

---

## 171

### **Besluit van 5 juni 2020 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**

---

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 31 maart 2020, nr. WJZ/23927688(8163), 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 29 april 2020, nr. W05.20.0085/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 3 juni 2020, nr. 24572124(8163), 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**

1. 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, genoemd in artikel 10, zesde lid, van de wet;
- b. de vakken, genoemd in artikel 10, zevende lid, onderdeel b, van de wet;
- c. de vakken, genoemd in artikel 26b, derde tot en met zevende lid, met uitzondering van de vakken genoemd in artikel 26b, zevende lid, onderdeel c, subonderdelen 1° en 2°, en onderdeel d; of
- d. de vakken, genoemd in artikel 26c, tweede tot en met zesde lid, met uitzondering van de vakken, genoemd in artikel 26c, zesde lid, onderdeel c, subonderdelen 1° en 2°, en onderdeel d.

2. 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, genoemd in artikel 10d, zesde lid, van de wet;
- b. de vakken, genoemd in artikel 10d, zevende lid, onderdeel c, van de wet; of
- c. de vakken, bedoeld in het eerste lid, onderdelen c en d.

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**

1. 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, genoemd in artikel 16, zesde lid, van de wet;
- b. de vakken, genoemd in artikel 16, zevende lid, onderdeel b, van de wet;
- c. de vakken, genoemd in artikel 20, derde tot en met zevende lid, met uitzondering van de vakken genoemd in artikel 20, zevende lid, onderdeel c, subonderdelen 1° en 2°, en onderdeel d; of
- d. de vakken, genoemd in artikel 21, tweede tot en met zesde lid, met uitzondering van de vakken, genoemd in artikel 21, zesde lid, onderdeel c, subonderdelen 1° en 2°, en onderdeel d.

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

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, blijft, met betrekking tot de toelating van deze leerlingen tot het vierde leerjaar van het havo, het recht van toepassing zoals dat gold onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, indien hen de toelating tot dat leerjaar 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, blijft, met betrekking tot de toelating van deze leerlingen tot het vierde leerjaar van het havo, het recht van toepassing zoals dat gold onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel II, onderdeel A, indien hen de toelating tot dat leerjaar 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.

's-Gravenhage, 5 juni 2020

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *zeventiende* juni 2020

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus

## NOTA VAN TOELICHTING

### I. Algemeen

#### 1. Inleiding

In artikel 27a, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs<sup>1</sup> (hierna: «WVO»), is bepaald dat het bevoegd gezag van havo-scholen<sup>2</sup> 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 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 vmbo-gl/tl-leerling in een extra vak eindexamen moet hebben gedaan. Deze leerling bereidt zich zodoende beter voor op de overstap naar havo, 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.

#### 2. Achtergrond en probleemschets

In 1999, na de start van het vmbo, waren in de regelgeving eisen gesteld aan de doorstroom van vmbo-leerlingen naar het havo.<sup>3</sup> 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 wegge-

<sup>1</sup> 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. 2020, 121 (hierna: «Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo»). Voor de onderliggende Kamerstukken, zie Kamerstuknummer 35 195.

<sup>2</sup> 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».

<sup>3</sup> Artikel 10 (oud) Inrichtingsbesluit WVO.

nomen. Genoemde vakkenpakketeisen zijn in 2003 geschrapt.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Met deze maatregelen werd beoogd om het stapelen<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Deze (in 2016 vervallen) gedragscode heeft genoemde doelen echter in onvoldoende mate bereikt.<sup>9</sup>

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

---

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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 verblijfsduurbepanking 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).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Doorstroom en stapelen in het onderwijs, Regioplan, 2008, p. 36.

<sup>8</sup> VO-raad (2011), Toelatingscode overstap van vmbo naar havo.

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

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 havo-diploma dan ook niet.<sup>10</sup> Door het stellen van een doorstroomvoorwaarde worden leerlingen beter voorbereid op de overstap.

### **3. De doorstroomvoorwaarde**

Zoals in het voorgaande aangegeven, is het noodzakelijk om een doorstroomvoorwaarde te stellen voor de overgang van vmbo naar havo. 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 worden bevorderd naar 4-havo.

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 laatbloeiers 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.<sup>11</sup> Het betreft met name een cijfereis of het verplicht volgen van een doorstroomprogramma. Deze alternatieven voldoen echter niet aan voornoemde criteria. Een en ander wordt in paragrafen 3.1 en 3.2 toegelicht. In paragraaf 3.3 wordt beschreven welke ruimte scholen nog hebben om eigen toelatingsbeleid te hanteren.

#### **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

<sup>10</sup> Bron: DUO.

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

door ten minste een 7. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

In de artikelen 10 Inrichtingsbesluit WVO en 9a Inrichtingsbesluit WVO BES is opgenomen welke vakken als extra vak kunnen worden gekozen. Het gaat om 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. Het extra vak kan niet een beroepsgericht vak zijn, of een schooleigen programma of programmaonderdeel van de school. 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.

Het gekozen extra vak kan 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 echter ook de mogelijkheid om na de overstap een ander vak in het pakket op te nemen. Eenmaal toegelaten tot het havo, heeft de leerling immers de gelegenheid om zelf het vrije deel van zijn profiel samen te stellen en daarin eigen keuzes te maken.

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, maar later beslissen dat ze toch liever doorstromen naar het havo. Weliswaar draagt de doorstroomvoorwaarde in dit soort gevallen minder bij aan 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 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 of naar het mbo, gebaseerd op de verwachting van de doorstroomroute die ze op dat moment hebben.

Er is een aantal redenen voor het extra vak als doorstroomvoorwaarde. Deze worden hieronder toegelicht.

### 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 heeft gevolgd, wordt kleiner ten opzichte van het onderwijsprogramma dat de leerling op het havo gaat volgen. Tabel 1, waarin de verplichte vakken voor het eindexamen van vmbo-gl, -tl en havo op een rij zijn gezet, illustreert de verschillen tussen de onderwijsprogramma's (zie paragraaf 10).

De profielen op het vmbo-gl/tl en havo hebben deels overlap waardoor het voor de overstappende leerling mogelijk is om een vakkenpakket te kiezen dat aansluit op een profiel in havo. Met een extra vak op het eindexamen vmbo-gl/tl sluiten de vakkenpakketten nog beter aan, aangezien de leerling in de tl dan de mogelijkheid heeft om een pakket te kiezen dat hetzelfde is als op het havo. Voor de leerling in de gl lukt dit



niet met één extra vak, maar de aansluiting wordt wel beter dan zonder het extra vak.

Het eisen van twee extra vakken voor de gl-leerling zou een te hoge drempel voor doorstroom naar het havo 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 (zie tabel 4 in paragraaf 10) 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.

### 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 gemakkelijker is. De doorstroomer zorgt ervoor dat de omvang van het vakkenpakket van de leerling op het vmbo aansluit op het vakkenpakket dat de leerling later op het havo zal volgen. Leerlingen worden hiermee beter voorbereid op de breedte van het vakkenpakket dat zij daarna op het havo 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».<sup>12</sup> 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».<sup>13</sup>

### 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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

<sup>13</sup> Een havo-diploma voor meer leerlingen. Een studie naar een geïntegreerde leerroute vmbo-tl-havo, SLO, mei 2012.

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

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

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

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 examen-kandidaten 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. Het percentage leerlingen dat examen 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 doorstroomden naar havo blijkt dat in 2018 bijna 55% van de vmbo-tl-leerlingen en 70% van de leerlingen in vmbo-gl een extra vak gevolgd had.

#### 3.1.4 Een extra vak toont motivatie van de leerling aan

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. Uit onderzoek is ook gebleken dat vmbo'ers en havisten op het havo niet voor elkaar onderdoen voor wat betreft zelfstandig werken, studiehouding en studievaardigheden. Vmbo-leerlingen hebben wel een achterstand op de leerstof die ze moeten inhalen.<sup>17</sup>

#### 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.

### 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.<sup>18</sup> 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

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Eindexamencijfers vmbo en studiesucces op de havo, ECBO, oktober 2011, 30178.01.

ontbreekt hen aan kennis van het vak dat zij moeten inhalen na de overstap.

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 cijferreis 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 cijferreis te voldoen. Bij een cijferreis is de ruimte om een «struikelvak» te compenseren beperkt, waardoor een bepaalde groep leerlingen, bijvoorbeeld NT2-leerlingen<sup>19</sup>, extra benadeeld kan worden. Een ander nadeel van een cijferreis 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 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 cijferreis arbitrair.

### 3.2.2 Doorstroomprogramma's

Mede naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad, het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo<sup>20</sup> en de motie Kuik/Rog<sup>21</sup> is overwogen als doorstroomvoorwaarde te stellen dat een leerling een doorstroomprogramma heeft doorlopen.

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.<sup>22</sup> 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 bezien 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. Over de werking daarvan is dus nog onvoldoende bekend, terwijl het verplicht stellen van doorstroomprogramma's aanzienlijke financiële consequenties heeft. Dit maakt het doorstroomprogramma thans niet geschikt als doorstroomvoorwaarde.

<sup>19</sup> Nieuwkomers die Nederlands als tweede taal leren.

<sup>20</sup> Advies Onderwijsraad d.d. 15 juni 2018, kenmerk 20180181/1162 en advies Raad van State d.d. 22 november 2018, NO.WO5.18.0283/I.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 195, nr. 15. De regering is daarin verzocht «geen wettelijke doorstroomvoorwaarde voor de overstap van havo naar vwo op te nemen, zodat dit een vrijwillige keuze wordt, maar wel deelname van de leerling aan een doorstroomprogramma in de zomer verplicht te maken».

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

Ter uitvoering van de eerdergenoemde motie Kuik/Rog zal worden onderzocht of en hoe doorstroomprogramma's in het havo vorm kunnen krijgen en zal, in ieder geval tot de afronding van dat onderzoek, voor de doorstroom van havo naar het vwo geen doorstroomvoorwaarde gelden. Die doorstroom is dus drempelloos. De regering ziet daarvoor voldoende argumenten. 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 kvv) ontstaat er ruimte om gemiste lesstof in te halen. Daarnaast kiezen doorstromende havisten in 97% van de gevallen<sup>23</sup> hetzelfde profiel op het vwo als op het havo. Ook zonder doorstroomvoorwaarde staat de kans de op doorstromingsucces dus in verhouding met het bieden van onderwijskansen.

### 3.2.3 Aanvullende voorwaarden voor leerlingen met ondersteuningsbehoefte

De regering heeft overwogen om voor leerlingen met een behoefte aan extra ondersteuning aanvullende doorstroomvoorwaarden mogelijk te maken. Dat zou echter een extra drempel voor doorstroom betekenen. Bovendien zijn er al voldoende voorzieningen om deze leerlingen extra begeleiding te bieden. Indien nodig ontvangen deze leerlingen immers extra ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband passend onderwijs. 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.<sup>24</sup>

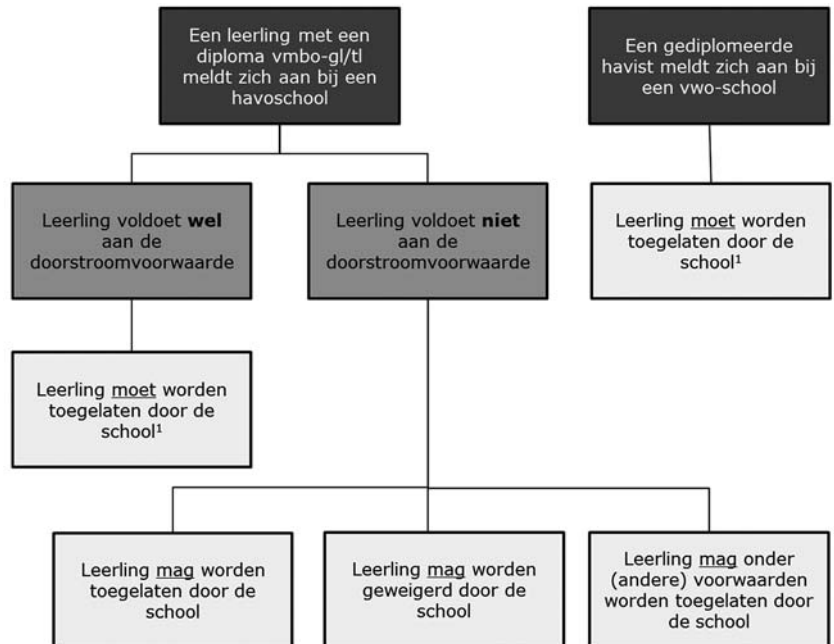
### 3.3 Schoolbeleid bij doorstromers

Scholen mogen leerlingen weigeren, indien zij niet voldoen aan de doorstroomvoorwaarde. Omdat de bepalingen over de doorstroomvoorwaarde in de WVO en deze 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 WVO en deze amvb die ruimte van scholen niet inperken. In de onderstaande figuur is in beeld gebracht wanneer de havo-school of de vwo-school eigen toelatingsbeleid mag voeren bij een leerling die overstapt.

<sup>23</sup> Zie paragraaf 2.2 van de nota van wijziging: Kamerstukken II 2019-2020, 35 195, nr. 7.

<sup>24</sup> 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).

**Figuur 1**



<sup>1</sup> Behalve voor zover scholen bevoegd zijn om algemeen geldende weigeringsgronden toe te passen, zoals weigering op grond van plaatsgebrek of op grond van denominatie.

#### **4. Doubleerverbod**

Scholen hebben de ruimte om eigen beleid te voeren over het laten doubleren van leerlingen. Deze amvb perkt die ruimte in, door in artikel 14a Inrichtingsbesluit WVO en artikel 13a Inrichtingsbesluit WVO BES te bepalen dat het bevoegd gezag van de havo- of vwo-school in haar verwijderingsbeleid geen onderscheid mag maken tussen leerlingen op basis van hun vooropleiding. Hiermee is uitvoering gegeven aan de motie Siderius.<sup>25</sup>

In de praktijk werd een dergelijk onderscheid tussen leerlingen wel gemaakt. Ook toen de toelatingscode nog gold, waarin de afspraak stond dat havo-scholen geen doubleerverbod voor leerlingen afkomstig uit het vmbo zouden hanteren.<sup>26</sup> Voor wat betreft de overstap van havo naar vwo zijn er geen signalen bekend dat dit onderscheid tussen voormalig havisten en vwo-leerlingen werd gehanteerd, maar het is denkbaar dat dit wel gebeurde.

Het maken van dit onderscheid is onwenselijk, omdat uit data van DUO blijkt dat leerlingen die in 2015 vmbo-gl-examen deden (en dus in 2018 een havo-diploma haalden), 14% slaagde na drie jaar (dus met een keer doubleren). Voor vmbo-tl is dat 13% en havisten 5%. Een flink percentage leerlingen slaagt met één keer doubleren alsnog voor het havo-diploma. 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.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 184, nr. 11. De regering is daarin 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».

<sup>26</sup> Toelatingscode overstap van vmbo naar havo, VO-raad, 19-12-2011, p. 5, 7.

## 5. Gevolgen

Deze amvb heeft een aantal gevolgen voor leerlingen en scholen.

### *Vmbo'ers die naar havo doorstromen*

Leerlingen die verzekerd willen zijn van doorstroom zullen een extra vak moeten kiezen. Bij voorkeur kiezen zij dit extra vak aan het einde van het derde leerjaar.<sup>27</sup> Maar bijvoorbeeld laatbloeiërs kunnen ook op een later moment besluiten dat zij in een extra vak eindexamen willen doen. Dat gebeurt nu ook soms.<sup>28</sup> 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-scholen leerlingen die niet voldoen aan de doorstroomvoorwaarde, toch toelaten 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. 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-scholen zullen waarschijnlijk meer bevroegd 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.<sup>29</sup> 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- school. Dit is in kaart gebracht en vermeld in de paragraaf over de regeldruk.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 31 289, nr. 392.

<sup>29</sup> Monitor toelatingsbeleid vmbo-havo, derde meting, bijlage bij Kamerstukken II 2016–2017, 30 079, nr. 69, p. 28.

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 cijfereis 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 cijfereis 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 schoolleiden 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.

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 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.

#### *Doubleren*

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.

### **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. 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**

Aan de regels over de overstap van vmbo naar havo zijn geen financiële gevolgen verbonden. De doorstroomvoorwaarde van het extra vak op het vmbo 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 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 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 cijfereis of in een extra vak eindexamen heeft afgelegd. Verwacht wordt dat dit ook na de invoering van de nieuwe regeling zo zal blijven.<sup>30</sup>

Aan de overstap van havo naar vwo is geen voorwaarde verbonden, zoals eerder aangegeven. De financiële gevolgen hiervan zijn moeilijk te ramen omdat de gedragseffecten van een drempelloze doorstroom niet te voorspellen zijn. Het is wel aannemelijk dat het aantal doorstromers zal toenemen en er dus meerkosten zijn. De daadwerkelijke aantallen doorstromers zullen duidelijk worden bij de nieuwe referentieraming.

#### *Doubleerverbod*

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-scholen: aanpassen toelatingsbeleid*

Voor havo-scholen zijn er regeldrukkosten voor de aanpassing van de schoolgids, website en de voorlichting over de toelatingseisen. De regeldrukkosten voor de verplichting om ouders hierover te informeren zijn echter al berekend 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-scholen en vwo-scholen: 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.

#### *Vmbo-scholen: extra vak aanbieden aan leerlingen die dat willen*

Voor de vmbo-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-school. Maar indien

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 35 195, nr. 3, p. 19.



havo-scholen het extra vak als toelatingseis stellen, als gevolg van de nieuwe regelgeving, is het wel relevant voor vmbo-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-afdeling de mogelijkheid tot het doen van een zevende examenvak al biedt. Hierdoor kan de uitvoering van deze amvb binnen de huidige kaders plaatsvinden. Deze werkzaamheden kosten naar schatting 12 uur extra voor de vmbo-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. Deze kosten zijn structureel; elk jaar moet de vmbo 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.<sup>31</sup> 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 € 244.860. 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](http://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 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, doorstromsucces 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. 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

---

<sup>31</sup> Zie Kamerstukken II 2018–2019, 35 195, nr. 3, p. 18–19 en Kamerstukken II 2019–2020, 35 195, nr. 7, p. 8–9.

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. Ze wijzen erop dat er na de overstap ruimte is om het extra vak in te halen.

#### 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 doorstromingsucces. 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 doorstromingsucces 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 schoolse vakken en programmaonderdelen wel uitgesloten.

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 hanteert 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 behoeden 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 gezien hoe het doorstroomrecht naar havo niet wordt belemmerd.

### 9.2 Uitvoeringstoets door DUO

DUO heeft de amvb getoetst op uitvoerbaarheid. Er zijn geen opmerkingen ontvangen van de ADR en de inspectie van het onderwijs. 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 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 is 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, 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. In het belang van de leesbaarheid zijn niet alle beschikbare gegevens in de tekst opgenomen. Hieronder zijn die gegevens wel weergegeven.

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

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

**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

**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 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 5: 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%

## II. Artikelsgewijs

### Artikel I

Artikel I is gebaseerd op artikel 27, eerste lid, van de WVO, voor zover het onderdelen A en C betreft, en op artikel 27a, tweede lid, van de WVO voor zover het onderdeel B betreft.

Voor een voordracht voor de vaststelling van de amvb op deze grondslagen geldt, op grond van artikel 121 WVO, zoals gewijzigd door de Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo, een voorhangprocedure. In de toelichting bij de amendementen die deze voorhangprocedure van toepassing verklaren, is de mogelijkheid geboden de betreffende voorhangverplichting pas na de eerste vaststelling in werking te laten treden.<sup>32</sup> De regering maakt van die mogelijkheid gebruik en stelt het onderhavige besluit vast zonder eerst een voorhangprocedure te hebben doorlopen. De reden daarvoor is dat anders de beoogde invoeringsdatum van 1 augustus 2020 niet meer gehaald zou kunnen worden.

#### 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.

#### 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, die willen doorstromen naar het havo.

Voor 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 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

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 195, nr. 19 en nr. 20.

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 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 vakken of beroepsgerichte vakken betreffen. 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 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.

### *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 artikelleden 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 gelijkloidend.

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. 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 (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,  
A. Slob