

Kenmerk	W05.20.0085/I
Datum aanhangig	3 april 2020
Datum vastgesteld	29 april 2020
Datum advies	29 april 2020
Datum publicatie	17 juni 2020
Vindplaats	Staatscourant 2020, nr. 34165

## Volledige tekst

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

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

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

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

## 1. Programmatische aansluiting en succeskans vervolgonderwijs

**a. Doorstroomprogramma's**

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

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

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

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

**b. Aansluiting havo-vwo**

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

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

In de toelichting bij de nota van wijziging heeft de regering geconstateerd dat op dit moment drempelloze doorstroming nog niet aan de orde is, omdat de curricula van de verschillende schoolsoorten onvoldoende op elkaar aansluiten, en een doorstroomvoorwaarde vooralsnog

noodzakelijk is. (zie noot 10) Gelet op het belang van een goede programmatische aansluiting is het dan ook zeer onwenselijk nu te besluiten om de doorstroom havo-vwo geheel zonder de mogelijkheid van het stellen van voorwaarden te laten verlopen.

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

#### **c. Aansluiting vmbo-havo**

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

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

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

#### **d. Slagingspercentage**

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

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

#### **e. Cijfereis kernvakken**

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

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

## **2. Verduidelijking ruimte toelatingsbeleid**

### **a. *Leerlingen zonder extra vak***

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

De Afdeling wijst erop dat niet op voorhand vaststaat dat alle vmbo-scholen de mogelijkheid van een extra vak aanbieden. Daarom kan het voorkomen dat een leerling die wil doorstromen niet aan deze eis kan voldoen. Uit de toelichting blijkt dat havo-scholen zulke vmbo-gl/tl gediplomeerden mogen toelaten, ook als zij als voorwaarde stellen dat de leerling een extra vak heeft gedaan. Blijkbaar is de gedachte dat in dat geval ruimte bestaat om door het stellen van andere voorwaarden het ontbreken van een extra vak te compenseren. In de toelichting wordt dit echter niet uiteengezet. (zie noot 15) De verhouding tussen de tekst van het ontwerpbesluit en de verschillende passages in de toelichting is daarmee onhelder. Voor scholen en leerlingen is het van belang dat zonder meer vaststaat of en zo ja welke ruimte (zie noot 16) er is om voorwaarden te stellen aan de toelating van leerlingen die niet voldoen aan de eis van het extra vak.

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

### **b. *Consistentie toelatingsbeleid***

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

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

## **3. Evaluatie besluit en wetgeving**

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

om de doorstroom tussen verschillende onderwijssectoren te bevorderen. In dat licht kan dit wetstraject niet goed op zichzelf worden geëvalueerd.

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

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

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

De vice-president van de Raad van State

### **Nader rapport (reactie op het advies) van 3 juni 2020**

#### **1. Programmatische aansluiting en succeskans vervolgonderwijs**

##### **a. Doorstroomprogramma's**

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

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

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

#### **b. Aansluiting havo-vwo**

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

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

#### **c. Aansluiting vmbo-havo**

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

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

Bovendien kunnen vmbo-scholen deze leerlingen via een bijspijker- of doorstroomprogramma voorbereiden op een overstap naar het havo. Het aantal leerlingen dat vanuit de gemengde leerweg overstapt naar het havo is niet groot, zo'n 200 leerlingen per jaar. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de havo-scholen om hen na de overstap de juiste begeleiding te bieden. Zij kunnen dit doen vanuit de lumpsum bekostiging of met een subsidie voor een

doorstroomprogramma die zij in samenwerking met een vmbo-school hebben aangevraagd. De nota van toelichting is aangevuld met de genoemde mogelijkheden voor scholen om extra begeleiding te bieden aan gl-leerlingen.

De Afdeling vraagt daarnaast waarom de regering er niet voor heeft gekozen om voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte of NT2-leerlingen aanvullende doorstroomvoorwaarden mogelijk te maken. De overweging van de regering om voor leerlingen met een behoefte aan extra ondersteuning geen extra doorstroomvoorwaarden mogelijk te maken is dat zij al extra ondersteuning, indien nodig, ontvangen vanuit het samenwerkingsverband passend onderwijs om de schoolloopbaan met succes te kunnen doorlopen. Voor NT2-leerlingen geldt dat de vmbo-school, wanneer deze school boven een bepaalde drempel veel NT2-leerlingen telt, extra bekostiging ontvangt op basis van de Regeling Leerplus arrangement, Nieuwkomers VO en eerste opvang Vreemdelingen VO 2009. (zie noot 22)

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

#### **d. *Slagingspercentage***

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

#### **e. *Cijfereis kernvakken***

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

Aan een cijfereis voor alleen de kernvakken kleven bovendien dezelfde bezwaren als aan een cijfereis in het algemeen. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2.1 van de nota van toelichting, levert een bepaald (hoog) eindcijfer geen bijdrage aan het verbeteren van de programmatische aansluiting. De regering tekent bij het stellen van een cijfereis aan de

kernvakken, bovenop de eis van het extra vak, bovendien aan dat de doorstroomdrempel daardoor te veel zou worden verhoogd. Er ontstaat voor de vmbo-leerling extra druk op de kernvakken terwijl er tot nu toe niet zo'n eis bestaat. De toegankelijkheid van het onderwijs komt daardoor onder druk te staan, omdat doorstroom lastiger wordt. Ook wordt verwacht dat de (eenzijdige) prestatiedruk bij de examens op de kernvakken verder zal toenemen.

## **2. Verduidelijking ruimte toelatingsbeleid**

### **a. *Leerlingen zonder extra vak***

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

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

### **b. *Consistentie toelatingsbeleid***

In het huidige praktijk publiceren scholen hun algemene regels omtrent het toelatingsbeleid op hun website, in de schoolgids of door middel van informatiebrochures. (zie noot 23) De geschillencommissie toelating en verwijdering, bedoeld in artikel 27c van de Wet op het voortgezet onderwijs, past dergelijk toelatingsbeleid ook toe in het kader van de beoordeling van geschillen tussen scholen en leerlingen over doorstroom. (zie noot 24) Voor zover het ontwerpbesluit (en bovenliggende wet) nog ruimte laat voor het voeren van eigen toelatingsbeleid, wordt aangesloten bij die praktijk. De regering heeft geen aanleiding te veronderstellen dat deze praktijk niet goed zou functioneren en ziet daarom geen noodzaak daarover aanvullende regels te stellen.

## **3. Evaluatie besluit en wetgeving**

De regering deelt de visie van de Afdeling dat er een belangrijke samenhang is tussen de genoemde beleidstrajecten en het ontwerpbesluit. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is daarom ook ingegaan op deze samenhang. (zie noot 25) Het verschil in tempo van de afzonderlijke trajecten maakt het echter niet mogelijk om hiervan een volledig geïntegreerd evaluatietraject te maken. De invoering van de nieuwe leerweg in het vmbo zal nog een aantal jaren vergen, evenals de curriculumherziening voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. In de tussentijd zal in ieder geval de monitoring van het doorstroomrecht en de doorstroomvoorwaarde, zoals voorgeschreven op grond van artikel 127e van de Wet op het voortgezet onderwijs, waar mogelijk in samenhang met deze trajecten plaatsvinden.

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



verbeteringen in de toelichting aan te brengen.

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

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

### **Voetnoten**

(1) Wet van 8 april 2020 tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het faciliteren van een gelijke kans op doorstroom naar het hoger algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo), Stb. 2020, 121. Volgens het gewijzigde artikel 121, eerste lid, Wvo zou een voorhangprocedure moeten plaatsvinden bij amvb's. De Tweede Kamer heeft echter de ruimte geboden om dit onderdeel van het wetsvoorstel later in werking te laten treden en onderhavig ontwerpbesluit niet voor te hangen vanwege de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 augustus 2020. Zie Kamerstukken II 2019/20, 35195, nr. 19.(2) De Afdeling heeft over het onderdeel van de wet dat ziet op de doorstroom havo-vwo niet geadviseerd, aangezien dit bij nota van wijziging is toegevoegd. Zie Kamerstukken II 2019/20, 35195, nr. 7.

(3) Zie artikel 27 WVO.

(4) Zie artikel 27a WVO.

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

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

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

(8) Kamerstukken II 2019/20, 35195, nr. 7, p. 5 en 11.

(9) Kamerstukken II 2019/20, 35195, nr. 15. Zie ook Kamerstukken II 2019/20, 35195, nr. 21.

(10) Kamerstukken II 2019/20, 35195, nr. 7, p. 10-11. Een meerderheid van de scholen is dan ook tegen een onvoorwaardelijk doorstroomrecht: R. Exalto e.a., Terecht overstaprecht? Doorstroom havo-vwo, Utrecht 2018, p. 46.

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

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

(13) Voorgesteld artikel 10.

(14) Nota van toelichting, paragraaf 5 'Gevolgen'.

(15) Nota van toelichting, paragraaf 1 'Inleiding'.

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

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

(18) Kamerstukken II 2019/20, 35195, nr. 7, p. 13-14.

- (19) Kamerstukken II 2019/20, 35336.
- (20) <https://www.sterkberoepsonderwijs.nl/nieuwe-leerweg>.
- (21) Onderwijsraad, Advies Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo, 2018, p.
- (22) Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 30 mei 2009, nr. VO/FBI/125070, tot vervanging en verbetering van de Regeling Leerplusarrangement VO, Nieuwkomers VO en eerste opvang Vreemdelingen (Regeling Leerplusarrangement VO, Nieuwkomers VO en eerste opvang Vreemdelingen 2009).
- (23) Monitor toelatingscode vmbo-havo: derde meting, Oberon, mei 2015, p. 7.
- (24) Zie bijvoorbeeld Landelijke Klachtencommissie Onderwijs, 12 september 2017, 107820.
- (25) Kamerstukken II 2018-2019, 35 195, nr. 3, paragraaf 3.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting