook op een later moment besluiten dat zij in een extra vak eindexamen willen doen. Dat gebeurt nu ook soms.²⁶ De leerling haalt dan zelfstandig de gemiste leerstof van dat extra vak in ten behoeve van het eindexamen.

Loopbaanbegeleiders en mentoren zullen hun leerlingen moeten ondersteunen om tijdens hun schoolloopbaan rekening te houden met de doorstroomvoorwaarde. Ook moeten zij zich er bewust van zijn dat sommige havo- of vwo-scholen leerlingen die niet voldoen aan de doorstroomvoorwaarde, toch toegelaten kunnen worden op basis van eigen beleid van de school, waarin bijvoorbeeld kan zijn opgenomen dat leerlingen met een bepaald cijfergemiddelde toegelaten worden. Zij zullen leerlingen moeten informeren over dit schoolbeleid, zodat leerlingen zich kunnen voorbereiden op eventuele alternatieve manieren om de overstap te maken.

Loopbaanbegeleiders en mentoren spelen ook een rol bij de keuze voor het soort extra vak dat een leerling kiest, om ervoor te zorgen dat dit past bij het profiel en het vakkenpakket dat een leerling na de overstap zou willen volgen. Het ligt bijvoorbeeld voor de hand dat een havoleerling met een N&G-profiel, kiest voor een (tweede) moderne vreemde taal als extra vak, omdat dit tot het gemeenschappelijke deel van het vwo behoort (en niet tot het gemeenschappelijke deel van het havo). Loopbaanbegeleiders en mentoren kunnen ook belangrijk zijn om met leerlingen mee te denken over de keuze voor stapelen versus doorstromen naar het mbo of hbo. Het Expertisepunt LOB kan scholen ondersteunen om de stapelroute als doorstroommogelijkheid onderdeel uit te laten maken van LOB-beleid.

Loopbaanbegeleiders en mentoren op vmbo- en havo-scholen zullen waarschijnlijk meer bevestigd worden door ouders en leerlingen naar de mogelijkheid voor het volgen van een extra eindexamenvak. Of en hoe scholen hun leerlingen een extra vak bieden, wordt door de scholen zelf bepaald. Voor het extra vak geldt dat de leerling op basis van het onderwijsaanbod van de school een extra vak kan kiezen. Scholen bieden nu al de gelegenheid tot het volgen van een extra vak. Uit de derde monitor van de toelatingscode blijkt dat 90% van de ondervraagde scholengemeenschappen met een vmbo-afdeling de mogelijkheid biedt tot het doen van een zevende examenvak.²⁷ Hoewel er dus scholen zijn die geen extra vak aanbieden – hoeveel dat er precies zijn is op basis van de beschikbare gegevens niet te zeggen – is de verwachting, zoals aangegeven, dat wanneer de nieuwe regelgeving in werking treedt, ouders en leerlingen de vmbo-scholen zullen bevragen over de mogelijkheden voor een extra vak. Wanneer de vmbo-school terughoudend is, zullen zij mogelijk voor een andere vmbo-school kiezen waar een extra vak wel kan worden gevolgd. Het aanbieden van een extra vak aan leerlingen zal extra werk met zich meebrengen voor de administratie en de roostermakers van de vmbo- en havo-school. Dit is in kaart gebracht en vermeld in de paragraaf over de regeldruk.

Voor scholen die (potentieel) overstappende leerlingen ontvangen, kan er ook een aantal zaken veranderen. Dit is afhankelijk van het beleid dat zij voorheen hanteerden. Scholen die een cijferis stelden, zullen leerlingen moeten toelaten die een extra vak hebben gevolgd, ook wanneer het gemiddelde eindcijfer van die leerlingen lager is dan zij voorheen eisten. Deze scholen kunnen er wel voor kiezen de cijferis te blijven hanteren voor leerlingen die geen extra vak hebben gevolgd. Scholen hebben een verantwoordelijkheid om duidelijk te communiceren hoe zij omgaan met de nieuwe regels, vooral met betrekking tot het eventuele schooleigen beleid op het gebied van toelating van leerlingen die niet aan de voorwaarde voldoen. Tijdens de overstap blijft het – net zoals voorheen – van belang dat de school meedenkt met leerlingen die zich bedenken of die het niet lijken te gaan redden.

Scholen die in 4-havo of 5-vwo een doubleerbeleid hanteren waarin onderscheid tussen leerlingen wordt gemaakt op basis van de schoolsoort die zij eerder volgden, zullen hun beleid moeten aanpassen, zodat dit onderscheid verdwijnt.

Uit het voorgaande volgt dat leerlingen, ouders, scholen en degenen die op scholen werkzaam zijn, voldoende doenvermogen hebben om uitvoering te geven aan de wijzigingen uit deze amvb. In dat verband moet ten eerste worden opgemerkt dat de amvb aansluit bij de bestaande praktijk. Ouders en leerlingen moesten voor de inwerkingtreding van deze amvb ook al een keuze maken over het vakkenpakket en scholen, loopbaanbegeleiders en mentoren hebben daarin nu ook al een rol met betrekking tot begeleiding, voorlichting en het nemen van toelatingsbeslissingen. Ten tweede verdient

²⁵ Vmbo-leerlingen kiezen hun profiel overigens al aan het einde van het tweede leerjaar, maar zij volgen in het derde leerjaar nog een breed vakkenpakket, dat in het vierde leerjaar wordt versmald naar het pakket waarin ze eindexamen zullen doen. Zie artikel 26g, eerste lid, en 26i, tweede lid, van het Inrichtingsbesluit WVO jo. artikel 22, eerste lid, en 25, eerste lid, van het Eindexamenbesluit VO.

²⁶ Kamerstukken II 2018/19 31 289, nr. 392

²⁷ Monitor toelatingsbeleid vmbo-havo, derde meting, bijlage bij Kamerstukken II 2016–2017, 30 079, nr. 69, p. 28.



opmerking dat deze amvb zorgt voor meer transparantie en duidelijkheid ten aanzien van de regels over toelating. Leerlingen moeten immers worden toegelaten als ze een extra vak hebben gedaan. Als gevolg daarvan wordt het doenvermogen van scholen, leerlingen en ouders minder belast dan voorheen.

6. Caribisch Nederland

De wijzigingen in de WVO omtrent de doorstroom zijn ook doorgevoerd in de WVO BES. Dit geldt ook voor de wijzigingen op amvb-niveau, in het Inrichtingsbesluit WVO BES. Het voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland wijkt op punten af van Europees Nederland. 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 Voor Bonaire, waar de WVO BES wel de basis van het middelbare schoolsysteem is, gelden de voorschriften uit deze amvb wel en treden deze tegelijk met Europees Nederland in werking.

7. Financiële gevolgen

Er zijn geen financiële gevolgen verbonden aan deze amvb. De doorstroomvoorwaarde van het extra vak op het vmbo of havo sluit aan bij beleid dat scholen nu al voeren. Het feit dat de meeste scholen hun leerlingen al de mogelijkheid bieden om in een extra vak eindexamen te doen, laat zien dat hiervoor geen extra middelen hoeven te worden vrijgemaakt. Of en hoe scholen hun leerlingen een extra vak bieden, bepalen scholen zelf. Zij hoeven het extra vak ook niet aan alle leerlingen te geven; het gaat om leerlingen die dat willen en aankunnen om hun doorstroommogelijkheid naar het havo of het vwo te realiseren. Het zal hier echter naar verwachting gaan om een beperkt aantal leerlingen.

Daarnaast blijft het zo dat de keuze voor doorstroom naar havo of vwo een individuele keuze van de leerling is. Onder het tot nu toe geldende regime stroomt bijvoorbeeld het overgrote deel van de vmbo-leerlingen na het vmbo door naar het mbo, terwijl een deel van deze leerlingen ook voldoet aan een cijferis of in een extra vak eindexamen heeft afgelegd. Verwacht wordt dat dit ook na de invoering van de nieuwe regeling zo zal blijven.²⁸

Het instellen van een verbod op een doubleerverbod waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen stapelende leerlingen en leerlingen die afkomstig zijn van dezelfde onderwijssoort, leidt ertoe dat doorstromende leerlingen de mogelijkheid krijgen een jaar langer over het havo of het vwo te doen dan wanneer de school zo'n doubleerverbod hanteert.

8. Regeldruk

Onder regeldruk worden alle investeringen en inspanningen verstaan die bedrijven, burgers of professionals moeten doen en verrichten om te voldoen aan verplichtingen uit wet- en regelgeving afkomstig van de Rijksoverheid. De regeldruk wordt uitgedrukt in euro's. Het gaat hierbij om kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen. Nagegaan is wat de gevolgen van deze amvb zijn op het handelingsniveau van de school (vmbo, havo en vwo) en ouders.

Havo/vwo: aanpassen toelatingsbeleid

Voor havo- en vwo-scholen zijn er regeldrukkosten voor de aanpassing van de schoolgids, website en de voorlichting over de toelatingseisen. De regeldrukkosten voor de verplichting om ouders te informeren over de nieuwe toelatingsvoorwaarde zijn echter al berekend bij in het kader van de Wet gelijke kans op doorstroom op doorstroom naar havo en vwo. Ze worden daarom niet meer betrokken bij de bepaling van de regeldrukkosten van deze amvb.

Havo/vwo: aanpassen beleid voor verwijdering

De doubleerregel in relatie tot het niet mogen maken van onderscheid tussen leerlingen naar schoolsoort zoals deze in deze amvb is neergelegd, is nieuw. Hierbij kan regeldruk ontstaan door het toezicht van de inspectie hierop. De inspectie ziet nu al toe op scholen die een leerling willen verwijderen; een school die een leerling wil verwijderen, moet overleggen met de inspectie. Dit betekent dat de nieuwe regel geen nieuw werk voor scholen oplevert. Er zijn daarom geen regeldrukkosten voor deze nieuwe doubleerregel.

²⁸ Kamerstukken II 2018–2019, 35 195, nr. 3, p. 19.



Vmbo/havo: extra vak aanbieden aan leerlingen die dat willen

Voor de vmbo/havo-scholen kunnen er regeldrukkosten zijn die voortvloeien uit de organisatie van het extra vak voor leerlingen die dat willen en de voorlichting aan leerlingen dat zij een extra vak kunnen kiezen. Het extra vak wordt facultatief aangeboden door de vmbo/havo-school. Maar indien havo en vwo-scholen het extra vak als toelatingseis stellen, als gevolg van de nieuwe regelgeving, is het wel relevant voor vmbo en havo-scholen. Uit onderzoek (de derde monitor van de toelatingscode en het onderzoek naar doorstroom havo-vwo) blijkt dat een groot deel van de scholen met een vmbo- of een havo-afdeling de mogelijkheid tot het doen van een zevende of achtste examenvak al biedt. Hierdoor zal voor deze scholen de uitvoering van de nieuwe toelatingsvoorwaarde door de vmbo en havo-scholen binnen de huidige kaders plaats kunnen vinden. Deze werkzaamheden kosten naar schatting 12 uur extra voor de vmbo-of havo-school. De berekening van de kosten voor de regeldruk is dan als volgt: 12 uur x € 53 x 385 vmbo tl en gl scholen = € 244.860 en 12 uur x € 53 x 453 havo-scholen = 288.108 Deze kosten zijn structureel; elk jaar moet de vmbo of havo-school organiseren dat leerlingen kunnen kiezen voor een extra vak en hierover communiceren met de leerlingen.

Ouders: oriëntatie op vervolgonderwijs

De berekening van regeldrukkosten voor ouders en leerlingen heeft al plaatsgevonden in het kader van het voorstel van de Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo.²⁹ In totaal nemen deze kosten af met € 320.000,-.

In totaal worden de kosten voor de regeldruk die deze amvb met zich meebrengt geschat op ruim € 500.000. Deze kosten zijn facultatief als gevolg van keuzes van de leerling zelf.

9. Consultatie en toetsen

9.1 Internetconsultatie

De ontwerp-amvb is op 28 november 2019 opengesteld voor internetconsultatie. De consultatie is op 28 december 2019 gesloten. In totaal zijn er 45 openbare en 31 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 scholen. Ook zijn er reacties van een RMC, een samenwerkingsverband en een aantal organisaties: VOO, NVS-NVL, Havo Platform en de mbo-raad.

Samengevat kwamen de volgende reacties binnen.

Extra vak

De argumenten gericht op inhoudelijke aansluiting, een extra inspanning/motivatie, doorstroomsucces worden door een deel van de respondenten ondersteund.

Een aantal respondenten gaf aan bedenkingen bij de effectiviteit van de gekozen doorstroomvoorwaarde te hebben. Ze twijfelen of deze voorwaarde voldoende voorspellend is voor een succesvolle doorstroom, bijvoorbeeld wanneer een leerling een extra vak kiest dat na de overstap niet tot het vakkenpakket behoort, of andersom: wanneer een leerling niet een extra vak kiest dat na de overstap wel tot het vakkenpakket behoort (bijvoorbeeld bij havo-profiel C&M het vak wiskunde). Zij pleiten voor een nauwere inkadering van de doorstroomvoorwaarde, door leerlingen met een extra vak alleen een doorstroomrecht te geven naar een aanverwant profiel, of naar een vakkenpakket dat maar met maximaal 1 vak verschilt van het vakkenpakket dat zij voor de overstap volgden.

Anderen vinden de doorstroomvoorwaarde juist te beperkt of te streng. Zij wijzen erop dat beroepsgerichte en schooleigen vakken ook zouden moeten worden toegestaan of dat een extra vak een te grote belasting voor leerlingen vormt. Ook wordt aangegeven dat leerlingen te vroeg moeten kiezen om de mogelijkheid van een doorstroomrecht open te houden, waardoor laatbloeiers benadeeld worden. Dat geldt met name voor havisten, die twee jaar voorafgaand aan de doorstroom moeten besluiten of ze een extra vak willen volgen of niet. Ze wijzen erop dat er na de overstap ruimte is om het extra vak in te halen.

²⁹ Zie Kamerstukken II 2018-2019, 35 195, nr. 3, p. 18-19 en Kamerstukken II 2019-2020, 35 195, nr. 7, p. 8-9.



Randvoorwaarden

Er wordt gewezen op een aantal randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om ervoor te zorgen dat gelijke kansen in de doorstroom daadwerkelijk bewerkstelligd worden.

Zo vinden respondenten dat scholen verplicht de mogelijkheid van het volgen van een extra vak aan moeten bieden, zodat iedere leerling een doorstroomrecht kan verkrijgen. Scholen moeten voldoende middelen krijgen om leerlingen de mogelijkheid tot het volgen van een extra vak te bieden. Ouders en leerlingen moeten goed geïnformeerd worden over de mogelijkheid van een doorstroomrecht. Binnen de school en in het bijzonder binnen LOB moet er extra aandacht komen voor het doorstroomrecht. De inhoudelijke aansluiting tussen schoolsoorten moet beter, met name op het gebied van Nederlands en wiskunde bij de overstap van vmbo naar havo. Er wordt gepleit voor de ontwikkeling van centrale doorstroomprogramma's, al dan niet voor leerlingen die pas in het examenjaar interesse tonen in de mogelijkheid voor doorstroom. Ook wordt er gewaarschuwd dat de invloed van hogere opstroom op de resultaten door de inspectie meegenomen moet worden in de beoordeling zodat er geen negatieve prikkel vanuit gaat.

Alternatieve doorstroomvoorwaarden

Een deel van de respondenten spreekt een voorkeur uit voor een cijfereis (al dan niet beperkt tot kernvakken). Zij menen dat dit beter bijdraagt aan doorstroomsucces. Ook wordt er gepleit voor het meewegen van het oordeel van vakdocenten en portfolio's van leerlingen en voor drempelloze doorstroom.

Doubleerregels

Uit de reacties blijkt dat een deel van de respondenten zich zorgen maakt over de gevolgen voor doorgestroomde leerlingen wanneer een school doubleren toestaat. Respondenten noemen dat deze leerlingen dan studievertraging oplopen, een kleinere kans op doorstroomsucces hebben en twee jaar ouder zijn dan hun klasgenoten, wat een negatieve invloed heeft op de groepsdynamiek. Zij menen dat de school beter kan inschatten of afstroom beter is dan doubleren voor doorstromende leerlingen dan de leerlingen wie het betreft. De verwachting is ook dat dit gevolgen heeft voor de (lagere) instroom van havisten in het mbo. Voorstanders wijzen op het belang van gelijke kansen voor leerlingen met en zonder diploma van een andere schoolsoort en dat het belang van leerlingen voorop staat en dat scholen nu te veel denken in termen van resultaten.

Nieuwe leerweg

De respondenten wijzen op het belang van afstemming van deze regelgeving en de ontwikkeling van de nieuwe leerweg. Men wijst op de mogelijk dubbele belasting indien de doorstroomvoorwaarde van een extra vak naast een extra (praktijkgericht) vak moet worden gevolgd.

De regering erkent dat de doorstroomvoorwaarde van een extra vak, maar eigenlijk iedere potentiële doorstroomvoorwaarde, geen garantie biedt voor succesvolle doorstroom. Dit is ook niet het uitgangspunt. Een absolute garantie beperkt de kansen van leerlingen te veel, terwijl deze maatregel gezien moet worden in het licht van gelijke kansen. In de weging van de mogelijkheden is daarom gekozen voor een balans tussen succesvolle doorstroom en kansen bieden aan leerlingen. Om kansen te geven wordt daarom niet gespecificeerd welk avo-vak leerlingen moeten volgen of welk profiel leerlingen moeten volgen na de overstap. Om in enige mate verzekerd te zijn van doorstroomsucces worden beroepsgerichte vakken en schooleigen programma's wel uitgesloten. De regering heeft aan de amvb toegevoegd dat *erkende* schooleigen vakken zoals Onderzoek en Ontwerpen wel als doorstroomvoorwaarde kunnen gelden.

De opmerking over het vroege moment van kiezen voor een extra vak kan genuanceerd worden: op ieder moment voorafgaand aan het eindexamen kan een leerling alsnog besluiten de lesstof van een extra vak in te halen. De leerling kan met de school bespreken wat de mogelijkheden hiervoor zijn.

De regering deelt de opmerkingen die betrekking hebben op de randvoorwaarden. Het overgrote merendeel van scholen biedt de mogelijkheid van een extra vak al aan (90-94%). Invoering van de amvb geeft hier naar verwachting een positieve impuls aan. Het feit dat veel scholen dit al aanbieden laat zien dat het met de huidige middelen kan. Bij de invoering van de amvb zal de regering een communicatietraject starten om scholen, ouders en leerlingen te informeren. Het Expertisepunt LOB kan scholen de nodige ondersteuning bieden om de nieuwe stapelmogelijkheid binnen LOB een plek te geven. Binnen de curriculumherziening en de vakvernieuwing voor wiskunde in het vmbo is er aandacht voor het verbeteren van de aansluiting. De regering vindt de ontwikkeling van een centraal doorstroomprogramma op dit moment te vroeg. Doorstroomprogramma's worden gesubsidieerd



zodat vmbo-scholen deze kunnen ontwikkelen. De subsidieregeling loopt in 2022 af. Daarna wordt bezien of en hoe dit structureel wordt voortgezet, omdat de noodzaak en het effect ervan momenteel onvoldoende duidelijk is.

Wat betreft de beoordeling van de inspectie wijst de regering op de nieuwe correctiefactor die de inspectie per 1 maart 2020 zal hanteren voor opstroom.

De voorgestelde alternatieve doorstroomvoorwaarden acht de regering niet gepast. Een cijferreis draagt niet bij aan het verkleinen van de inhoudelijke aansluiting. Oordelen van docenten zijn deels subjectief en kunnen derhalve bijdragen aan het vergroten van kansenongelijkheid.

Wat betreft de doubleerregel merkt de regering op dat het scholen vrij staat om leerlingen te behoeven voor een onsuccesvolle doorstroom door een doubleerverbod in te voeren, maar dat zij dit voor alle leerlingen moet laten gelden. Zij wil uitsluiten dat vooroordelen gebaseerd op de schoolloopbaan van de leerling leidt tot ongelijke kansen tussen leerlingen.

De nieuwe leerweg en het bijbehorende praktijkgerichte programma zijn nog in ontwikkeling. Bij de verdere inrichting van de nieuwe leerweg zal worden bezien hoe het doorstroomrecht naar havo niet wordt belemmerd.

9.2 Uitvoeringstoets door DUO

Door medewerkers van DUO is de amvb getoetst op uitvoerbaarheid. Er zijn geen opmerkingen ontvangen van de ADR en de inspectie. Met het oog op de uitvoering van deze amvb door scholen is een aantal technische vragen gesteld over onder andere het extra vak, doubleren, de overgangsregeling en het toelatingsbeleid met betrekking tot capaciteit. Deze vragen zijn beantwoord en hebben niet geleid tot een aanpassing van de amvb.

In de uitvoeringstoets wordt aandacht gevraagd voor de mogelijkheid die leerlingen hebben na afronding van de gemengde leerweg om het diploma om te laten zetten naar een diploma in de theoretische leerweg wanneer de leerling een extra algemeen vormend vak heeft gevolgd. DUO geeft aan dat van deze mogelijkheid geen gebruik meer wordt gemaakt wanneer de leerling een doorstroomrecht wil verzilveren. Het kan inderdaad zo zijn dat leerlingen die uit de gemengde leerweg willen doorstromen naar het havo, niet kiezen voor het vragen van een tl-diploma. De regering ziet dat niet als een probleem, aangezien het gl- en het tl-diploma dezelfde waarde hebben voor wat betreft de toegang tot het vervolgonderwijs.

De nota van toelichting is ook aangepast naar aanleiding van de opmerking van DUO dat de suggestie werd gewekt dat er vrijblijvend met verwijdering mag worden omgegaan terwijl de vervulling van de leerplicht dan in het geding kan zijn.

Met deze amvb zijn uitvoeringsgevolgen gemoeid voor DUO. Het besluit zal leiden tot vragen waardoor er een tijdsbeslag van 150 uur in het eerste jaar en daarna jaarlijks 75 uur wordt verwacht voor DUO. Naast informatievoorziening aan het ICO, wordt informatie over de nieuwe wettelijke regeling verstrekt in een jaarlijkse brief aan ouders van leerlingen in vmbo 4 over de doorstroommogelijkheden na het vmbo, op de website OCW en Rijksoverheid.nl en via de Afdeling Burgervragen van het Ministerie van OCW.

9.3 ATR

Door de ATR zijn de voorstellen in deze amvb getoetst op de gevolgen voor de regeldruk voor scholen en burgers. De ATR heeft op 22 januari 2020 advies uitgebracht. Voorafgaand aan de toets op de regeldruk oordeelt het college van de ATR over de nut en noodzaak van het voorstel. In het advies geeft het college aan dat 'gegeven het uitgangspunt dat de leerling een recht op doorstromen moet krijgen als hij/zij aan de doorstroomvoorwaarde voldoet, het college nut en noodzaak van dit besluit voldoende onderbouwd acht. Het heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen of adviespunten'. Daarbij constateert de ATR ook dat de regering heeft onderzocht of er minder belastende alternatieven zijn dan het voorstel maar deze zijn verworpen op basis van een inhoudelijke argumentatie.

Ook heeft de ATR gekeken of de uitvoering van de voorstellen in de amvb werkbaar zijn voor scholen en ouders. Op dit punt heeft de ATR gekeken of ouders en leerlingen daadwerkelijk aanspraak kunnen maken op de mogelijkheid om een extra vak te volgen. De ATR constateert dat het niet helemaal duidelijk is wat ouders en leerlingen mogen verwachten over de voorwaarden om dat extra vak te kunnen volgen. Daarom wordt de regering geadviseerd duidelijker in de toelichting bij de amvb aan te geven 'in hoeverre leerlingen binnen hun school aanspraak kunnen maken op de mogelijkheid om extra vakken te volgen ter voorbereiding op de overstap naar havo of vwo, om zodoende



zeker te zijn van het recht op doorstroom'. Dit advies van de ATR heeft de regering overgenomen door aanpassing van de toelichting in paragraaf 5.

De ATR heeft tot slot gekeken naar de berekening van de regeldruk. De ATR verwacht dat de maatregelen uit deze amvb binnen de bestaande kaders passen omdat al veel scholen de mogelijkheid om een extra examenvak te doen al aanbieden.

10. Tabellen

In het voorgaande is op verschillende plaatsen verwezen naar cijfers met betrekking tot verschillende onderwerpen, bijvoorbeeld percentages van leerlingen die met een extra vak geslaagd zijn voor het vmbo dan wel het havo. In het belang van de leesbaarheid zijn niet alle beschikbare gegevens in de lopende tekst opgenomen. Hieronder zijn die gegevens wel weergegeven.

Tabel 1: verplichte vakken eindexamen vmbo-gl, vmbo-tl, havo en vwo

Vmbo gemengde leerweg	Vmbo theoretische leerweg	Havo	vwo
Gemeenschappelijk deel <ul style="list-style-type: none"> Nederlands Engels Kunstvakken I Maatschappijleer Lichamelijke opvoeding 	Gemeenschappelijk deel <ul style="list-style-type: none"> Nederlands Engels Kunstvakken I Maatschappijleer Lichamelijke opvoeding 	Gemeenschappelijk deel <ul style="list-style-type: none"> Nederlands Engels CKV Maatschappijleer Lichamelijke opvoeding 	Gemeenschappelijk deel <ul style="list-style-type: none"> Nederlands Engels Tweede moderne vreemde taal CKV Maatschappijleer Lichamelijke opvoeding
Techniek <ul style="list-style-type: none"> Wiskunde Natuur- en scheikunde 1 Algemeen vormend vak Klein beroepsgericht programma 	Techniek <ul style="list-style-type: none"> Wiskunde Natuur- en scheikunde 1 Algemeen vormend vak Algemeen vormend vak 	Natuur en Techniek <ul style="list-style-type: none"> Wiskunde Natuurkunde Scheikunde Keuzevak profiel Keuzevak vrije deel 	Natuur en Techniek <ul style="list-style-type: none"> Wiskunde Natuurkunde Scheikunde Keuzevak profiel Keuzevak vrije deel
Zorg en welzijn <ul style="list-style-type: none"> Biologie, en Wiskunde, maatschappijleer 2, geschiedenis of aardrijkskunde Algemeen vormend vak Klein beroepsgericht programma 	Zorg en welzijn <ul style="list-style-type: none"> Biologie, en Wiskunde, maatschappijleer 2, geschiedenis of aardrijkskunde Algemeen vormend vak Algemeen vormend vak 	Natuur en Gezondheid <ul style="list-style-type: none"> Wiskunde Biologie Scheikunde Keuzevak profiel Keuzevak vrije deel 	Natuur en Gezondheid <ul style="list-style-type: none"> Wiskunde Biologie Scheikunde Keuzevak profiel Keuzevak vrije deel
Economie <ul style="list-style-type: none"> Economie Wiskunde, Frans of Duits Algemeen vormend vak Klein beroepsgericht programma 	Economie <ul style="list-style-type: none"> Economie Wiskunde, Frans of Duits Algemeen vormend vak Algemeen vormend vak 	Economie en Maatschappij <ul style="list-style-type: none"> Wiskunde Economie Geschiedenis Keuzevak profiel Keuzevak vrije deel 	Economie en Maatschappij <ul style="list-style-type: none"> Wiskunde Economie Geschiedenis Keuzevak profiel Keuzevak vrije deel
Groen <ul style="list-style-type: none"> Wiskunde Biologie of natuur- en scheikunde 1 Algemeen vormend vak Klein beroepsgericht programma 	Groen <ul style="list-style-type: none"> Wiskunde Biologie of natuur- en scheikunde 1 Algemeen vormend vak Algemeen vormend vak 	Cultuur en Maatschappij <ul style="list-style-type: none"> Geschiedenis Moderne vreemde taal (of Fries) Cultureel profielvak Maatschappelijk profielvak Keuzevak vrije deel 	Cultuur en Maatschappij <ul style="list-style-type: none"> Geschiedenis Wiskunde C Cultureel profielvak Maatschappelijk profielvak Keuzevak vrije deel

Tabel 2: Percentage gediplomeerden met 5, 6, 7 of 8 algemeen vormende vakken in het eindexamen per schoolsoort

	examenjaar	5	6	7	8	totaal
gemengde leerweg	2014	58,1%	39,6%	2,4%	0,0%	6.199
	2015	56,4%	41,0%	2,5%	0,0%	6.480
	2016	57,4%	40,5%	2,1%	0,1%	6.433
	2017	57,2%	41,3%	1,5%	0,0%	6.427
	2018	57,3%	41,1%	1,6%	0,0%	6.531
theoretische leerweg	2014		68,4%	30,4%	0,6%	43.775
	2015		66,9%	31,8%	0,7%	45.789
	2016		65,8%	33,0%	0,8%	47.094
	2017		64,6%	34,2%	0,7%	47.086
	2018		64,7%	33,8%	0,8%	44.711
Havo	2014			95,5%	4,5%	44.527
	2015			95,1%	4,9%	45.435
	2016			95,1%	4,9%	48.064
	2017			94,8%	5,2%	47.045
	2018			94,9%	5,1%	48.288

Tabel 3: Percentage geslaagde vmbo'ers gl/tl dat doorstroomt naar havo met wel/geen extra vak

			zonder extra vak		met extra vak		totaal	
			aantal	%	aantal	%	aantal	%
2016	gemengde lw	havo	61	25,7%	176	74,3%	237	100,0%
		overig	3.630	58,6%	2.566	41,4%	6.196	100,0%
		totaal	3.691	57,4%	2.742	42,6%	6.433	100,0%
	theoretische lw	havo	3.409	43,1%	4.505	56,9%	7.914	100,0%
		overig	27.786	70,9%	11.394	29,1%	39.180	100,0%
		totaal	31.195	66,2%	15.899	33,8%	47.094	100,0%
2017	gemengde lw	havo	48	20,7%	184	79,3%	232	100,0%
		overig	3.628	58,8%	2.543	41,2%	6.171	100,0%
		totaal	3.676	57,4%	2.727	42,6%	6.403	100,0%
	theoretische lw	havo	3.399	41,7%	4.744	58,3%	8.143	100,0%
		overig	27.258	70,0%	11.673	30,0%	38.931	100,0%
		totaal	30.657	65,1%	16.417	34,9%	47.074	100,0%
2018	gemengde lw	havo	56	27,6%	147	72,4%	203	100,0%
		overig	4.189	64,3%	2.322	35,7%	6.511	100,0%
		totaal	4.245	63,2%	2.469	36,8%	6.714	100,0%
	theoretische lw	havo	3.340	45,1%	4.070	54,9%	7.410	100,0%
		overig	27.940	72,3%	10.718	27,7%	38.658	100,0%
		totaal	31.280	67,9%	14.788	32,1%	46.068	100,0%

Tabel 4: Percentage geslaagde havisten dat doorstroomt naar het vwo met wel/geen extra vak

		zonder extra vak		met extra vak		totaal	
		aantal	%	aantal	%	aantal	%
2016	vwo	2.077	82,3%	448	17,7%	45.694	100,0%
	overig	43.633	95,8%	1.906	4,2%	2.359	100,0%
	totaal	45.710	95,1%	2.354	4,9%	48.053	100,0%
2017	vwo	2.024	79,8%	513	20,2%	44.571	100,0%
	overig	42.556	95,6%	1.952	4,4%	2.473	100,0%



		zonder extra vak		met extra vak		totaal	
		aantal	%	aantal	%	aantal	%
	totaal	44.580	94,8%	2.465	5,2%	47.044	100,0%
2018	vwo	1.906	79,7%	486	20,3%	45.794	100,0%
	overig	43.902	95,7%	1.994	4,3%	2.487	100,0%
	totaal	45.808	94,9%	2.480	5,1%	48.281	100,0%

Tabel 5: Percentage doorstromers dat 2 jaar na het vmbo-gl/tl/havo-eindexamen het havo/vwo-examen heeft behaald

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
gemengde lw	geen extra vak	45,2%	52,3%	56,3%	42,4%	64,4%	41,0%
	extra vak	58,9%	66,0%	68,8%	61,7%	64,5%	59,1%
theoretische lw	geen extra vak	56,3%	57,1%	60,6%	63,2%	60,4%	61,9%
	extra vak	62,2%	64,2%	66,2%	69,4%	68,2%	66,8%
havo	Geen extra vak	66,0%	66,0%	70,9%	74,3%	72,5%	73,2%
	Extra vak	73,0%	75,2%	81,4%	82,8%	83,0%	85,1%

Tabel 6: Percentage voormalig vmbo'ers gl/tl en havisten dat na een jaar doubleren slaagt voor het havo of vwo-examen met wel of geen extra vak

		2011	2012	2013	2014	2015
gemengde lw	geen extra vak	9,8%	11,1%	15,6%	13,3%	12,8%
	extra vak	10,4%	7,0%	9,4%	16,5%	14,2%
	totaal	10,3%	7,8%	10,6%	15,7%	13,9%
theoretische lw	geen extra vak	10,9%	12,8%	12,8%	13,3%	13,5%
	extra vak	11,3%	12,7%	12,5%	12,6%	13,4%
	totaal	11,1%	12,8%	12,6%	12,9%	13,4%
Havo	Geen extra vak	4,6%	4,6%	5,4%	6,7%	4,5%
	Extra vak	3,3%	4,1%	5,4%	4,8%	5,4%
	totaal	4,4%	4,5%	5,4%	6,4%	4,7%

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

In artikel 2, eerste lid (oud), van het Inrichtingsbesluit WVO was neergelegd dat het bevoegd gezag beslist over de toelating van leerlingen. Deze regel is, als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo, thans neergelegd in artikel 27, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs. Artikel 2, eerste lid (oud), van het Inrichtingsbesluit WVO is daarom overbodig en kan komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel B

Het nieuwe artikel 10 van het Inrichtingsbesluit WVO regelt welke doorstroomvoorwaarde het bevoegd gezag mag stellen aan gediplomeerde vmbo-tl'ers en -gl'ers en havisten, die willen doorstromen naar het havo respectievelijk het vwo. De grondslag voor deze bepalingen is gelegen in artikel 27a, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Voor al deze leerlingen kan het bevoegd gezag de doorstroomvoorwaarde hanteren dat zij in een extra vak eindexamen moeten hebben gedaan. Dit extra vak moet bij de uitslagbepaling van het eindexamen, op basis waarvan zij hun diploma hebben gekregen, zijn betrokken. Hieruit volgt dat de leerling niet noodzakelijkerwijs het cijfer 6 voor het extra vak hoeft te hebben behaald. Immers, men kan ook slagen voor het eindexamen indien voor één van de bij de uitslagbepaling betrokken vakken het cijfer 5 wordt gehaald, en voor de overige vakken een 6 of hoger (zie wat betreft het vmbo artikel 49, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 1°, van het Eindexamenbesluit). Wel volgen uit de regels omtrent de uitslagbepaling bepaalde grenzen aan het resultaat dat voor het extra vak behaald moet worden. Zo kan een vmbo-leerling niet slagen voor het eindexamen indien hij voor één van de verplichte vakken en voor het extra vak een 5 heeft gehaald, indien die onvoldoendes niet worden gecompenseerd door ten minste één 7 (artikel 49, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 3°, van het Eindexamenbesluit).

Voldoet de leerling aan de doorstroomvoorwaarde, dan mag deze niet de toelating tot de het vierde



leerjaar van het havo dan wel het vijfde leerjaar van het vwo worden ontzegd. De leerling dient dus een extra inspanning te verrichten teneinde de garantie op doorstroom naar een hogere schoolsoort te kunnen krijgen. Een en ander laat onverlet de bevoegdheid van scholen om leerlingen te weigeren vanwege plaatsgebrek of om denominatieve redenen.

Met de term 'extra vak' wordt aangesloten bij de definitie van het Eindexamenbesluit VO: 'een vak in aanvulling op de vakken die voor een bepaalde kandidaat ten minste samen een eindexamen vormen, welk vak wordt afgesloten met een examen.' Niet relevant is of het extra vak wordt afgesloten met een schoolexamen of met een centraal examen, zolang het maar deel uitmaakt van het eindexamen en meetelt in de uitslagbepaling.

De extra vakken die de leerling de garantie op doorstroom kunnen geven, zijn, door middel van verwijzingen naar de relevante bepalingen in de WVO en het Inrichtingsbesluit WVO, opgenomen in artikel 10. Het vak kan een (nog niet gekozen) vak uit de profieldelen of uit het vrije deel betreffen, maar kan ook een extra vak – dus geen vervangend vak – op het niveau van een hogere schoolsoort zijn. Het extra vak kan evenwel geen schooleigen programma of, wat het vmbo betreft, beroepsgerichte vakken betreffen. Schooleigen vakken die op basis van goedkeuring door de minister deel mogen uitmaken van het eindexamen, kunnen wel als extra vak in de zin van deze bepaling gelden. Het extra vak kan niet de havo- en vwo-vakken algemene natuurwetenschappen en kunst (algemeen) zijn, omdat deze vakken een te beperkte studielast hebben.

Niet voorgeschreven is dat het extra vak een vak moet zijn dat de leerling ook zal volgen op de school waar hij toelating vraagt. De leerling heeft hierin dus keuzeruimte. Het ligt echter voor de hand dat hij bij het maken van de keuze voor een extra vak laat meewegen welke vakken hij zal volgen als hij doorstroomt, teneinde de overstap zo gemakkelijk mogelijk te maken.

Als de leerling niet voldoet aan de in artikel 10 opgenomen doorstroomvoorwaarde, betekent dat dat hem de toelating tot het havo dan wel het vwo kan worden ontzegd. Het bevoegd gezag heeft de ruimte om deze leerlingen toch toe te laten, aangezien artikel 27a, tweede lid, van de WVO bepaalt dat een leerling die niet voldoet aan de doorstroomvoorwaarde door het bevoegd gezag *mag* worden geweigerd. Er is derhalve geen verplichting tot weigering. Beslissingen omtrent de toelating van leerlingen die niet voldoen aan de doorstroomvoorwaarde worden genomen op basis van eigen toelatingsbeleid van het bevoegd gezag. In dat beleid kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat leerlingen die niet aan de eis van het extra vak voldoen, toch worden toegelaten indien zij een bepaald gemiddeld eindcijfer voor hun eindexamen hebben behaald.

Artikel I, onderdeel C

In deze bepaling komt tot uitdrukking dat het bevoegd gezag bij het maken van beleid omtrent doubleerverboden, leerlingen die vanuit een lagere schoolsoort of leerweg zijn doorgestroomd naar 4-havo of 5-vwo, niet anders mag behandelen dan leerlingen die tot genoemde leerjaren zijn bevorderd vanuit 3-havo respectievelijk 4-vwo. Aan een doorgestroomde leerling in 4-havo (afkomstig uit het vmbo) mag dus geen doubleerverbod worden opgelegd, als dat niet ook aan leerlingen wordt opgelegd die uit 3-havo afkomstig zijn. Een doubleerverbod mag slechts worden opgelegd, als dat voor alle leerlingen, ongeacht de schoolsoort of leerweg die zij eerder volgden, geldt.

Opgemerkt zij dat verwijderingsbeslissingen uiteraard moeten voldoen aan de vereisten daarvoor, bijvoorbeeld zoals neergelegd in artikel 14 van het Inrichtingsbesluit WVO. Zo geldt het vereiste dat tot verwijdering van een leerplichtige leerling niet kan worden overgegaan dan nadat overleg is gevoerd met de inspectie.

Artikel II

Voor de BES-eilanden gelden dezelfde regels omtrent doorstroom als in het Europese deel van Nederland. Voor de toelichting hiervan zij verwezen naar de toelichting van artikel I.

Artikel III

Het overgangsrecht betreft de toepassing van de doorstroomregels, neergelegd in artikel 10 Inrichtingsbesluit WVO en artikel 9a Inrichtingsbesluit WVO BES. Het eerste lid van artikel III betreft leerlingen in het Europese deel van Nederland, het tweede lid betreft de BES-eilanden. Voor het opsplitsen van het overgangsrecht in twee artikelliden is gekozen omdat niet uitgesloten kan worden dat de nieuwe regels over doorstroom op de in het Europese deel van Nederland op een ander moment in werking treden dan op de BES-eilanden. Inhoudelijk is het overgangsrecht gelijklopend.

Leerlingen die de optie tot doorstroom willen openhouden, zullen bij de samenstelling van hun



vakkenpakket rekening moeten houden met de nieuwe doorstroomregels in de genoemde bepalingen. Doen zij immers niet in een extra vak eindexamen, dan lopen zij het risico niet toegelaten te worden tot het havo of vwo. Leerlingen die ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit hun vakkenpakket al hebben samengesteld, hebben echter niet de gelegenheid gehad om bij die samenstelling rekening te houden met de nieuwe regels over doorstroom door te kiezen voor een extra vak. Het zou onredelijk zijn als die leerlingen doorstroom kan worden ontzegd op basis van nieuwe regels, waarmee zij immers geen rekening konden houden.

Om die reden is voor leerlingen die ten tijde van de inwerkingtreding van de nieuwe regels waren bevorderd tot het vierde leerjaar van het vmbo dan wel het vierde of vijfde leerjaar van het havo (en dus vóór inwerkingtreding van genoemde regels hun vakkenpakket hebben samengesteld), overgangsrecht in het leven geroepen. Dit overgangsregime geldt niet voor genoemde cohorten leerlingen die wél in een extra vak eindexamen hebben gedaan, en voor wie het nieuwe recht dus gunstig uitpakt. Op hen zijn de nieuwe regels onverkort van toepassing: de doorstroom mag hen dus niet worden ontzegd. Voor genoemde cohorten leerlingen die niet aan de nieuwe doorstroomregels voldoen, geldt dat op hen het oude recht omtrent doorstroom van toepassing blijft. Scholen zullen ten aanzien van hen derhalve hun eigen toelatingsbeleid mogen blijven toepassen.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,