

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

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

**Voorstel van wet**

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

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

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

**Artikel I. Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs**

De Wet op het voortgezet onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 27, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

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

B

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

**Artikel 27a. Doorstroom vmbo-havo**

1. Het bevoegd gezag laat een leerling met een diploma voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs in de theoretische of gemengde leerweg toe tot het vierde leerjaar van het hoger algemeen voortgezet onderwijs.
2. Voor de toelating, bedoeld in het eerste lid, voldoet de leerling aan voorwaarden die bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld met betrekking tot het door de leerling afgelegde eindexamen.
3. Onverminderd artikel 48, is artikel 27, lid 2d, onderdelen a en b, van overeenkomstige toepassing.

C

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

## **Artikel II. Wijziging van de Wet voortgezet onderwijs BES**

De Wet voortgezet onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 64, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

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

B

Na artikel 64 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

### **Artikel 64a. Doorstroom vmbo-havo**

1. Het bevoegd gezag laat een leerling met een diploma voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs in de theoretische of gemengde leerweg toe tot het vierde leerjaar van het hoger algemeen voortgezet onderwijs.
2. Voor de toelating, bedoeld in het eerste lid, voldoet de leerling aan voorwaarden die bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld met betrekking tot het door de leerling afgelegde eindexamen.
3. Onverminderd artikel 140, is het eerste lid niet van toepassing indien:
  - a. de school waar de leerling is aangemeld geen plaatsruimte beschikbaar is, of
  - b. het bevoegd gezag de ouders bij de aanmelding verzoekt te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs op de school zullen respecteren dan wel te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs op de school zullen onderschrijven, en de ouders dit weigeren te verklaren.

## **Artikel III. Inwerkingtreding**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen verschillend kan worden vastgesteld.

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

Gegeven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

## Memorie van toelichting

### Inhoud

<a href="#">Algemeen deel</a> .....	4
<a href="#">Inleiding</a> .....	4
<a href="#">1: Noodzaak van dit wetsvoorstel</a> .....	5
<a href="#">1.1: Huidige regelgeving met betrekking tot de overstap vmbo - havo</a> .....	5
<a href="#">1.2: Problemen die gepaard gaan met de huidige situatie</a> .....	6
<a href="#">2: Nieuwe regelgeving</a> .....	7
<a href="#">2.1 Geen voortzetting van de toelatingscode</a> .....	8
<a href="#">2.2: Gelijke kans op doorstroom</a> .....	9
<a href="#">2.3: Voorwaarde aan de doorstroom bij algemene maatregel van bestuur</a> .....	10
<a href="#">3: Verhouding ten opzichte van het onderwijsstelsel</a> .....	11
<a href="#">3.1: Ruimte om het onderwijs in te richten</a> .....	11
<a href="#">3.2: Aansluiting voorwaarden op het nieuwe curriculum</a> .....	12
<a href="#">3.3 Samenloop met het project Sterk beroepsonderwijs</a> .....	13
<a href="#">3.4: Relatie met doorstroom havo-vwo</a> .....	13
<a href="#">4: Verbod op een doubleerverbod</a> .....	13
<a href="#">5: Implementatie van de nieuwe regelgeving</a> .....	15
<a href="#">5.1: Consequenties voor scholen</a> .....	16
<a href="#">5.2: Toezicht op de nieuwe regeling</a> .....	16
<a href="#">5.3: Regeldruk</a> .....	17
<a href="#">6: Financiële gevolgen</a> .....	18
<a href="#">7: Caribisch Nederland</a> .....	18
<a href="#">8: Advies en consultatie</a> .....	18
<a href="#">9: Overgang en inwerkingtreding</a> .....	18
<a href="#">Artikelsgewijs</a> .....	18

## Algemeen deel

### Inleiding

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

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

Waar het om gaat is dat de regering ziet dat, ondanks stappen die havoscholen hebben gezet in het verbeteren van transparantie over de toelating, er nog geen sprake van is dat alle vmbo-leerlingen een gelijke kans op doorstromen naar het havo hebben. Niet elke geslaagde vmbo-leerling die het in zich heeft krijgt nu een gelijke kans om naar het havo te gaan, omdat scholen naast het diploma verschillende aanvullende toelatingseisen hanteren. Het gaat dan bijvoorbeeld een cijfereis waarvan de hoogte per school verschilt, maar ook dat de ene havoschool een aanbeveling van de mentor van de vmbo-school vraagt terwijl de ander dat niet doet. Hierdoor wordt voor de ene leerling de kans op doorstromen onmogelijk gemaakt, terwijl dezelfde leerling op een andere school wel naar het havo zou kunnen doorstromen. Dit wetsvoorstel heeft als doel om elke vmbo-leerling in de theoretische (hierna: tl) of gemengde leerweg (hierna: gl) een gelijke kans te geven om door te stromen naar het havo door uniforme voorschriften vast te stellen. Het doel is daarmee niet om zoveel mogelijk leerlingen naar het havo te leiden in plaats van het mbo. Het mbo biedt jongeren immers een uitstekende uitgangspositie voor de arbeidsmarkt en op niveau 4 eveneens een kans op doorstromen naar het hoger onderwijs of een *associatie degree*. Voorop staat dat elke route op gelijke voet toegankelijk is en blijft voor leerlingen.

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

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

## **1: Noodzaak van dit wetsvoorstel**

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

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

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

Sinds 2003 zijn alle wettelijke vastgelegde doorstroomeisen gefaseerd weggenomen. De eerdergenoemde vakkenpakket-eisen zijn in 2003 geschrapt. In 2010 is de maximale verblijfsduur in het vmbo geschrapt, waardoor het mogelijk is geworden om vmbo-diploma's te stapelen. Ook zijn in 2010 de laatste eisen aan de overstap van het vmbo naar het havo uit de regelgeving geschrapt. De eisen die werden gesteld aan de toelating tot de hogere leerjaren in het voortgezet onderwijs vervielen. Hierdoor konden vanaf dat moment alle leerlingen die het vmbo hebben afgerond toelaatbaar zijn tot het havo.

Met deze maatregelen werd beoogd om het stapelen te vergemakkelijken en onnodige drempels voor wat betreft de toelaatbaarheid van leerlingen tot het havo weg te nemen. Of de leerling ook daadwerkelijk wordt toegelaten tot het havo bleef een beslissing van het bevoegd gezag. Dat ligt momenteel verankerd in artikel 27, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO), artikel 64, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs BES (hierna: WVO BES) en artikel 2, eerste lid, Inrichtingsbesluit WVO en Inrichtingsbesluit WVO BES. Als gevolg hiervan werden de verschillen tussen scholen bij de toelating tot het havo in de loop van de jaren zichtbaar. In het onderwijsverslag van het schooljaar 2011-2012 constateerde de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) dat er verschillen waren tussen havoscholen in hun toelatingsbeleid van vmbo-leerlingen tot het havo. Naar aanleiding van de bevindingen van de inspectie, maar ook naar aanleiding van kritiek van ouder- en leerlingorganisaties en van de politiek, ontstond de roep om meer eenduidigheid en transparantie in de toelatingsvoorwaarden. Als reactie hierop heeft de VO-raad een code opgesteld om eenduidige toelatingsvoorwaarden te creëren. In augustus 2012 is deze "Toelatingscode overstap vmbo-havo" (hierna: de toelatingscode) van kracht geworden. Doel van de toelatingscode was meer transparantie over wat leerlingen en scholen van elkaar mogen verwachten en handvatten bieden voor scholen, ouders en leerlingen bij deze overstap. In de toelatingscode was onder meer vastgelegd dat havoscholen op hun website vermelden welke toelatingsprocedure zij hanteren en welke regionale afspraken er zijn gemaakt met de vmbo-scholen uit het voedingsgebied en dat de havo- en vmbo-scholen zich actief inzetten om te voldoen aan de afspraken die in deze code zijn vastgelegd.

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

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

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

Sinds 2012 is de toelatingscode gemonitord en geëvalueerd. Dat gebeurde in 2012 (nulmeting), 2014 (tweede meting) en in 2016 (derde meting). De toelatingscode is na het verlopen van de vooraf afgesproken looptijd van vier jaar in 2016 niet verlengd. Op dit moment is de code dus niet meer van kracht en geldt enkel nog de wettelijke systematiek van vrijheid voor het bevoegd gezag om te beslissen over de toelating. De monitoring van de toelatingscode was bedoeld om te evalueren of de afspraken werden nagekomen. De resultaten van de monitoronderzoeken zijn gedeeld met de Tweede Kamer.

## 1.2: Problemen die gepaard gaan met de huidige situatie

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

*Tabel 1: percentage scholen dat handelt volgens de betreffende afspraak uit de Toelatingscode overstap vmbo-havo*

	<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>
Bekend met de code (havo)	75%	75%	71%
Vroegtijdig gesprek met leerling (vmbo)	93%	89%	82%
Terughoudend met eisen stellen (havo)	71%	40%	41%
Maximale cijfereis van 6,8 (havo)	74%	82%	84%
Samenwerking met havoscholen van andere besturen in de regio (havo)	25%	19%	19%
Dezelfde regels m.b.t. doubleren (havo)	73%	69%	74%

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

Het gebrek aan uniformiteit met betrekking tot de toelating van leerlingen afkomstig van het vmbo tot het havo – zowel tijdens als na de toelatingscode – leidt tot onduidelijkheid bij leerlingen en ouders over waar ze aan toe zijn als de leerling de overstap wil maken. Zo zijn er signalen dat er havoscholen zijn die drempels hanteren die niet zijn opgenomen in de toelatingscode. Voorbeelden hiervan zijn: het hebben van geen onvoldoendes in de vakken Nederlands, Engels of wiskunde, een 7 als gemiddeld eindexamencijfer of een positief advies van de docenten in het vmbo. Bij het informatiepunt Ouders & Onderwijs zijn in ieder geval in 2016 30 meldingen binnengekomen van ouders van wie hun kind niet werd toegelaten op het havo vanwege bovengenoemde belemmeringen. Het beeld dat havoscholen wisselende toelatingseisen stellen, die bovendien niet altijd onderdeel uitmaken van de toelatingscode, komt ook naar voren in een onderzoek onder leerlingen die de overstap van vmbo naar het havo hebben gemaakt. Dit onderzoek is uitgevoerd in 2016 en daaruit is bijvoorbeeld gebleken dat leerlingen een motivatiebrief moesten schrijven of een aanbeveling moesten hebben van de mentor.

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

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

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

## **2: Nieuwe regelgeving**

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

- Elke leerling die kan en wil doorstromen, krijgt hiertoe de mogelijkheid  
Leerlingen die willen doorstromen van vmbo tl of gl naar het havo en die daartoe in staat zijn, behoren hiertoe de mogelijkheid te krijgen. Dat principe staat voorop in dit wetsvoorstel en is bijvoorbeeld vastgelegd in artikel 29, eerste lid, van het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: VRK), dat bepaalt dat onderwijs gericht moet zijn op een zo volledig mogelijke ontplooiing van het kind. Drempels voor vmbo-leerlingen met de potentie om ook op het havo te kunnen slagen, worden beslecht. Havoscholen mogen geen aanvullende onderwijskundige eisen meer

stellen die een overstap van vmbo-leerlingen uit het tl of gl naar havo 4 onnodig moeilijk maken.

- **Gelijke behandeling van leerlingen**  
De andere belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel is dat leerlingen die de overstap van vmbo tl of gl naar het havo gemaakt hebben gelijk worden behandeld. De ruimte voor havoscholen om een toelatingsbeleid te voeren, wordt ingeperkt voor leerlingen die voldoen aan de voorwaarde die bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd. Ook wordt een doubleerverbod voor voormalig vmbo tl- en gl-leerling die doorstromen naar havo 4 onmogelijk.
- **Duidelijkheid voor leerlingen en ouders**  
De derde doelstelling van dit wetsvoorstel is dat leerlingen en ouders vooraf op de hoogte zijn van de doorstroomeis en dat die doorstroomeis op alle scholen hetzelfde is. Leerlingen kunnen bij de overstap van de onderbouw naar de bovenbouw (vanaf het derde leerjaar van het vmbo) rekening houden met een mogelijke keuze en de haalbaarheid voor het havo als vervolgopleiding. Na het derde leerjaar kiest de leerling het vakkenpakket waarin eindexamen wordt afgelegd. Een goede begeleiding door de vmbo-school van de vmbo-leerling bij dit keuzeprocess is nodig. Dit sluit aan bij de wettelijke opdracht die de vmbo-school al heeft om er voor te zorgen dat de leerling een loopbaandossier samenstelt waarin de leerling zich oriënteert op vervolgstudie en een beroep na het vmbo.

In het vervolg van deze paragraaf wordt uiteengezet waarom en de manier waarop een gelijke kans op doorstroom wettelijk wordt verankerd. De toelatingscode wordt niet voortgezet, noch geformaliseerd. Nadat in deze paragraaf eerst is ingegaan op de vraag waarom de keuze is gemaakt verder te bouwen op de toelatingscode of deze in wetgeving vast te leggen, zal een uiteenzetting volgen van de verankering van een gelijke kans op doorstroom op wetsniveau.

## **2.1 Geen voortzetting van de toelatingscode**

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

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

Volgens de regering is de bestaande ongelijkheid onhoudbaar. Ook vanuit de Tweede Kamer is de wens geuit om een goede doorstroom van vmbo naar havo wettelijk te regelen. Een jaar voordat de toelatingscode af zou lopen, is de regering door de Tweede Kamer via moties verzocht om de doorstroom van vmbo-leerlingen naar het havo niet te belemmeren en de drempels daarvoor weg te nemen. De eerste aangenomen motie waarin de regering wordt verzocht om leerlingen met een vmbo tl- of gl-diploma het recht te geven om door te stromen naar het havo dateert van november 2015. Met een reactie op deze motie is gewacht totdat de gedragscode voor de derde en laatste keer, medio 2016, zou worden geëvalueerd. Redenering was dat op basis van deze evaluatie en de stand van zaken met betrekking tot de naleving van de code een goede en weloverwogen beslissing kon worden genomen over wel of geen voortzetting van de code. Voordat deze evaluatie



aan de Tweede Kamer werd gepresenteerd werd de regering voor de tweede keer via een motie verzocht om de drempels in de doorstroom van het vmbo naar het havo weg te nemen, via een motie in 2016.

Nu na de derde monitor van de toelatingscode blijkt dat de toelatingscode niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd, lijkt het gerechtvaardigd om de ongelijkheid voor vmbo-leerlingen die willen doorstromen te gaan regelen op een manier die beter afdwingbaar is. Ook de Onderwijsraad onderschrijft het belang van stapelen en doorstroom. In 2014 werd het advies "Overgangen in het onderwijs" uitgebracht. Hierin schrijft de Onderwijsraad dat bij de overgang van lager naar voortgezet onderwijs en bij de overgangen naar middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs selectie een steeds grotere rol speelt. Bij de overgang naar het voortgezet onderwijs zijn het vooral laatbloeiers en leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus die hiervan de nadelen ondervinden. De Onderwijsraad benadrukt hiermee dat het van belang is dat voor stapelaars een goede doorstroom, zonder onnodige aanvullende selectie, mogelijk blijft.

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

## **2.2: Gelijke kans op doorstroom**

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat leerlingen die het vmbo in de theoretische of gemengde leerweg met succes hebben afgerond en voldoen aan voorwaarden met betrekking tot het door hen afgelegde eindexamen die bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld, in principe moeten worden toegelaten tot havo 4. Dit komt tot uitdrukking in de eerste twee leden van de nieuw te introduceren artikelen 27a in de WVO en 64a in de WVO BES.

Dit betekent dat het toelatingsbeleid van het bevoegd gezag van de havo op dit punt in de wet wordt ingeperkt. Het toelatingsbeleid is geregeld in artikel 27 WVO en 64 WVO BES. Onderliggend aan die artikelen is het uitgangspunt dat het bevoegd gezag van de school beslist over de toelating van leerlingen, hetgeen ook geformaliseerd is in artikel 2, eerste lid, van het Inrichtingsbesluit WVO, respectievelijk Inrichtingsbesluit WVO BES. Het huidige toelatingsstelsel houdt in dat de wet regelt in welke gevallen leerlingen niet mogen worden toegelaten. Er is dus geen vrijheid voor het bevoegd gezag om tegen de wettelijke toelatingsvoorwaarden in, de leerling toch toe te laten. Verder betreft dit minimumeisen: het bevoegd gezag heeft het recht om aanvullende eisen te stellen.

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

De algemene vrijheid van het bevoegd gezag om te beslissen over de toelating bijvoorbeeld op gronden die (in het bijzonder onderwijs) verband houden met de richting van de school of redenen rondom capaciteit blijven gerespecteerd. Dat wordt geregeld in het derde lid van zowel artikel 27a WVO als 64a WVO BES. Hierop wordt nader ingegaan in het artikelsgewijze deel van de toelating.

Daarnaast benadrukt de regering dat dit wetsvoorstel voor een specifieke groep de voorwaarden uniformeert waaronder het bevoegd gezag leerlingen in principe moet toelaten. Dit neemt echter niet weg dat de hoofdregel – het bevoegd gezag beslist over de toelating – voor het overige in stand blijft. Dit betekent dat bijvoorbeeld een leerling met een vmbo tl-diploma die niet aan de voorwaarden uit de algemene maatregel van bestuur voldoet, maar waarvan het bevoegd gezag denkt dat deze wel in staat is met succes in te stromen in havo 4, nog steeds mag worden toegelaten.

Met dit wetsvoorstel wordt de bevoegdheid van het bevoegd gezag uitgesloten om nog aanvullende eisen te stellen aan de toelating van vmbo gl- of tl-leerlingen tot havo 4 die betrekking hebben op hun vooropleiding: dergelijke voorwaarden kunnen enkel bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Voldoet de leerling aan die voorwaarden, dan vormt de vooropleiding geen grond voor het weigeren van toelating. Het bevoegd gezag mag dus ook geen extra eisen stellen in aanvulling op wat dit wetsvoorstel regelt. Daarmee is er geen ruimte voor een eigen toelatingsonderzoek van de school. Het bevoegd gezag mag niet beoordelen of de leerling het onderwijs in het leerjaar waarvoor toelating wordt gevraagd, naar verwachting met voldoende resultaat zal kunnen volgen.

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

### **2.3: Voorwaarde aan de doorstroom bij algemene maatregel van bestuur**

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

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

In de verdere uitwerking van de voorwaarden met betrekking tot het eindexamen van de vmbo tl- of gl-leerling die bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld, moet de regering zich hier rekenschap van geven. Om de eerdergenoemde verschillen tussen het vmbo tl en gl enerzijds en havo anderzijds te overbruggen, wordt voorgesteld om aan de doorstroom de voorwaarde te verbinden dat de tl- én de gl-leerling succesvol eindexamen moet hebben afgelegd in minstens één extra avo-vak. Dit betreft een vak dat gericht is op algemene ontwikkeling van de leerling, zoals geschiedenis, aardrijkskunde, economie of Frans. De vakken lichamelijke opvoeding, culturele en kunstzinnige vorming en maatschappijleer worden hier niet toe gerekend omdat deze vakken onderdeel uitmaken van het gemeenschappelijk deel van de vakken die alle leerlingen moeten volgen in alle leerwegen van het vmbo, havo en vwo en daarmee deel uitmaken van het verplicht gemeenschappelijk deel van het curriculum. Alle leerlingen volgen deze vakken dus sowieso,

waardoor ze niet mee kunnen tellen als een extra vak. Daarnaast is het doel dat het extra vak ook op het havo onderdeel kan uitmaken van het vakkenpakket van de leerling, hetgeen zal leiden tot een betere aansluiting tijdens de overstap van vmbo naar havo. Deze voorwaarde gaat bij algemene maatregel van bestuur geregeld worden.

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

Nu al volgt een deel van de leerlingen een extra vak in het eindexamenjaar van het vmbo. In 2017 deed 34,2 procent van de leerlingen in de theoretische leerweg eindexamen in een extra vak en 41,3 procent van de leerlingen in de gemengde leerweg deed dat. Het verplichten van een extra vak zou daarmee voortbouwen op een bestaande praktijk. Van de doorstromers naar het havo is tot slot ook nagegaan welk percentage is geslaagd na twee jaar. Het slaagpercentage in 2017 van leerlingen die in 2015 vanuit het vmbo-tl met een extra vak naar het havo doorstroonden, is hoger dan wanneer de leerling niet in een extra vak eindexamen heeft afgelegd, respectievelijk 60,2% en 67,7% (bron: DUO). Bij leerlingen die vanuit de gemengde leerweg instroomden naar het havo is dit verschil in 2017 minder sterk, respectievelijk 65% zonder een extra vak en 64% met een extra vak, maar in de jaren daarvoor was dat verschil wel duidelijk aanwezig (40% zonder extra vak ten opzichte van 60% met een extra vak).

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

### **3: Verhouding ten opzichte van het onderwijsstelsel**

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

#### **3.1: Ruimte om het onderwijs in te richten**

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

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

Naar het oordeel van de regering is de inperking van de ruimte van scholen om het onderwijs in te richten proportioneel. Het voorstel betreft allereerst een beperkte groep leerlingen en laat daarnaast de vrijheid om een eigen toelatingsbeleid te hanteren (mits dat voldoet aan de daarvoor in het algemeen geldende eisen) onverlet, bijvoorbeeld op grond van denominatie. Eveneens kan het vaststellen van de capaciteitsgrens van een school voor alle leerlingen die toegang vragen tot de havo een rol blijven spelen. De vrijheid van het bevoegd gezag om een leerling die niet aan de gestelde voorwaarden voldoet alsnog tot het havo toe te laten als zij de leerling daartoe in staat acht, wordt bovendien ook niet aangetast. Het bevoegd gezag mag niet meer onderwijskundige eisen stellen dan welke op basis van dit wetsvoorstel bepaald gaan worden, minder mag alsnog. Aanvullende gronden die verband houden met de vooropleiding van de leerling die niet zijn gesteld bij algemene maatregel van bestuur, zoals het cijfer dat is behaald door de vmbo-leerling, mogen echter geen rol meer spelen in de afweging van de toelating van deze leerling tot het havo.

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

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

### **3.2: Aansluiting voorwaarden op het nieuwe curriculum**

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

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

Het is de bedoeling dat in de door de ontwikkelteams te ontwikkelen bouwstenen ook aandacht wordt besteed aan programmatische aansluiting tussen en binnen onderwijssectoren. Idealiter levert dit ook input op om de eindtermen dusdanig te actualiseren dat de overgangen binnen het voortgezet onderwijs verbeteren. Op deze manier draagt de curriculumherziening bij aan een verbetering van de programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo. Op termijn zouden, afhankelijk van de concrete uitwerking hiervan, voorwaarden om door te kunnen stromen van vmbo naar havo, zoals het moeten volgen van een extra algemeen vormend vak, weer kunnen worden losgelaten. Wanneer de vakken inhoudelijk beter op elkaar aansluiten, is de overgang

kleiner en zou de leerling soepeler door kunnen stromen naar het havo. Zolang de uitwerking hiervan echter nog niet zeker is, blijven aanvullende voorwaarden nodig.

### **3.3 Samenloop met het project Sterk beroepsonderwijs**

In het advies van de Onderwijsraad "Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap" worden diverse problemen geconstateerd en suggesties gedaan voor een sterk vmbo. Op basis van dit advies is een verkenning uitgevoerd naar de inrichting van het vmbo. Uit deze verkenning is een aantal lijnen naar voren gekomen waarlangs het vmbo beter kan worden ingericht. Uitgangspunten hierbij zijn: er is ruimte voor verschillen, praktisch talent wordt herkend en erkend en het onderwijs moet zoveel mogelijk jongeren naar een startkwalificatie met een kans op werk begeleiden. Doel is dat elke vmbo-leerling het vervolgonderwijs kiest dat past bij zijn of haar talenten. Met het programma Sterk beroepsonderwijs wordt uitvoering gegeven aan een pakket van maatregelen gericht op de versterking van het beroepsonderwijs inclusief de verbetering van de aansluiting van het vmbo op het mbo. Het overgrote deel van de leerlingen gaat na het behalen van een vmbo-diploma naar het mbo. Een sterke beroepsroute van vmbo naar mbo is daarom van belang. Tegelijkertijd moet de route vmbo-havo ook toegankelijk zijn voor die leerlingen die naar het havo willen en kunnen doorstromen. Daarom wordt voor beide uitstroomroutes een wetsvoorstel uitgewerkt. Het wetsvoorstel als gevolg van het traject Sterk beroepsonderwijs zal de maatregelen zoals die in dit voorstel worden voorgesteld ongemoeid laten.

### **3.4: Relatie met doorstroom havo-vwo**

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

### **4: Verbod op een doubleerverbod**

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

Achterliggend doel van het feit dat sommige havoscholen een doubleerverbod voor leerlingen afkomstig van het vmbo hanteerden, is om te voorkomen dat leerlingen zonder perspectief in havo 4 blijven zitten (de toelatingscode spreekt over het "behoeden voor teleurstellingen" van leerlingen). Dat is op zichzelf een gerechtvaardigd doel. Zowel de school als de leerling hebben er belang bij dat te voorkomen. Uit de cijfers over de slagingspercentages blijkt ook dat de groep leerlingen die vanuit het vmbo instromen naar het havo een lager slagingspercentage kent dan de groep leerlingen die daarvoor al in het havo zaten. Zie daarvoor ook tabel 2.

Daarmee is echter nog niet overtuigend beargumenteerd waarom een doubleerverbod alleen voor leerlingen die instromen vanuit het vmbo het meest geëigende middel zou zijn om dat te bereiken, en waarom niet voor bijvoorbeeld heel havo 4. Een algeheel slagingspercentage van leerlingen met een bepaalde achtergrond zegt niet noodzakelijkerwijs iets over de individuele leerling in de klas. Uit tabel 2 is bovendien op te maken dat het slagingspercentage van voormalige vmbo-leerlingen substantieel stijgt als zij wel de kans krijgen om een jaar te doubleren. Niet alleen worden leerlingen dus niet noodzakelijkerwijs behoed voor teleurstellingen als doubleren hen verboden wordt, die teleurstellingen kunnen zelfs groter worden als de leerling het wel in zich heeft om een havo-diploma te behalen, maar de kans niet krijgt dat te laten zien. Een doubleerverbod is om deze reden een zwaar instrument die zijn doel niet noodzakelijkerwijs bereikt. Tot slot rijzen er vragen met betrekking tot de gelijke behandeling indien er onderscheid gemaakt wordt tussen leerlingen in havo 4 op basis van hun vooropleiding.

Tabel 2: slaagpercentage van vmbo-gt leerlingen die doorstromen naar het havo

		2011	2012	2013	2014	2015
gemengde lw	geen examen	33,6%	28,6%	22,9%	28,8%	35,3%
	havo examen na 1 jaar	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,4%
	havo examen na 2 jaar	56,1%	63,3%	66,5%	56,2%	64,3%
	havo examen na 3 jaar	9,9%	7,3%	10,6%	15,0%	
	havo examen na 4 jaar	0,4%	0,4%	0,0%		
theoretische lw	geen examen	29,5%	26,3%	23,6%	22,8%	35,5%
	havo examen na 1 jaar	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
	havo examen na 2 jaar	59,4%	60,8%	63,7%	66,5%	64,4%
	havo examen na 3 jaar	10,4%	12,0%	12,1%	10,6%	
	havo examen na 4 jaar	0,7%	0,8%	0,6%		
	havo examen na 5 jaar	0,1%	0,0%			
havo	algemeen slaagpercentage	85,6%	86,7%	88,0%	87,9%	87,6%

Bron: DUO

Dit wetsvoorstel en de onderliggende algemene maatregel van bestuur gaan van de vmbo gl- en tl-leerlingen een extra inspanning vragen omdat zij eindexamen zullen moeten doen in een extra avo-vak om in aanmerking te komen voor een gelijke kans op doorstroom. Andere voorwaarden dan die op basis van de algemene maatregel van bestuur worden gesteld – zoals het doubleerverbod – zijn dan niet meer mogelijk. Het doubleerverbod is als aanvullende voorwaarde te classificeren. Voorafgaand aan het moment dat de leerling onderwijs gaat volgen op de havoschool wordt immers duidelijk dat niet alleen het extra avo-vak relevant is: de leerling mag ook niet blijven zitten. Daarmee is er sprake van een aanvullende voorwaarde voor de voormalig vmbo-leerling ten opzichte van de leerling die al havo volgde en dat gaat in tegen hetgeen als gevolg van dit voorstel wettelijk wordt geregeld.

Daarnaast zijn er nog andere mogelijkheden voor scholen om de doorstroom van vmbo naar havo voor leerlingen beter te laten verlopen. Er ligt bijvoorbeeld een taak waar zij loopbaanoriëntatie en –begeleiding verzorgen terwijl de leerling nog op het vmbo zit en individuele begeleiding van de leerling als deze eenmaal op het havo zit. In onderling overleg met een individuele leerling kan de conclusie op een gegeven moment zijn dat deze onvoldoende perspectief heeft op de havo-opleiding, deze afbreekt en bijvoorbeeld alsnog doorstroomt naar het mbo. Echter, een generieke onmogelijkheid voor leerlingen afkomstig uit het vmbo staat niet in verhouding tot andere, voor de leerling minder ingrijpende, mogelijkheden. Daar komt nog bij dat een leerling die zonder diploma van het havo wordt gestuurd nog niet over een startkwalificatie beschikt, waarmee het verwijderen van een leerling een extra risico op uitval oplevert. Een havoleerling verdient in dat licht bescherming tegen de kans op uitval.

De conclusie op basis van deze paragraaf is dat als gevolg van dit wetsvoorstel met de onderliggende algemene maatregel van bestuur geen aanvullende voorwaarden aan de leerling mogen worden gesteld. Het hier besproken doubleerverbod is aan te merken als een aanvullende voorwaarde, terwijl die geen plaats zal krijgen in de algemene maatregel van bestuur. Als gevolg daarvan zal dit instrument niet meer toegepast mogen worden.

## 5: Implementatie van de nieuwe regelgeving

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

## **5.1: Consequenties voor scholen**

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

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

Ook voor vmbo-scholen die onderwijs aanbieden in de gemengde en de theoretische leerweg heeft een gelijke kans op doorstroom naar het havo gevolgen. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met de bijbehorende algemene maatregel van bestuur vraagt dat de leerling aan het einde van het derde leerjaar van het vmbo tl of gl een keuze maakt voor de samenstelling van het vakkenpakket waarin eindexamen wordt afgelegd en of de leerling wel of geen extra vak kiest. Bij dit keuzemoment horen een goede loopbaanoriëntatie door de leerling en goede informatie plus een gedegen advies aan de leerling vanuit de school. Zo voeren sommige scholen aan het begin en aan het einde van het derde leerjaar een gesprek met de leerling over de doorstroommogelijkheden na het behalen van het vmbo-diploma. Ook hoort daar bij dat de docent op de vmbo-school al aandacht heeft voor de studievoordigheden die de leerling straks nodig heeft op het havo.

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

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

## **5.2: Toezicht op de nieuwe regeling**



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

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

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

### **5.3: Regeldruk**

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

Voor havoscholen nemen de administratieve lasten iets toe. Dit wordt veroorzaakt doordat de inspectie van het onderwijs zal toezien of de havoscholen zich houden aan hetgeen dat in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Het overleggen van de doorstroomgegevens aan de inspectie brengt voor alle havoscholen gezamenlijk jaarlijks in totaal ruim €385.000 aan administratieve lasten met zich mee.

Voor de havoscholen zijn er nalevingskosten voor de organisatie van de begeleiding van leerlingen: €385.000.

Voor de havoscholen vervallen er ook nalevingskosten, namelijk de kosten voor het opstellen van toelatingscriteria tot havo 4 voor leerlingen afkomstig van het vmbo en de kosten voor de toetsing op de toelaatbaarheid van de gediplomeerde vmbo-leerling: €800.000.

Per saldo komt dit neer op een verlaging van de administratieve lasten en nalevingskosten met (€770.000 - €800.000) €30.000. Hierbij wordt opgemerkt dat dit bedrag is gebaseerd op het huidige aantal leerlingen dat vanuit de gemengde of de theoretische leerweg naar het havo doorstroomt. Wanneer dit aantal toe- of afneemt, zullen ook de administratieve lasten toe- of afnemen.

Voor ouders nemen de administratieve lasten door dit wetsvoorstel af met gemiddeld 2 uur. Door de invoering van een gelijke kans op doorstroom wordt de toelating tot het havo eenduidig. Voor ouders van een kind dat door kan stromen, is het daardoor niet meer nodig om de toelatingscriteria van de havoscholen van hun voorkeur na te gaan. Dit scheelt ouders tijd

## **6: Financiële gevolgen**

Dit wetsvoorstel heeft naar verwachting geen gevolgen voor de algemene Rijksbegroting, maar mogelijk wel voor de Onderwijsbegroting. De omvang van het financiële effect hangt onder andere samen met de concrete voorwaarden die bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld met betrekking tot het door de leerling afgelegd eindexamen. Daarnaast is deze uiteraard afhankelijk van de keuze van vmbo-leerlingen na afleggen van het eindexamen om ofwel door te stromen naar het mbo, ofwel naar het havo. Wanneer er meer leerlingen zouden doorstromen naar het havo en daardoor langer in het voortgezet onderwijs verblijven, brengt dat voor de Onderwijsbegroting voor het voortgezet onderwijs kosten met zich mee. Elk jaar in oktober worden de leerlingen geteld en op basis daarvan wordt de leerlingenraming bijgesteld. Doordat leerlingen langer in het voortgezet onderwijs verblijven, worden scholen ook langer voor deze leerlingen bekostigd. Ook kan een deel van de leerlingen na het havo uitstromen naar het hoger beroepsonderwijs. Terwijl het aantal deelnemers in het middelbaar beroepsonderwijs minder wordt. Beiden worden zichtbaar in de ramingen voor het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Door de verwerking van deze effecten in de ramingen van elk van de sectoren, worden de financiële effecten verwerkt in de Onderwijsbegroting. In de benoemde algemene maatregel van bestuur wordt het financiële effect verder uitgewerkt en geconcretiseerd.

## **7: Caribisch Nederland**

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

## **8: Advies en consultatie**

PM

## **9: Overgang en inwerkingtreding**

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

## **Artikelsgewijs**

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

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

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

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

De belangrijkste inhoudelijke bepaling wordt ingevoegd door middel van een nieuw artikel 27a WVO en 64a WVO BES. Er is voor gekozen dit als apart artikel te regelen omdat het zowel een inhoudelijke als wetstechnische afwijking is van de systematiek rondom toelating die de WVO en WVO BES tot nu toe kennen. Zie hiervoor ook paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting. In het eerste lid wordt de toelatingsverplichting van het bevoegd gezag geregeld. Het tweede lid verbindt daar vervolgens de voorwaarden met betrekking tot het door de leerling afgelegde eindexamen aan die bij algemene maatregel van bestuur gesteld worden. Zie hiervoor ook paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Dat de gelijke kans op doorstroom geen doorstroomrecht betreft, wordt duidelijk uit het derde lid van artikel 27a WVO en 64a WVO BES. Capaciteit en denominatie van de school kunnen een rol blijven spelen. Daarom wordt in artikel 27a WVO de onderdelen a en b van lid 2d van artikel 27 WVO van overeenkomstige toepassing verklaard. In de WVO BES is er geen sprake van een vergelijkbare bepaling als in de WVO om van overeenkomstige toepassing te verklaren, dus wordt de inhoud ervan gekopieerd naar het derde lid. Beide bepalingen laten artikel 48 WVO, respectievelijk artikel 140 WVO BES onverlet, hetgeen ook wordt geëxpliciteerd. Daarin wordt kortgezegd geregeld dat indien binnen redelijke afstand van de woning van de leerling geen openbare school voor handen is, een bijzondere school deze leerling in principe niet mag weigeren op grond van levensbeschouwing. Vooral voor Caribisch Nederland is die bepaling relevant, waar enkel middelbare scholen op bijzondere grondslag aanwezig zijn. Door het opnemen van dit derde lid in beide nieuwe artikelen komt eveneens nadrukkelijk tot uitdrukking dat de inperking van de toelatingsbevoegdheid van het bevoegd gezag binnen proportionele kaders plaatsvindt. In principe moeten zij een leerling die aan de voorwaarden voldoet een plek bieden, maar net zoals bij bijvoorbeeld passend onderwijs, is die hoofdregel niet absoluut. Tegelijkertijd is het zo dat bij afwezigheid van openbaar onderwijs, de mogelijkheid op doorstroom niet mag worden belemmerd. Om daar helderheid in te verschaffen is het van belang zowel de uitzondering op de hoofdregel, als een nuancering van die uitzondering, expliciet te regelen.

*Artikel I, onderdeel C*

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

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Arie Slob