

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

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**

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, 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 het 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, genoemd in artikel 26c, tweede tot en met vijfde lid;
 - e. de vakken, genoemd in artikel 26c zesde lid, onderdeel b; of
 - f. het vak, genoemd in artikel 26c, zesde lid, onderdeel c, subonderdeel 3°.
2. Een leerling die in het bezit is van een diploma vmbo in de theoretische leerweg kan de toelating tot het vierde leerjaar van het 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 het 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 besluiten tot verwijdering van leerlingen op de grond dat deze niet zijn bevorderd tot het zesde leerjaar van het vwo dan het 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 het 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, genoemd in artikel 21, tweede tot en met vijfde lid;
 - e. de vakken, genoemd in artikel 21, zesde lid, onderdeel b; of
 - f. het vak, genoemd in artikel 21, zesde lid, onderdeel c, subonderdeel 3°, als extra vak omvat.
2. Een leerling die in het bezit is van een diploma vmbo in de theoretische leerweg kan de toelating tot het vierde leerjaar van het 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 het 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 besluiten tot verwijdering van leerlingen op de grond dat deze niet zijn bevorderd tot het zesde leerjaar van het vwo dan het 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

Ten aanzien van leerlingen die ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit 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 dit besluit, indien hen de toelating tot genoemde leerjaren kan worden geweigerd op grond van artikel 10 van het Inrichtingsbesluit WVO dan wel artikel 9a van het Inrichtingsbesluit WVO BES.

Artikel IV. Inwerkingtreding

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

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 deze algemene maatregel van bestuur (hierna: "amvb") is geregeld welke voorwaarde het bevoegd gezag van havo- en vwo-scholen¹ mag hanteren voor leerlingen met een vmbo- of havodiploma die vragen om toegelaten te worden tot 4-havo dan wel 5-vwo. 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. Maar het staat de school vrij om deze leerlingen toch toe te laten op basis van eigen toelatingsbeleid, nu artikel 27a, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs het bevoegd gezag niet verplicht tot weigering indien de leerling niet aan de doorstroomvoorwaarde voldoet. 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. De grondslag voor deze doorstroomvoorwaarde is gelegen in artikel 27a van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna ook: WVO).

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.

Voornoemde regels gelden ook voor Caribisch Nederland, en zijn 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. Paragraaf 4 behandelt de nieuwe regels omtrent 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 gevolgen voor de uitvoering en voor de regeldruk die deze amvb met zich brengt. Paragraaf 10 behandelt de resultaten van de internetconsultatie. In het belang van de leesbaarheid zijn in paragraaf 11 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.² Alleen leerlingen met een vmbo-diploma in de theoretische leerweg hadden de mogelijkheid om de overstap naar havo 4 te maken. Naast het diploma moesten de leerlingen in de theoretische leerweg eindexamen gedaan hebben in wiskunde en Duits of Frans om toelaatbaar te zijn tot het havo. Vanaf 2003 zijn de doorstroomeisen in de regelgeving gefaseerd weggenomen. Genoemde vakkenpakkeisen zijn in 2003 geschrapt.³ In 2012 zijn de laatste eisen aan

¹ Kortheidshalve wordt in het navolgende niet steeds gesproken van het bevoegd gezag van een havoschool / vwo-school, maar van "havoschool" dan wel "vwo-school".

² Artikel 10 (oud) Inrichtingsbesluit WVO

³ Besluit van 4 maart 2003, houdende wijziging van het Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000 en van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. onder meer in verband met versoepeling van de uitslagregeling voor het v.m.b.o., alsmede van het Inrichtingsbesluit W.V.O.

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.⁴ Met deze maatregelen werd beoogd om het stapelen te vergemakkelijken.

Of de leerling ook daadwerkelijk werd toegelaten tot het havo bleef een beslissing van het bevoegd gezag. Havoscholen 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.⁵ Havoscholen 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.⁶ Deze (in 2016 vervallen) gedragscode heeft genoemde doelen echter in onvoldoende mate bereikt.⁷

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 zijn met de Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo kaders in het leven geroepen voor een regeling met betrekking tot deze overstap. Hieruit volgt dat de havoschool 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 havoschool geen onnodige drempels kan opwerpen. Bovendien kan de te stellen doorstroomvoorwaarde zorgen voor een betere aansluiting tussen de verschillende schoolsoorten, doordat deze de leerling beter op de overstap voorbereidt.

De regering ziet aanleiding een doorstroomvoorwaarde te stellen door middel van deze amvb. Op dit moment is een volledig drempelloze doorstroom namelijk nog een brug te ver. 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

onder meer in verband met verruiming van de toelating tot het vierde leerjaar van het h.a.v.o. (Stb. 2003, 106).

⁴ Besluit van 1 juli 2010, houdende wijziging van enkele uitvoeringsbesluiten van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met verruiming van uitbestedings- en 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).

⁵ Doorstroom en stapelen in het onderwijs, Regioplan, 2008, p. 36

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

⁷ Zie nader de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo: *Kamerstukken II 2018/19*, 35 195, nr. 3.

ook niet.⁸ Door het stellen van een doorstroomvoorwaarde zorgt de regering ervoor dat leerlingen beter zijn 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 laatbloeiers en leerlingen die met een (taal)achterstand in het vo instromen de mogelijkheid biedt om door te stromen. Daarnaast is hiermee late correctie van onder advisering bij de overgang van po naar vo mogelijk.

In juli 2017 zijn er Kamervragen gesteld over de doorstroom van havo naar vwo.⁹ Daarop heeft de regering opdracht gegeven tot het uitvoeren van een onderzoek naar toelatingseisen die vwo-scholen hanteren. Een onderzoeksbureau heeft geïnventariseerd hoe de doorstroom van gediplomeerde havisten naar vwo nu verloopt en wat er nodig is om de doorstroom te verbeteren.¹⁰ Uit dit onderzoek bleek dat ook voor havo-vwo geldt dat verschillende scholen verschillende toelatingseisen hanteren. Aangezien sommige leerlingen daardoor worden geconfronteerd met zwaardere eisen dan andere leerlingen, hebben niet alle leerlingen een gelijke kans op doorstroom van het havo naar het vwo. Daarom is toen besloten tot uitbreiding van het toepassingsbereik wetsvoorstel Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo, zodat ook de doorstroom havo-vwo daaronder kwam te vallen.¹¹

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 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 laatbloeiers relevant is.

⁸ Bron: DUO.

⁹ Aangangsel Handelingen II 2016/17, 2319

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19 31289, nr. 392

¹¹ Kamerstukken II 2018/19 35195, nr. 7

Op basis van deze criteria is gekomen tot de doorstroomvoorwaarde van het extra vak. De regering heeft aantal alternatieven overwogen, die ook in de schriftelijke stukken bij het wetsvoorstel Wet gelijke kans op doorstroom aan de orde werden gesteld.¹² 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 hieronder toegelicht, waarna uitgebreider wordt ingegaan op de eis van het extra vak.

3.1 Overwogen alternatieven

3.1.1 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.¹³ Uit deze slaagpercentages blijkt dat een hoger eindcijfer op het vmbo leidt tot een hogere slagingskans op het havo.

Er is desalniettemin niet gekozen voor een cijfereis 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 de cijfereis te behalen. Bij een cijfereis is de ruimte om een 'struikelvak' te compenseren beperkt, waardoor een bepaalde groep leerlingen, bijvoorbeeld NT2-leerlingen¹⁴, 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 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 cijfereis arbitrair.

3.1.2 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.¹⁵ 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

¹² Kamerstukken II 2019/20, 35 195, nr. 4, 5 en 6.

¹³ Eindexamencijfers vmbo en studiesucces op de havo, ECBO, oktober 2011, 30178.01

¹⁴ Leerlingen die Nederlands als tweede taal leren.

¹⁵ 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.

4.¹⁶ Sinds 2017 zijn 537 doorstroomprogramma's vmbo-havo gesubsidieerd (daarnaast zijn 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 om te kijken wat de werking is van de doorstroomprogramma's. Dit maakt het doorstroomprogramma niet geschikt als doorstroomvoorwaarde.

3.2 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 (beroepsgerichte profiel- en keuzevakken, voor vmbo'ers). Ook mag het niet een schooleigen vak of programmaonderdeel van de school zijn. 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 de leerling wel al kunnen wennen aan de hogere studielast. Goede 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.

¹⁶ Besluit vaststelling beleidskader subsidies doorstroomprogramma's vmbo-mbo en vmbo-havo voor het kalenderjaar 2018, Stcrt. 2017, 53351.

In de volgende paragrafen worden de redenen uiteengezet voor de keuze van een extra vak als doorstroomvoorwaarde.

3.2.1 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 leerjaar 3 en volgt dit vak dan tot en met het eindexamen aan het einde van leerjaar 5.

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 vervolgopleiding (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.

3.2.2 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 van het extra vak, die met deze amvb is geregeld, 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".¹⁷ En de SLO gaf in 2012 in een rapport van een studie naar een geïntegreerde leerroute vmbo-tl – havo deze 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."¹⁸ Diezelfde redenering gaat op voor havisten met vwo-potentie en -ambitie.

3.2.3 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.¹⁹ Ook leerlingen en ouders pleiten ervoor dat scholen vmbo-leerlingen voorbereiden op de overstap naar het havo door extra lessen te bieden of de mogelijkheid aan te bieden van het kiezen

¹⁷ Scenario's versterking schakelfunctie gl/tl naar vervolgonderwijs, SLO, februari 2011.

¹⁸ Een havodiploma voor meer leerlingen. Een studie naar een geïntegreerde leerroute vmbo-tl-havo, SLO, mei 2012.

¹⁹ Monitor toelatingscode vmbo-havo: derde meting, Oberon, oktober 2016, p. 28.

van een extra algemeen vormend vak in het examenjaar, juist om het kennisverschil tussen vmbo en havo op te vangen.²⁰ 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.²¹ Uit onderzoek naar de doorstroom havo-vwo blijkt dat 94% van de havoscholen aangeeft dat zij havoleerlingen de mogelijkheid bieden om examen te doen in een extra vak.²²

Leerlingen maken ook daadwerkelijk gebruik van de in artikel 8, tweede lid, van het Eindexamenbesluit geboden 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 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 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.

3.2.4 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 studievvaardigheden. Vmbo-leerlingen hebben wel een achterstand op de leerstof die ze moeten inhalen.²³

3.2.5 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 de 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.

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".²⁴ De bestaande regelgeving sluit schoolbeleid omtrent doubleren niet uit. Er zijn havoscholen 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 of het havo bij doubleren.²⁵ Voor wat betreft de overstap van havo naar vwo zijn

²⁰ Zie: Toelatingscode vmbo-havo, peiling onder ouders en leerlingen, Oberon, oktober 2016.

²¹ Resultaten enquêtes doorstroomprogramma's vmbo-havo/mbo, SEO en Oberon, oktober 2018

²² Kamerstukken II 2018/19 31289, nr. 392

²³ 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.

²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 184, nr. 11.

²⁵ Toelatingscode overstap van vmbo naar havo, VO-raad, 19-12-2011, p. 5, 7.

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 als hierboven 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 kiezen zij dit extra vak vanaf het moment dat zij een profielkeuze maken (aan het einde van het derde leerjaar). 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 in deze amvb neergelegde 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 havoscholen zullen waarschijnlijk meer bevraagd 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. Wel zal het aanbieden van een

²⁶ Kamerstukken II 2018/19 31289, nr. 392

extra vak aan leerlingen extra werk met zich meebrengen voor de administratie en de roostermakers van de vmbo- en havoschool. 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 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 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.

6. Vooruitblik en flankerend beleid

De ambitie van de regering is dat leerlingen die een vmbo-diploma hebben behaald in de gemengde leerweg of in de theoretische leerweg, of havo, zonder voorwaarden kunnen doorstromen naar het havo of het vwo. De voorwaarde waaronder leerlingen gebruik kunnen maken van een wettelijke doorstroommogelijkheid wordt gezien als een tussenstap op weg naar een drempelloze doorstroom. Om dat te kunnen bereiken moeten diverse aansluitingsproblemen overbrugd worden. Dat gebeurt niet via het wetsvoorstel en de bijbehorende amvb. In deze paragraaf volgt een beschrijving van huidig en toekomstig beleid om de aansluiting te verbeteren, parallel aan de invoering van de doorstroomvoorwaarde.

6.1 Vmbo-havo

Dat de programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo niet optimaal is, blijkt uit verschillende onderzoeken. In 2009 gaf de Onderwijsraad de opdracht voor een onderzoek naar de deficiënties in de bagage van vmbo-leerlingen die naar het havo doorstromen.²⁷ Dit onderzoek had betrekking op de kernvakken Nederlands, Engels en Wiskunde. In 2010 publiceerde de VO-raad een onderzoek naar de aansluiting van het vmbo-tl op het havo (en mbo). In dit onderzoek wordt ook aandacht besteed aan de programmatische aansluiting, waarbij eveneens de kernvakken worden genoemd waarop vmbo-leerlingen tekort komen wanneer zij doorstromen naar havo 4.²⁸ In 2011 publiceerde het ECBO een onderzoek naar de doorstroom van vmbo-tl naar het havo. In dat onderzoek wordt vastgesteld dat de onderwijsprogramma's van het vmbo-tl en havo vier verschillen laten zien in het vakkenpakket en de profielen en dat vmbo'ers op het havo vakken moeten inhalen.²⁹

Naast de samenstelling van de vakkenpakketten voor het eindexamen op het vmbo ten opzichte van het havo sluit de inhoud van de vakken in de tl en de gl van het vmbo niet voor elk vak precies goed aan op de leerstof in havo 4. Een onderzoek van Hofman en Spijkerboer uit 2009 maakt duidelijk dat voor de kernvakken Nederlands en Wiskunde vmbo-leerlingen met deficiënties havo 4 binnen stromen.³⁰ In het onderzoek werden de

²⁷ Ervaren deficiënties door havo- en mbo-opleidingen in de basisbagage van vmbo'ers, Uitgave van de Onderwijsraad, 2009, ISBN 978-90-77293-90-4.

²⁸ T(L) splitsing: van vmbo-tl naar havo of mbo, VO-raad, januari 2010.

²⁹ Van vmbo naar havo: tweestrijd of tweesprong? W. van Esch en J. van Neuvel, ECBO, november 2010, ISBN 978-94-6052-028-0.

³⁰ Ervaren deficiënties door havo- en mbo-opleidingen in de basisbagage van vmbo'ers, Uitgave van de Onderwijsraad, 2009, ISBN 978-90-77293-90-4

tussendoelen voor havo 3 vergeleken met de eindtermen van de theoretische leerweg. De resultaten van dit onderzoek gelden ook voor de gl, aangezien de eindtermen en de examens van de algemeen vormende vakken in de gemengde leerweg hetzelfde zijn als die van de algemeen vormende vakken in de theoretische leerweg. Uit het onderzoek komt naar voren dat 20% van de vmbo-leerlingen deficiënties heeft voor wat betreft begrijpend lezen, woordenschat, grammatica en leesvaardigheid. Voor het vak wiskunde wordt gesignaleerd dat vmbo-leerlingen een fors verschil met het havo moeten overbruggen. Dat geldt zowel voor de inhoud van het vak wiskunde als voor het abstractieniveau. Bijvoorbeeld het letter-rekenen komt niet aan bod op het vmbo, terwijl op het havo dit al vanaf de onderbouw deel uitmaakt van het vak wiskunde. Meer recent is in 2018 is door de SLO onderzocht welke aansluitingsproblemen er in het vak wiskunde op het vmbo zijn met de vervolgopleidingen (zowel mbo als havo), maar binnen het vmbo met de beroepsgerichte profielvakken en tussen de leerwegen. De SLO constateert in dit onderzoek dat er serieuze aansluitingsproblemen zijn met het wiskundecurriculum op de havo.³¹

De SLO zal het komende jaar verder onderzoeken op welke onderdelen het programma op het vmbo verschilt met havo. Dit wordt als input meegenomen bij de herziening van het curriculum. Na de curriculumherziening kan door verbetering van doorlopende leerlijnen (waaronder tussen schoolsoorten) de doorstroomvoorwaarde mogelijk komen te vervallen. De SLO gaf in haar rapport "Scenario's voor de aansluiting vmbo-tl-havo" (2011) aan dat de eisen die havoscholen stellen aan vmbo-leerlingen voor toelating tot havo 4 op termijn moeten verdwijnen wanneer de aansluiting tussen het vmbo en het havo (voldoende) is verbeterd.³²

Scholen kunnen nu al zelf de programmatische aansluiting in de vakken op het vmbo verbeteren. De SLO heeft hiervoor een aantal scenario's opgesteld, bijvoorbeeld door leerlingen extra lessen aan te bieden waarin vakken worden verrijkt met havo-leerstof of via een schakelprogramma waarin een leerling ook extra leerstof volgt en wordt voorbereid op de overstap naar het havo.³³ Vmbo-scholen ontwikkelen al langer aansluitprogramma's op de leerstof die een overstappende vmbo-leerling in havo 4 kan verwachten. In 2019 is onderzoek gedaan naar de drempels in de programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo die leerlingen ervaren en de wijze waarop vmbo-scholen en havo-scholen voor overstappende leerlingen de verschillen overbruggen.³⁴ Zowel (overgestapte) leerlingen als medewerkers van scholen zijn bevroegd. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de hoogste drempel die door de leerlingen wordt ervaren de snelheid is waarmee de lesstof wordt aangeboden op het havo. Daarna volgt de manier van toetsen en de moeilijkheidsgraad van (sommige) vakken. Voorbereiding op het vmbo, bijvoorbeeld in de vorm van bijlessen of lessen in efficiënte studievoordigheden, helpt om de drempel te verlagen. Bovendien maakt het leerlingen bewust van wat van ze verwacht wordt in het havo. Ook na de overstap is aandacht voor deze leerlingen van belang vanwege hun afwijkende voortraject. Het vak wiskunde springt hier uit als het meest genoemde vak. Leerlingen schatten de eigen studievoordigheden als kleinste probleem van alle aansluitingsproblemen in.

Scholen voor vmbo en havo bieden al langer doorstroomprogramma's aan, al dan niet met subsidie vanuit de Rijksoverheid. Het bijspijkeren op vak inhoud en coaching en mentoring zijn de meest genoemde activiteiten die onderdeel uitmaken van een doorstroomprogramma. Daarna zijn kennismaken met het havo en de verbetering van de studievoordigheden veel genoemde activiteiten. De uitvoering van deze activiteiten wordt vaker verzorgd door personeel van de havoschool dan van het vmbo. Op het

³¹ Aansluiting in perspectief, Onderzoek naar aansluitingsproblemen bij wiskunde in het vmbo, SLO, december 2018, AN: 5.7762.762.

³² Scenario's versterking schakelfunctie gl/tl naar vervolgonderwijs, SLO, februari 2011.

³³ Scenario's versterking schakelfunctie gl/tl naar vervolgonderwijs, SLO, februari 2011.

³⁴ Programmatische aansluiting vmbo-havo, SEO, rapport nr. 2019-58, ISBN 978-90-6733-992-6.

vmbo, al gebeurt dat nog niet overal, wordt vooral de mogelijkheid tot het volgen van een extra vak en examentraining, uitgevoerd.

6.2 Havo-vwo

Er zijn aanwijzingen dat de verschillen in programmatische aansluiting tussen het havo en het vwo kleiner zijn dan tussen vmbo-gl/tl en havo. De meest recente curriculumspiegel (SLO, 2017) laat bijvoorbeeld de nauwe verwevenheid zien van havo- en vwo-examen programma's. Een voorbeeld is het examenprogramma van het vak biologie: daar verschillen de eindexamenprogramma's havo en vwo vooral in niveau, maar de eindtermen en concepten die worden behandeld zijn op hoofdlijnen hetzelfde.³⁵ Wel verschilt het niveau van de examenprogramma's. Maar ook voor de andere vakken geldt dat de inhoudelijke verschillen vaak klein zijn. Het verschil zit voornamelijk in de moeilijkheidsgraad en de toepassingsgerichte versus de theoretische benadering.³⁶ Uit onderzoek van Oberon blijkt dat scholen aangeven dat de pedagogisch-didactische aansluiting voldoende tot goed is (57% 'voldoende/kan beter' en 35% 'goed') en de programmatische aansluiting tussen vakken ook (64% 'voldoende/kan beter' 26% 'goed').

Hoewel de programmatische aansluiting tussen havo en vwo beter lijkt dan voor vmbo-gl/tl naar havo, is er ook een beweging waarmee het havo meer een eigen karakter krijgt ten opzichte van het vwo, zoals de vakhavo, of de introductie van een praktijkgericht element in het havo. De regering is zich er van bewust dat, indien dit soort initiatieven leiden tot nieuw nationaal beleid, er oog moet zijn voor stapelaars, zodat de aansluiting niet verslechtert.

De invoering van de regels omtrent doorstroom is nadrukkelijk bedoeld voor havisten waarvan pas later blijkt dat ze beter op het vwo passen. Het betreft hier dus een minderheid. De meeste havisten zullen na het behalen van hun diploma doorstromen naar het hoger (of middelbaar) beroepsonderwijs. Er zijn op dit moment allerlei initiatieven om de doorstroom van havo naar mbo of hbo te verbeteren. De curriculumherziening moet bijdragen aan betere doorlopende leerlijnen tussen schoolsoorten en sectoren.

7. Caribisch Nederland

De wijzigingen in de Wet op het Voortgezet onderwijs omtrent de doorstroom vmbo-havo en havo-vwo, zijn ook doorgevoerd in de WVO BES. Dit geldt ook voor de in de wijzigingen op amvb-niveau, maar dan in het Inrichtingsbesluit WVO BES. Uitgangspunt is dat bepalingen voor Europees en Caribisch Nederland synchroon worden gewijzigd, rekening houdend met de specifieke situatie op de eilanden. Het voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland wijkt op punten af van Europees Nederland. 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 De Wet gelijke kans op doorstroom bracht daarin geen verandering, dat zal deze amvb ook niet doen. 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.

8. Financiële gevolgen

Er zijn geen financiële gevolgen verbonden aan deze amvb. De doorstroomvoorwaarde van het extra vak op het vmbo of op het havo past binnen de tot nu toe geldende kaders van het beleid van de school. Het feit dat de meeste scholen hun leerlingen al de mogelijkheid bieden om in een extra vak eindexamen te doen, laat zien dat hiervoor

³⁵ <http://handreikingschoolexamen.slo.nl/biologie-hv/het-examenprogramma/overeenkomsten-en-verschillen-examenprogramma-biologie-havo-en-vwo>

³⁶ Verschil moet er wezen. Een werkdocument over verschillen tussen havo en vwo-leerlingen in de tweede fase en handreikingen om daarmee om te gaan (2006). Stichting Leerplanontwikkeling.

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.

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 cijfereis of in een extra vak eindexamen heeft afgelegd. Verwacht wordt dat dit ook na de invoering van de nieuwe regeling zo zal blijven. In de memorie van toelichting bij de voorstel van de Wet gelijke kans op doorstroom is al aangegeven dat niet wordt verwacht dat met deze maatregel een (grote) groei zal ontstaan van doorstromende leerlingen.³⁷

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 kunnen doen dan wanneer de school zo'n doubleerverbod hanteert. Het zal hier echter naar verwachting gaan om een beperkt aantal leerlingen. Er wordt immers niet verwacht dat door de invoering van de wettelijke doorstroommogelijkheid een (grote) groei zal ontstaan van doorstromende leerlingen. En ook al mocht er sprake zijn van een lichte groei van het aantal leerlingen dat de mogelijkheid krijgt om een jaar langer over het havo of het vwo te doen, zal naar verwachting slechts een beperkt deel daar in de praktijk gebruik van maken. Dit verbod op een doubleerverbod leidt naar verwachting niet tot overschrijdingen op de begroting van het voortgezet onderwijs en heeft daarom geen gevolgen voor de rijksbegroting.

9. 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. Volgens de huidige regelgeving geldt namelijk dat wanneer een school een leerling wil verwijderen, de school 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/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

³⁷ Kamerstukken II 2018-2019, 35 195, nr. 3, p. 19.

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 havoschool. 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

Voor ouders verandert door de nieuwe regelgeving de manier waarop zij zich met hun kind oriënteren op het havo of vwo als vervolgonderwijs na het vmbo of havo. In het kader van de Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo is dit al benoemd en is de besparing van de kosten daarvan berekend. Daarom wordt dit in deze amvb niet nog een keer gedaan.

In totaal worden de kosten voor de regeldruk die deze amvb met zich meebrengt geschat op ruim €500.000. Deze kosten zijn facultatief en worden niet door de Rijksoverheid opgelegd.

10. Consultatie

p.m.

11. 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

<u>Vmbo gemengde leerweg</u>	<u>Vmbo theoretische leerweg</u>	<u>Havo</u>	<u>vwo</u>
<u>Gemeenschappelijk deel</u>	<u>Gemeenschappelijk deel</u>	<u>Gemeenschappelijk deel</u>	<u>Gemeenschappelijk deel</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Nederlands • Engels • Kunstvakken I • Maatschappijleer • Lichamelijke opvoeding 	<ul style="list-style-type: none"> • Nederlands • Engels • Kunstvakken I • Maatschappijleer • Lichamelijke opvoeding 	<ul style="list-style-type: none"> • Nederlands • Engels • CKV • Maatschappijleer • Lichamelijke opvoeding 	<ul style="list-style-type: none"> • Nederlands • Engels • Tweede moderne vreemde taal • CKV • Maatschappijleer • Lichamelijke opvoeding

<p><u>Techniek</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wiskunde • Natuur- en scheikunde 1 • Algemeen vormend vak • Klein beroepsgericht programma 	<p><u>Techniek</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wiskunde • Natuur- en scheikunde 1 • Algemeen vormend vak • Algemeen vormend vak 	<p><u>Natuur en Techniek</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wiskunde • Natuurkunde • Scheikunde • Keuzevak profiel • Keuzevak vrije deel 	<p><u>Natuur en Techniek</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wiskunde • Natuurkunde • Scheikunde • Keuzevak profiel • Keuzevak vrije deel
<p><u>Zorg en welzijn</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Biologie, en • Wiskunde, maatschappijleer 2, geschiedenis of aardrijkskunde • Algemeen vormend vak • Klein beroepsgericht programma 	<p><u>Zorg en welzijn</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Biologie, en • Wiskunde, maatschappijleer 2, geschiedenis of aardrijkskunde • Algemeen vormend vak • Algemeen vormend vak 	<p><u>Natuur en Gezondheid</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wiskunde • Biologie • Scheikunde • Keuzevak profiel • Keuzevak vrije deel 	<p><u>Natuur en Gezondheid</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wiskunde • Biologie • Scheikunde • Keuzevak profiel • Keuzevak vrije deel
<p><u>Economie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Economie • Wiskunde, Frans of Duits • Algemeen vormend vak • Klein beroepsgericht programma 	<p><u>Economie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Economie • Wiskunde, Frans of Duits • Algemeen vormend vak • Algemeen vormend vak 	<p><u>Economie en Maatschappij</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wiskunde • Economie • Geschiedenis • Keuzevak profiel • Keuzevak vrije deel 	<p><u>Economie en Maatschappij</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wiskunde • Economie • Geschiedenis • Keuzevak profiel • Keuzevak vrije deel
<p><u>Groen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wiskunde • Biologie of natuur- en scheikunde 1 • Algemeen vormend vak • Klein beroepsgericht programma 	<p><u>Groen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wiskunde • Biologie of natuur- en scheikunde 1 • Algemeen vormend vak • Algemeen vormend vak 	<p><u>Cultuur en Maatschappij</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Geschiedenis • Moderne vreemde taal (of Fries) • Cultureel profielvak • Maatschappelijk profielvak • Keuzevak vrije deel 	<p><u>Cultuur en Maatschappij</u></p> <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	2077	82.3%	448	17.7%	45694	100,0%
	overig	43633	95.8%	1906	4.2%	2359	100,0%
	totaal	45710	95.1%	2354	4.9%	48053	100,0%
2017	vwo	2024	79.8%	513	20.2%	44571	100,0%
	overig	42556	95.6%	1952	4.4%	2473	100,0%
	totaal	44580	94.8%	2465	5.2%	47044	100,0%
2018	vwo	1906	79.7%	486	20.3%	45794	100,0%
	overig	43902	95.7%	1994	4.3%	2487	100,0%
	totaal	45808	94.9%	2480	5.1%	48281	100,0%

Tabel 5: Percentage doorstromers dat 2 jaar na het vmbo-gi/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 gi/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.

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 profiëldelen betreffen 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, wat het vmbo betreft, 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.

Voor de hand ligt echter 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 ook niet 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.

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.

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 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,

Arie Slob