

Ouders & Onderwijs, Onderwijs Consumenten Organisatie (OCO) over Wet gelijke kans op doorstroom VMBO-HAVO

30-03-2018

Wij zijn voorstander van het bieden van kansen om de trend richting toenemende kansenongelijkheid in het onderwijs te keren. Wij steunen daarom een doorstroomrecht van VMBO TL en GL naar HAVO, wij menen dat ook overige doorstroomrechten zoals van havo naar vwo geregeld dienen te worden. Wij steunen ook het doubleerverbod. Wat ons betreft bereiden scholen potentiële doorstromers goed en tijdig voor en ondersteunen hen zonder extra kosten voor ouders. Voor school, leerling en ouders zou het onderwijs richtinggevender - en beter bespreekbaar - zijn als de zo optimaal mogelijke ontplooiing van het kind in de wettekst wordt opgenomen.

Idealiter biedt ons onderwijsbestel iedere leerling onderwijs op zijn of haar niveau. Omdat dat niveau geen vaststaand gegeven is, is flexibiliteit nodig. In onze optiek verdienen jongeren alle kansen in het onderwijs, of in ieder geval gelijke kansen. De staat van het onderwijs 2015/2016 laat zien wat er in Nederland nog te winnen is aan kansengelijkheid. Hieronder richten wij de focus op de Wet gelijke kans op doorstroom VMBO-HAVO.

Het VMBO bereidt leerlingen voor op een vervolg in het middelbaar beroepsonderwijs of het HAVO. VO-scholen stelden enkele jaren geleden de 'Toelatingscode overgang van VMBO naar HAVO' op, om een goede en eerlijke overgang naar het HAVO te waarborgen. De code gold tussen augustus 2012 en augustus 2016.

De VO-raad meldt dat veel scholen elementen van de code hebben opgenomen in hun toelatingsbeleid en dat er in vergelijking met het verleden minder hoge eisen worden gesteld aan toelating tot het HAVO.

Wij plaatsten van meet af aan vraagtekens bij de code. Onderdeel van de code was namelijk de eis van een 6,8 als gemiddeld examencijfer. Er wordt dus meer gevraagd dan enkel het diploma VMBO-tl/gl. Dit is ons inziens een oneigenlijke drempel. Daarnaast bood de code ruimte voor een oordeel over de motivatie en leerattitude van de leerling. Daarmee werd de beoordeling over doorstromen subjectief. Aldus werd (indirect) een beroep op ouders gedaan om hun kinderen te helpen de 'hobbels' die een doorstroom in de weg staan, weg te nemen. Dat heeft geleid tot toenemende kansenongelijkheid aangezien hierin vooral de hoogopgeleide ouders konden voorzien.

Wij delen de observatie die ten grondslag ligt aan de wens van de Tweede Kamer¹ om een wettelijk doorstroomrecht te geven aan leerlingen met een VMBO-gl of VMBO-tl diploma. Namelijk dat de toegang van leerlingen met een VMBO-tl/gl diploma die willen doorstromen

¹ In een breed gedragen motie is staatssecretaris Dekker eind 2016 gevraagd om in de wet een doorstroomrecht van VMBO-tl naar HAVO vast te leggen en met meer maatwerk en begeleiding perspectief te bieden op een soepele en kansrijke doorstroom van VMBO naar HAVO. De Tweede Kamer vond dat in de praktijk kansrijke leerlingen te vaak werden uitgesloten en stelde zich op het standpunt dat er een wettelijk doorstroomrecht van VMBO tl/gl naar HAVO moest zijn.

naar HAVO in de praktijk op een aantal hindernissen stuit. Dit gaat ten koste van de kansengelijkheid en de toegankelijkheid van het HAVO voor intrinsiek gemotiveerde leerlingen die VMBO-tl/gl succesvol hebben afgerond.

In de praktijk bleek het doorstromen van VMBO-tl/gl naar HAVO behalve door het niveau en de motivatie van de leerling ook door beleid van de school bepaald te worden. Daar had en heeft het VO de nodige vrijheid in. Het VO werkte tussen augustus 2012 en augustus 2016 met bovengenoemde toelatingscode voor de overstap van VMBO naar HAVO. Daarbij werd gezocht naar een balans tussen het geven van kansen aan jongeren en het voorkomen dat jongeren uitvallen omdat het vervolgonderwijs te moeilijk blijkt. De code was niet bindend. Scholen konden maatwerk toepassen. Een onbedoeld gevolg van de toelatingscode was dat leerlingen en hun ouders in gelijke gevallen ongelijke kansen bleken te hebben.

Het voorliggende wetsvoorstel regelt dat leerlingen met een diploma VMBO in de theoretische (tl) of gemengde leerweg (gl) toegelaten moeten worden tot HAVO 4, indien zij voldoen aan voorwaarden die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld die betrekking hebben op het door hen afgelegde eindexamen. De ruimte van het bevoegd gezag om te beslissen over de toelating van deze leerlingen tot de school wordt hiermee ingeperkt. Voor leerlingen ontstaat er een gelijke kans op doorstroom.

Ouders en leerlingen zijn ons inziens geholpen met een doorstroomrecht. Wij zijn voorstander van drempelloze doorstroommogelijkheden van VMBO naar HAVO. Wat doubleren betreft zien wij geen reden voor een onderscheid tussen reguliere leerlingen en doorstromers, daarom zijn wij ook voorstander van het verbod op het doubleerverbod. Het onderwijs moet leerlingen zoveel mogelijk kansen bieden. Voor een deel van de leerlingen past na het VMBO een MBO-opleiding bij hun ambities. Voor andere leerlingen is een overstap naar het HAVO de passende weg. De keuze tussen deze twee mogelijkheden mag niet eenzijdig door scholen worden beperkt, en afhankelijk worden gemaakt van de hoogte van de eindexamencijfers. Ook mag een leerling er niet van afhankelijk zijn of diens ouders voldoende vaardig zijn om voor hun kind een overgang naar het HAVO te bewerkstelligen.

Het Informatiepunt van Ouders & Onderwijs heeft vaak van ouders gehoord dat hun kind met een VMBO-diploma op geen enkele HAVO-school terecht kon. OCO herkent deze signalen en merkt dat ouders soms geen bezwaar- of klachtenprocedure durven te starten, omdat ze bang zijn de relatie met school op het spel te zetten.

We komen tot enkele vragen waarmee we vanuit ouderperspectief hopen bij te dragen aan de verdere concretisering van het wetsvoorstel:

1. Kan meer duidelijkheid geboden worden aan school, leerling en ouders door 'zo optimaal mogelijke ontplooiing' op te nemen in de WVO?

Gezien het bovenstaande stellen wij voor in de wetstekst (WVO) expliciet op te nemen dat het onderwijs gericht is op een zo volledig mogelijke ontplooiing van het kind, conform art. 29, lid 1 van het verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Dit is reeds genoemd in de memorie van toelichting, maar wordt wat ons betreft als doelbepaling toegevoegd aan bijvoorbeeld art. 2 WVO. Dit leidt er ons inziens toe dat scholen, leerlingen en ouders het doel van onderwijs

beter voor ogen houden en daarnaar handelen. Dat is minder vanzelfsprekend dan het lijkt en misschien is het ook gewoon lastig als de prioriteiten niet duidelijk zijn.

Wat daarbij een rol kan spelen is dat het tweede lid van art. 2 WVO nu luidt: „Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.“²

Daardoor zou een school kunnen denken dat het tegen de opdracht van de school in gaat om een leerling een jaar te laten doubleren om een extra kans te bieden. Door de bepaling omtrent zo optimaal mogelijke ontplooiing toe te voegen aan het wetsartikel wordt voor alle betrokkenen duidelijk dat afstemming nodig is om te kunnen afwegen wat de meest passende leerroute is.

2. Kan diplomastapelen van HAVO naar VWO alsnog worden meegenomen?

De focus ligt in het onderhavige wetsvoorstel op doorstroom van VMBO naar HAVO. Er zijn meer natuurlijke onderwijsovergangen en leerlingen die aan diplomastapelen doen. Deze overgangen en stapelingen geven aanleiding tot soortgelijke overwegingen als hierboven. Dat werpt de vraag op of andere diplomastapelingen niet ook meegenomen moeten worden in dit wetsvoorstel c.q. het kielzog van het wetsvoorstel. Uit een inventarisatie³ van de doorstroomeisen van HAVO naar VWO in het Amsterdamse onderwijs is reeds gebleken dat scholen verschillende eisen stellen.

3. Hoe kan het wetsvoorstel voorkomen dat selectie verder naar voren schuift en negatief uitpakt?

Bij scholen ligt straks de taak om leerlingen goed voor te bereiden op de (nieuwe) doorstroomsystematiek en hen te ondersteunen bij de overstap naar het HAVO. Wetgeving heeft mogelijk tot effect dat scholen bedoeld of onbedoeld beleidsruimte creëren ten nadele van de beoogde kansengelijkheid.

² Dezelfde bepaling staat in de WPO: art. 8 lid 1. Maar er is natuurlijk een groot praktisch verschil: in het primair onderwijs zitten alle leerlingen bij elkaar in de klas, terwijl in het voortgezet onderwijs leerlingen zijn verdeeld over verschillende schoolsoorten (VMBO, HAVO, VWO). Dan kan het betekenen dat een school omwille van het op de leerling afgestemde ononderbroken ontwikkelingsproces een leerling niet laat doubleren maar afstromen (overgaan naar volgend leerjaar op lager niveau). De metafoor die daarbij vaak gebruikt wordt is de leerling op het juiste spoor zetten. Maar als de bepaling uit het IVRK omtrent zo optimaal mogelijke ontplooiing meeweegt - of eigenlijk zwaarder weegt - zou op zijn minst het gesprek tussen school, leerling en ouders moeten zijn: welke route past op dit moment het beste bij jouw optimale ontplooiing? Afstromen of doubleren? Wat is je perspectief? Hoe is er voor jou ondersteuning te organiseren, wat kun je zelf en vooral, wat is je motivatie? Uiteindelijk leidt heldere wetgeving tot een beter gesprek tussen school, leerling en ouders en breder gedragen beslissingen. De discussie over tussentijdse afstroom of doubleren valt buiten het bestek van het doorstroomrecht van diplomastapelaars, maar verdient wel aandacht in een kansenagenda.

³ Zie: Amsterdamse eisen bij overstap van 5 havo naar 5 vwo in schooljaar 2016/2017, <http://www.onderwijsconsument.nl/amsterdamse-eisen-bij-overstap-van-5-havo-naar-5-vwo-schooljaar-20162017/>.

Bestaat bijvoorbeeld het risico dat het stellen van voorwaarden naar nog jongere leeftijd verschuift, bijvoorbeeld naar het eind van jaar twee, wanneer VMBO-leerlingen hun profiel kiezen? Gaat een school dan bijvoorbeeld eisen stellen aan leerlingen voordat ze een extra (algemeen vormend, avo) examenvak mogen volgen, dat volgens het wetsvoorstel als voorwaarde gaat tellen voor onbelemmerde doorstroom, of laat de school de keuze aan de leerling in samenspraak met de ouders? Wat betekent deze vroegselectie voor de laatbloeiers voor wie dit wetsvoorstel (deels) bedoeld is?

Zal qua gelijke kansen iedere school voor VMBO-gl of VMBO-tl verplicht zijn om (desgewenst) een extra avo-examenvak te bieden, of wordt dit juist een aspect waarop scholen zich kunnen profileren?

Tenslotte nog de vraag of het wenselijk is de ruimte weg te nemen bij scholen om na het diploma een tekortvak te repareren. Dit is overigens iets waarin scholen ook zouden kunnen samenwerken.

Wellicht blijkt dit slechts een tijdelijk probleem als het op afzienbare termijn lukt het curriculum aan te laten sluiten.

4. Hoe kan het wetsvoorstel voorkomen dat kansarme leerlingen opnieuw in het nadeel zijn als het gaat om de noodzakelijke begeleiding?

Het is duidelijk dat begeleiding voor en na het diplomastapelen zowel noodzakelijk als gewenst is. Dit ziet op het curriculum, maar ook op zaken als studievaardigheden, loopbaanoriëntatie en voorlichting. Wij menen dat het tot de reguliere taak van het VMBO behoort om leerlingen in de theoretische en gemengde leerweg voor te lichten over en waar van toepassing te equiperen voor een doorstroom naar het HAVO. Dat moet in de reguliere onderwijsstijd gebeuren zonder dat hier kosten voor ouders aan verbonden zijn. Hetzelfde geldt voor de ondersteuning na de overstap.

5. Wat is de formele status van een doorstroombeslissing binnen het voortgezet onderwijs?

Ook zijn er enkele formele aspecten rond doorstroom die (mede) voor ouders van belang zijn. Wat is de aard van de beslissing, wie neemt de beslissing en is er een bezwaarmogelijkheid? Op voorhand is niet per se duidelijk hoe dit zit. Er zijn twee onduidelijkheden:

Ten eerste is de vraag of de toelating een schoolsoort betreft of een onderwijsinstelling (die meerdere schoolsoorten in huis kan hebben, ook wel scholengemeenschap genoemd in de WVO):

- Is diplomastapelen een kwestie van een schoolsoort afronden en de onderwijsinstelling verlaten en vervolgens opnieuw worden toegelaten tot een andere schoolsoort op de(zelfde) onderwijsinstelling?
- Indien het antwoord op het bovenstaande ja is; hoe moet dan de situatie enkele jaren eerder beschreven worden, na afloop van de brugperiode wanneer een leerling op een

schoolsoort geplaatst wordt hoger of lager dan het basisschooladvies? Als toelating of verwijdering?

- Indien het antwoord op de eerste deelvraag nee is, en een leerling kennelijk wordt toegelaten tot een onderwijsinstelling in plaats van tot een specifieke schoolsoort. Is een weigering om een leerling met een diploma door te laten stromen binnen de onderwijsinstelling om een hoger diploma proberen te halen dan te beschouwen als een verwijdering vanwege onvoldoende leerresultaten?

Ten tweede is de vraag wie de beslissing neemt, het bevoegd gezag, de schoolleiding of de docentenvergadering:

- Is diplomastapelen een toelatingsbesluit van het bevoegd gezag?
- Of is diplomastapelen een bevorderingsbeslissing van de lerarenvergadering, en zo ja, is de lerarenvergadering autonoom, of heeft de schoolleiding of het bevoegd gezag daarin het laatste woord, of heeft de onderwijsinstelling de vrijheid hier zelf een keuze in te maken? Hoe verhoudt een en ander zich tot het professioneel statuut?
- Verwant is nog art. 9 Inrichtingsbesluit WVO: „Een leerling, komende van een gelijksoortige school, wordt bij toelating geplaatst in het leerjaar waarin de leerling op die school onderwijs had mogen volgen.“ Is deze bepaling nog bij de tijd nu kansengelijkheid soms een tweede kans vereist?⁴

6. Op welke manier kan transparantie het bieden van kansen versterken?

Wij zochten naar cijfers over doorstroom VMBO tl/gl naar HAVO. Beschikbare cijfers uit scholenopdekaart.nl zijn niet volledig transparant. Telt bijvoorbeeld een leerling die doorstroomt van de ene school naar de andere bij de ene school, de andere school of beide scholen als doorstromer? Flankerend beleid bij het wetsvoorstel zou zich kunnen richten op onderzoek en overleg welke gegevens uit BRON via DUO als open data op schoolniveau beschikbaar gesteld kunnen worden als indicatoren of scholen erin slagen om kansengelijkheid te bevorderen.

P. Hulsen

M. van de Koppel

Ouders & Onderwijs

Onderwijs Consumenten Organisatie (OCO)

⁴ Wij ontvangen signalen dat dit in plaats van het bieden van een tweede kans soms leidt tot onwenselijke weigeringen van leerlingen die zijn vertrekken na een conflict over de beoordeling. In dat soort situaties gaat het vaak om 'bespreekgevallen' waarbij ouders geen motivatie ontvangen bij het uiteindelijk negatieve oordeel van de docentenvergadering of het gevoel hebben dat onvoldoende rekening is gehouden met omstandigheden of dat een verstoorde relatie tussen leerling en docent een grote rol heeft gespeeld. Collegialiteit tussen scholen telt in de praktijk vaak zwaarder dan het bieden van kansen. Deze bepaling is verwant omdat het hier ook om het definiëren van de bevoegdheid gaat in relatie tot het doel.