

Vergaderjaar 2018–2019

35 195

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)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 november 2018 en het nader rapport d.d. 16 april 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 september 2018, nr. 2018001626, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 22 november 2018, nr. W05.18.0283/I, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 14 september 2018, no. 2018001626, 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 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet erin dat de ruimte voor een toelatingsbeleid van het bevoegd gezag wordt ingeperkt als het gaat om leerlingen met een diploma van de theoretische of de gemengde leerweg van het vmbo

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

(vmbo-tl of vmbo-gl) die willen doorstromen naar het havo. Daarnaast maakt het wetsvoorstel het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) voorwaarden aan het vmbo-eindexamen te stellen voor de toelating tot het havo. Alleen wanneer aan deze voorwaarden niet is voldaan mag het bevoegd gezag de toelating van vmbo-tl of -gl-leerlingen tot het havo weigeren.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de aard van de te stellen voorwaarde en de ruime delegatiegrondslag. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel dan wel de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond van het wetsvoorstel

Vanaf 2003 zijn de wettelijke eisen die werden gesteld aan de doorstroom van het vmbo naar het havo gefaseerd afgeschaft. Daarmee is beoogd het «stapelen» van diploma's te vergemakkelijken en onnodige drempels voor de toelaatbaarheid van leerlingen met een vmbo-diploma tot het havo weg te nemen.² De toelating van een leerling tot het havo was – en is – een beslissing van het bevoegd gezag. In de loop der jaren is gebleken dat scholen verschillende toelatingsvoorwaarden zijn gaan hanteren, hetgeen voor de Vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs (de VO-raad) reden was om de «Toelatingscode overstap vmbo-havo» te initiëren.³ De Toelatingscode is van 2012 tot 2016 van kracht geweest en bevatte landelijke, kaderstellende afspraken waaraan scholen zich bij het stellen van de eigen toelatingscriteria dienden te houden.⁴ Hierdoor zouden deze criteria uniformer worden en zou aan ouders en leerlingen meer duidelijkheid kunnen worden verschaft over de eisen aan toelating tot havo-4 vanuit het vmbo. Sinds 2012 is de Toelatingscode gemonitord en geëvalueerd.⁵ Uit de resultaten kwam naar voren dat met de toelatingscode onvoldoende vooruitgang was geboekt in de gestelde doelen.⁶

Met het wetsvoorstel wordt nagestreefd de doelstellingen die aan de Toelatingscode ten grondslag lagen alsnog te bereiken. De regering wenst te voorzien in een goede toegankelijkheid van havo-4 voor gediplomeerde vmbo-tl of vmbo-gl-leerlingen. Daartoe worden de voorwaarden waaronder doorstroming van het vmbo naar het havo kan plaatsvinden geüniformeerd. Dit is in het bijzonder van belang voor laatbloeiers en leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus, aangezien zij vooral de nadelen van de selectie door havo-scholen ondervinden.

2. Aard van de voorwaarde en delegatiegrondslag

Het wetsvoorstel regelt dat leerlingen met een diploma van de theoretische of de gemengde leerweg van het vmbo in principe moeten worden toegelaten tot havo-4. Om dit te bereiken wordt geregeld dat het bevoegd gezag de toelating niet mag weigeren op grond van zijn oordeel over

² Memorie van toelichting, paragraaf 1.1: «Huidige regelgeving met betrekking tot de overstap vmbo-havo».

³ VO-raad, «Toelatingscode overstap van vmbo naar havo», 2011.

⁴ Zo was in de Toelatingscode onder meer opgenomen dat scholen op hun website dienden te vermelden welke toelatingsprocedure zij hanteerden en dat het maximaal een 6,8 als gemiddeld vmbo-examencijfer mochten eisen.

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 30 079, nr. 33; Kamerstukken II 2012/13, 30 079, nr. 38; Kamerstukken II 2014/15, 30 079, nr. 62; Kamerstukken II 2016/17, 30 079, nr. 69.

⁶ Zo bleek in 2016 slechts 71% van de vmbo- en havo-scholen bekend met de Toelatingscode. Van de scholen met een havo-afdeling was in datzelfde jaar 41% terughoudend met het stellen van doorstroomeisen. Memorie van toelichting, paragraaf 1.2: «Problemen die gepaard gaan met de huidige situatie», onder verwijzing naar Oberon, «Monitor toelatingscode vmbo-gl/tl-havo, 3^e meting», 28 oktober 2016, p. 19–20.

kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling.⁷ Het wetsvoorstel voorziet erin dat de toelating van gediplomeerde vmbo-tl- of vmbo-gl-leerlingen tot havo-4 nog slechts kan worden geweigerd als deze leerlingen niet voldoen aan de eisen die bij amvb worden gesteld met betrekking tot het afgelegde eindexamen. In de toelichting wordt alvast geanticipeerd op de in dit verband te stellen voorwaarden. Vermeld wordt dat bij amvb waarschijnlijk de eis zal worden gesteld dat met succes eindexamen is afgelegd in ten minste één extra vak dat is gericht op de algemene ontwikkeling van de leerling (een zogenaamd avo-vak).

De Afdeling stelt voorop dat zij, net als de regering, van oordeel is dat leerlingen zo goed mogelijk in staat moeten worden gesteld om een opleiding te volgen die past bij hun capaciteit en voorkeur. De Afdeling onderschrijft dan ook het belang van duidelijke en transparante doorstroommogelijkheden van het vmbo naar het havo. Nu is gebleken dat de Toelatingscode niet heeft gebracht wat men daarvan verwachtte, heeft de Afdeling begrip voor de wens van de regering om in dit verband regulerend op te treden.

Deze regulering heeft tot gevolg dat de vrijheid van het bevoegd gezag bij de toelating van leerlingen tot de school wordt ingeperkt. Deze inperking kan gerechtvaardigd zijn als in de rede ligt dat zij daadwerkelijk bijdraagt aan de doelen die met het voorstel worden beoogd. De Afdeling betwijfelt evenwel of het voorgestelde middel zoals de regering dat wil inzetten effectief is om deze doelen te bereiken. Gelet hierop heeft de Afdeling de volgende opmerkingen.

a. Aard van de stellen voorwaarde

In de toelichting staat dat de te stellen voorwaarde onder meer moet bijdragen aan een soepeler overstap van het vmbo naar het havo. Deze overstap is niet gemakkelijk. De programmatische aansluiting van het vmbo op het havo laat te wensen over, zoals in de toelichting wordt erkend en zoals ook naar voren komt uit het advies van de Onderwijsraad en diverse reacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel.⁸ Zo bestaan ten eerste discrepanties tussen het vakkenpakket van vmbo'ers en de profielen in de bovenbouw van het havo. In de tweede plaats wordt op het vmbo alleen voor Nederlands een specifieke cijfereis gesteld: voor dit vak moet minstens een 5 worden behaald. Om te slagen voor het havo-examen mag voor de vakken Nederlands, Engels en Wiskunde maximaal één 5 gehaald worden en moet voor de andere twee kernvakken een 6 of hoger worden gescoord. Los van de programmatische verschillen is er een verschil in leerklimaat op beide schooltypen en liggen het niveau en het tempo op het havo hoger dan op het vmbo.⁹ Vast staat dat de overstap naar het havo voor lang niet alle doorstromende vmbo-leerlingen succesvol uitpakt en dat van de doorstromende vmbo-leerling extra inspanningen moeten worden gevraagd ten aanzien van het aantal vakken, de lesstof en de studievaardigheden.

In het wetsvoorstel staat het uitgangspunt van toegankelijkheid van het onderwijs voorop: leerlingen die vanuit het vmbo naar het havo willen doorstromen, behoren daartoe in principe de mogelijkheid te krijgen.¹⁰ Tegelijkertijd realiseert de regering zich dat niet iedere vmbo-leerling de

⁷ Voorgesteld artikel 27a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).

⁸ Bijvoorbeeld die van de VO-raad, <https://www.internetconsultatie.nl/wetgelijkkansopdoorstroomvmbohavo/reacties>.

⁹ W. van Esch en J. Neuvel, «Van vmbo naar havo: tweestrijd of tweesprong?», november 2010, p. 14.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf2: «Nieuwe regelgeving».

potentie heeft om op het havo te kunnen slagen. Gelet hierop en op de hiervoor genoemde problemen bij de aansluiting tussen vmbo en havo, heeft de regering zich ten doel gesteld om aan de doorstroom een voorwaarde te stellen die zowel bijdraagt aan een verantwoorde en kansrijke overgang van het vmbo naar het havo als aan een verbetering van de programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo.¹¹ Deze voorwaarde zal, zoals hiervoor al gesteld, waarschijnlijk inhouden dat vmbo-leerlingen die naar het havo willen overstappen, met succes eindexamen hebben afgelegd in ten minste één extra avo-vak.¹²

Aangezien de slagingskans met name lijkt te worden beperkt door de ontoereikende programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo, ligt het voor de hand dat te stellen voorwaarden zijn gericht op de verbetering van die aansluiting. De voorgenomen voorwaarde draagt hieraan echter niet bij.

Eén van de knelpunten die naar voren kwam uit het onderzoek van de VO-raad naar de programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo, betrof de matige aansluiting wat betreft vakinhoud voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde: in havo-4 wordt bepaalde lesstof als bekend verondersteld die in het vmbo niet wordt behandeld.¹³ De slechte aansluiting bij deze vakken wordt vergroot door de hiervoor genoemde verschillen in benadering van de eindexameneisen voor kernvakken. Dit probleem wordt met het kiezen van een extra vak op het vmbo niet ondervangen. Wanneer de inhoud van vakken op het vmbo en het havo niet op elkaar aansluit, wordt de programmatische kloof tussen beide schoolsoorten door het kiezen van een extra vak – anders dan in de toelichting wordt verondersteld – niet verkleind. Wordt daar echter niettemin vanuit gegaan, dan rijst de vraag of niet de eis zou moeten worden gesteld dat het extra avo-vak samenhangt met het te kiezen profiel op het havo om het «gat» tussen het vmbo en het havo zo goed mogelijk te dichten.

In de toelichting wordt beargumenteerd dat het stellen van een cijfereis als voorwaarde van de hand wordt gewezen, omdat leerlingen met hogere cijfers de kloof in het curriculum tussen vmbo en havo weliswaar vermoedelijk beter kunnen overbruggen, maar dat de eis op zichzelf niet bijdraagt aan verkleining van die kloof. Deze argumentatie gaat echter net zo goed op ten aanzien van de voorgestelde voorwaarde van een extra vak. Daarbij komt dat uit cijfers die in de toelichting zijn opgenomen lijkt te volgen dat de slagingskans op het havo van vmbo-leerlingen met een extra vak niet substantieel toeneemt: van het vmbo-gl en -tl slaagde in 2016 respectievelijk 64,5% en 67,7% van de leerlingen met een extra vak voor het havo, en 65,2% en 60,2% van de leerlingen zonder extra vak.¹⁴ Van alle havisten slaagde in 2016 ruim 88%.¹⁵

De Afdeling constateert dat zowel in het advies van de Onderwijsraad als in verschillende reacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel is opgemerkt dat doorstroomprogramma's behulpzaam kunnen zijn om de overgang van het vmbo naar het havo voor leerlingen soepeler te laten verlopen. Door middel van deze doorstroomprogramma's kunnen

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3: «Voorwaarde aan de doorstroom bij algemene maatregel van bestuur».

¹² Avo-vakken zijn bijvoorbeeld Nederlands, moderne vreemde talen, maatschappijleer, aardrijkskunde, geschiedenis, biologie, wiskunde of natuurkunde.

¹³ VO-raad, «Advies verbetering aansluiting vmbo-tl op havo en mbo», februari 2010, p. 6; Onderwijsraad, «Herkenbaar vmbo met een sterk vakmanschap», 2015, p. 32.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3: «Voorwaarde aan de doorstroom bij algemene maatregel van bestuur».

¹⁵ <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/vo/leerlingen-vo/prestaties-eindexamens>.

vmbo-gl- en -tl-leerlingen tekorten in kennis en vaardigheden wegwerken en weloverwogen de beslissing nemen om al dan niet door te stromen naar het havo. Daarmee lijkt een doorstroomprogramma zowel bij te dragen aan het verkleinen van de programmatische kloof tussen het vmbo en het havo, als aan de voorbereiding van leerlingen op de inhoud en de werklast op het havo. Voorts kan een leerling aan het eind van zijn vmbo-opleiding beslissen al dan niet deel te nemen aan een doorstroomprogramma, terwijl de afweging om een extra vak te kiezen al eerder moet worden gemaakt. Dit is gunstig voor laatbloeiërs, voor wie goede doorstroommogelijkheden volgens de toelichting in het bijzonder van belang zijn. Uit de toelichting kan de Afdeling niet opmaken in hoeverre in overweging is genomen om het volgen van een doorstroomprogramma als voorwaarde te stellen aan de overstap van gediplomeerde vmbo-gl- en -tl-leerlingen naar het havo.

Gelet hierop en hetgeen hiervoor is opgemerkt over de verwachte effectiviteit van de voorgenomen voorwaarde rijst de vraag of de inbreuk die gemaakt wordt op de vrijheid van het bevoegd gezag bij de toelating van leerlingen op deze wijze wel een effectieve bijdrage kan leveren aan het gestelde doel en daarmee die inbreuk rechtvaardigt. Hier komt bij dat onduidelijk is hoe de voorwaarde in de amvb zich zal verhouden tot hetgeen is bepaald in artikel 8, tweede lid, van het Eindexamenbesluit VO, namelijk dat scholieren slechts in extra vakken examen kunnen afleggen als het bevoegd gezag hun dat toestaat. Wanneer vmbo-scholen niet verplicht zijn om scholieren in extra vakken eindexamen te laten doen en er – om redenen die bijvoorbeeld samenhangen met capaciteit (lerarentekort) of organisatie – voor kiezen om die mogelijkheid ook niet te bieden, zullen de leerlingen van sommige scholen niet naar het havo kunnen doorstromen.¹⁶

De Afdeling merkt op dat de voorwaarde die inhoudt dat vmbo-leerlingen die naar het havo willen overstappen, met succes eindexamen moeten hebben afgelegd in ten minste één extra avo-vak, weliswaar een zekere mate van uniformiteit met zich zal brengen, maar voor het overige niet bijdraagt aan de doelstellingen die met het wetsvoorstel worden beoogd. Zij adviseert om relevante, alternatieve voorwaarden in overweging te nemen, zoals het volgen van een doorstroomprogramma.

Onderhavig wetsvoorstel dient meerdere doelen: zorgen voor een goede toegankelijkheid van het havo voor vmbo'ers, het uniformeren van toelatingsbeleid van havo-scholen, en het bewaken van het studiesucces van vmbo'ers op het havo. Terecht gaat de Afdeling ervan uit dat de uniformering van het toelatingsbeleid van havo-scholen gepaard moet gaan met maatregelen die ervoor zorgen dat het studiesucces van vmbo'ers op het havo op voldoende niveau is. Scholen voeren thans immers toelatingsbeleid met het oog op dat studiesucces en juist de vrijheid om dergelijk beleid te voeren wordt in dit wetsvoorstel ingeperkt. De Afdeling twijfelt echter aan de effectiviteit van de in de toelichting gepresenteerde, naar verwachting te stellen doorstroomvoorwaarde: die van het extra vak waarin de vmbo-leerling met goed gevolg eindexamen moet hebben gedaan. Dienaangaande merkt de regering het volgende op.

De belangen met betrekking tot het studiesucces en de goede toegankelijkheid kunnen niet tegelijkertijd optimaal worden gediend. Wie alleen de best presterende vmbo'ers tot het havo toelaat, zal goede resultaten boeken, maar daarmee wordt het voor veel leerlingen onmogelijk om het havo-diploma te halen, omdat zij de gelegenheid daartoe al bij voorbaat niet krijgen. Bij de keuze van de doorstroomvoorwaarde moet derhalve

¹⁶ Voor zover de havoschool de extra-vakkeneis stelt.

een balans worden gevonden tussen beide belangen. De regering meent dat de doorstroomvoorwaarde van het extra vak de juiste balans treft. Enigszins vooruitlopend op de discussie die daarover in het kader van de nog vast te stellen algemene maatregel van bestuur zal plaatsvinden, merkt de regering hierover het volgende op.

De regering wijst erop dat de voorwaarde van het extra vak bijdraagt aan het studiesucces, zoals ook volgt uit de door de Afdeling aangehaalde cijfers. De verklaring voor dit verhoogde studiesucces kan worden gevonden in het feit dat een extra vak de leerling voorbereidt op de hogere studielast op het havo en dat het extra vak ook inhoudelijk kan voorbereiden op de overgang naar het havo, wanneer de leerling een extra vak kiest dat past in het havo-profiel dat de vmbo'er zal volgen. In dat geval draagt de voorwaarde bij aan een betere programmatische aansluiting. De suggestie van de Afdeling om aan de doorstroomvoorwaarde de eis te verbinden dat het extra vak moet voorbereiden op het profiel dat de leerling op het havo kiest, neemt de regering overigens in overweging bij de voorbereiding van de amvb.

Wat de toegankelijkheid betreft wordt opgemerkt dat veel leerlingen nu al gebruik maken van de mogelijkheid om een extra vak te volgen. In 2018 legde 41,1% procent van de leerlingen in de gemengde leerweg en 33,8% van de leerlingen in de theoretische leerweg succesvol eindexamen af met een extra vak. Om de toegankelijkheid te waarborgen is het overigens niet nodig scholen te verplichten om hun leerlingen de gelegenheid te geven om in een extra vak examen te doen. Leerlingen die een extra vak kiezen, zullen immers kunnen aanschuiven bij vakken die al worden gegeven. Er hoeft dus geen nieuw aanbod te worden gerealiseerd. Scholen hebben derhalve weinig reden om leerlingen deze kans niet te geven. Cijfers bevestigen dit: van vmbo-scholen die zijn verbonden aan een scholengemeenschap biedt 90% een extra vak aan.¹⁷ Na invoering van het extra vak als doorstroomvoorwaarde zal dit percentage naar verwachting stijgen, mede omdat vmbo-scholen zich zullen willen profileren op (onder andere) het bieden van de mogelijkheid van doorstroom naar het havo.

De opvatting van de Afdeling dat deze doorstroomvoorwaarde niet bijdraagt aan de doelen van het voorstel kan de regering gezien het voorgaande niet onderschrijven. Het eisen van een extra vak levert immers geen grote belemmeringen op voor de toegankelijkheid, maar draagt wel bij aan het studiesucces, en levert een uniformering van het toelatingsbeleid op. Daarmee wordt aan alle doelen van het voorstel tegemoet gekomen.

De vraag, die de Afdeling stelt, is voor de regering aanleiding geweest om de meest voor de hand liggende alternatieven opnieuw te overwegen. Het betreft: het in het geheel niet stellen van een doorstroomvoorwaarde, het gevolgd hebben van een doorstroomprogramma, en een cijfereis. Deze hierna achtereenvolgens te bespreken alternatieven zijn naar het voorlopig oordeel van de regering op dit moment onvoldoende geschikt.

Het in het geheel niet stellen van een doorstroomvoorwaarde draagt niet bij aan de verhoging van het studiesucces, omdat daarmee geen maatregel wordt getroffen die de leerling beter voorbereidt op de overstap naar het havo.

¹⁷ Monitor toelatingscode vmbo gl/tl-havo, derde meting in opdracht van de VO-raad, Oberon, 28-10-2016.

Doorstroomprogramma's worden pas sinds augustus 2017 gesubsidieerd op basis van een regeling die per 1 januari 2022 vervalt (het Besluit vaststelling beleidskader subsidies doorstroomprogramma's vmbo-mbo en vmbo-havo). Er zijn nog onvoldoende gegevens over het resultaat daarvan beschikbaar om het gevolgd hebben van die programma's nu al als voorwaarde te kunnen hanteren. Aan de hand van een evaluatie zal moeten worden bepaald of en in welke vorm de subsidiëring van de doorstroomprogramma's na 2021 wordt voortgezet. Bovendien worden deze programma's niet overal aangeboden en verschilt de inhoud van deze programma's per school, aangezien over de inhoud daarvan slechts beperkt (beleids)regels zijn gegeven in het eerdergenoemde besluit.

Het stellen van een cijfereis acht de regering onwenselijk omdat deze voorwaarde problematisch is in het licht van de toegankelijkheid, omdat daarmee alleen de vmbo'ers die betere resultaten hebben geboekt de gelegenheid zouden krijgen om door te stromen. Voor de cijfereis die het meest voor hand ligt om te kiezen (gemiddeld een 6,8 als eindcijfer voor de schoolexamens en het centraal schriftelijk examen), geldt dat in 2018 28,8% van de vmbo-leerlingen daaraan voldeed. Die beperkte toegankelijkheid wordt naar opvatting van de regering niet gerechtvaardigd door de extra winst in slagingspercentages op het havo. Van de leerlingen die in de jaren 2012–2015 hun vmbo-tl diploma haalden met een gemiddeld eindcijfer van een 6,8 of hoger, heeft iets meer dan 80% het havo-diploma gehaald. De slagingspercentages van vmbo-tl'ers met een extra vak in die periode liggen daar niet ver onder (ongeveer 77%). Deze cijfers worden nader besproken in de nota van toelichting bij de amvb.

De regering merkt verder op dat een cijfereis niet kan bijdragen aan een betere programmatische aansluiting. Een cijfereis sluit bepaalde leerlingen eenvoudigweg uit, zonder dat zij de gelegenheid hebben gehad te laten zien dat zij de extra studielast en een uitgebreider programma aankunnen.

De memorie van toelichting is aangevuld om de afweging van de regering beter inzichtelijk te maken.

b. Keuze voor een amvb

Het wetsvoorstel introduceert een grondslag voor het vaststellen van een amvb, waarin – zo volgt uit de toelichting – één extra voorwaarde zal worden gesteld aan leerlingen met een vmbo-diploma die willen doorstromen naar het havo. Uit de toelichting blijkt niet dat de regering voornemens is om meer voorwaarden aan de doorstroom te stellen. Dit roept de vraag op waarom de extra voorwaarde niet op het niveau van de wet is vastgelegd, maar bij amvb zal worden gesteld. Onder de geschetste omstandigheden ligt die keuze niet voor de hand. Zij wordt door de regering ook niet toegelicht.

Daarnaast biedt de grondslag voor de amvb in het wetsvoorstel ruimte voor het stellen van méér voorwaarden dan alleen de voorwaarde die in de toelichting staat beschreven. Het betreffende artikellid vereist immers slechts dat voorwaarden betrekking hebben op het door de leerling afgelegde eindexamen. Dat brengt met zich dat de regering kan overgaan tot het stellen van extra voorwaarden aan de doorstroom van leerlingen met een vmbo-tl- of vmbo-gl-diploma naar het havo náást de in de toelichting aangekondigde voorwaarde. Ook voorwaarden die in de toelichting bij het wetsvoorstel uitdrukkelijk van de hand zijn gewezen,

zoals het stellen van een cijfereis,¹⁸ passen binnen de grondslag van het voorgestelde wetsartikel.

De Afdeling adviseert om nader toe te lichten waarom de aangekondigde voorwaarde niet in de wet is vastgelegd. Voorts adviseert zij om nader toe te lichten hoe de ruime bevoegdheid tot het stellen van voorwaarden in het voorgestelde artikel zich verhoudt tot de toelichting op dit punt, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De voorgestelde artikelen 27a, tweede lid, WVO en 64a, tweede lid, WVO BES, zijn aangepast.

De delegatiebepaling is niet meer imperatief geformuleerd. Daarmee wordt ruimte gecreëerd om de doorstroomvoorwaarde door middel van een regeringsbesluit te laten vervallen. De curriculumherziening, waar momenteel aan gewerkt wordt, kan leiden tot een dermate grote verbetering van de programmatische aansluiting tussen vmbo en havo, dat de regering niet langer van haar bevoegdheid tot het stellen van een doorstroomvoorwaarde gebruik hoeft te maken. Een imperatief geformuleerde delegatiebepaling zou daaraan in de weg staan.

De delegatiegrondslag is daarnaast verruimd. De bij amvb te stellen voorwaarde mag zien op de «kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling». In het wetsvoorstel, zoals dat aan de Afdeling is aangeboden, was neergelegd dat de te stellen doorstroomvoorwaarde slechts mocht zien op het door de leerling afgelegde eindexamen. Die grondslag is bij nader inzien te beperkt. Het gevolgd hebben van een doorstroomprogramma – de voorwaarde die de Afdeling als alternatief suggereerde – valt daar bijvoorbeeld niet onder. Zoals hierboven aangegeven is een dergelijke doorstroomvoorwaarde thans nog ongeschikt om in de praktijk te kunnen brengen, maar dat kan in de toekomst veranderen, zodra er meer ervaring met deze programma's is opgedaan. Met de verruiming van de delegatiegrondslag is het beter mogelijk om op dergelijke toekomstige ontwikkelingen in te spelen.

De memorie van toelichting is aangevuld om te verduidelijken waarom deze (grotere) flexibiliteit noodzakelijk is, zodat tegemoet wordt gekomen aan het advies van de Afdeling om beter toe te lichten waarom de aangekondigde voorwaarde niet in de wet is vastgelegd en waarom de gehanteerde delegatiegrondslag nodig is.

De Afdeling constateert dat op basis van de delegatiegrondslag een cijfereis kan worden gesteld, terwijl de regering zich al heeft uitgelaten over de onwenselijkheid van een dergelijke doorstroomvoorwaarde. De regering ziet echter geen reden om het stellen van de cijfereis als doorstroomvoorwaarde uit te sluiten van de delegatiegrondslag. De regering zal met de nodige terughoudendheid gebruikmaken van de gedelegeerde bevoegdheid, aangezien het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat doorstroom zoveel mogelijk onbelemmerd moet kunnen plaatsvinden. Bovendien zal delegatie omwille van flexibiliteit altijd een zekere mate van beleidsvrijheid impliceren, waarbij allerlei opties tot de mogelijkheden behoren. De regering herhaalt dat zij weinig ziet in een cijfereis. De discussie over die beleidskeuze hoort – zoals de Afdeling hieronder ook constateert met betrekking tot de discussie over het doubleerverbod – naar opvatting van de regering echter primair plaats te vinden in het kader van de vast te stellen amvb. In de toelichting is dan ook verduidelijkt dat de regering een voorkeur heeft voor het extra vak,

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3: «Voorwaarde aan de doorstroom bij algemene maatregel van bestuur».

maar dat definitieve besluitvorming plaats zal vinden in het kader van de wijziging van het Inrichtingsbesluit WVO (BES).

3. Verbod op een doubleerverbod

In de toelichting wordt de discussie over de aan de doorstroom te stellen voorwaarden gekoppeld aan die over een verbod op een doubleerverbod. Een doubleerverbod houdt in dit geval in dat leerlingen die vanuit het vmbo instromen in havo-4 niet mogen blijven zitten. Dit geldt niet voor leerlingen die vanuit havo-3 naar havo-4 doorstromen; zij mogen wel blijven zitten. De toelichting stelt dat een doubleerverbod voor voormalige vmbo'ers kan worden aangemerkt als een aanvullende voorwaarde die betrekking heeft op kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling. Vóórdat een leerling onderwijs gaat volgen op de havoschool, is immers duidelijk dat niet alleen het extra avo-vak relevant is, maar dat de leerling ook niet mag blijven zitten.¹⁹ In de toelichting is aangekondigd dat een verbod op een doubleerverbod in de wet- en regelgeving zal worden verankerd.²⁰

De Afdeling merkt op dat een verbod op een doubleerverbod geregeld kan worden bij een amvb die berust op artikel 27, eerste lid, WVO. Een dergelijke regeling zou echter gebaseerd moeten worden op een zelfstandige afweging. Het is daarom niet nodig en ook niet wenselijk om een doubleerverbod in de toelichting bij dit wetsvoorstel als aanvullende voorwaarde die betrekking heeft op kennis, vaardigheden of leerhouding bij instroom aan te merken, te meer omdat de beslissing over het doubleren eerst plaatsvindt aan het einde van het schooljaar havo-4, en niet bij de instroom. Op deze manier wordt een voorschot genomen op de discussie over een verbod op een doubleerverbod, terwijl die discussie zou moeten worden gevoerd in het kader van de totstandkoming van een amvb zoals hiervoor genoemd.

De Afdeling adviseert daarom de passages over het verbod op een doubleerverbod als aanvullende voorwaarde voor toelating in de toelichting te schrappen.

De regering is met de Afdeling van opvatting dat de discussie over het verbod op een doubleerverbod dient plaats te vinden in het kader van de (voorgenomen) amvb waarmee dat verbod wordt ingevoerd. Deze amvb zal immers worden gebaseerd op artikel 27, eerste lid, WVO, en niet op de grondslag die met dit wetsvoorstel wordt gecreëerd. Er is echter wel enig verband tussen de doorstroomvoorwaarde en het doubleerverbod, omdat sommige scholen bij de toelating van een vmbo'er tot havo-4 al aangeven een doubleerverbod ten aanzien van die leerling te hanteren. Doubleren wordt daarmee bij instroom in havo-4 al uitgesloten, al wordt de formele beslissing daartoe aan het einde van het schooljaar genomen. Dit verband komt ook tot uitdrukking in de «Toelatingscode overstap vmbo-havo», waarin immers afspraken over het doubleerverbod zijn neergelegd.

Met de Afdeling kan evenwel worden geconstateerd dat de memorie van toelichting een te sterk verband tussen het doubleerverbod en onderhavig wetsvoorstel legt. Een doubleerverbod is immers geen aanvullende voorwaarde voor doorstroom. De memorie van toelichting is derhalve aangepast. De kwestie van het doubleerverbod wordt daarin nog wel besproken vanwege het hierboven beschreven verband met de doorstroom, maar voor het overige wordt niet vooruitgelopen op de

¹⁹ Toelichting, paragraaf 4: «Verbod op een doubleerverbod».

²⁰ Toelichting, paragraaf 4: «Verbod op een doubleerverbod»; zie tevens Kamerstukken II 2015/16, 30 079, nr. 69.

discussie die daarover nog gevoerd moet worden in het kader van de voorgenomen, op artikel 27, eerste lid, WVO gebaseerde amvb.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Tenslotte is de memorie van toelichting ambtshalve gewijzigd. Zij is geactualiseerd en voorzien van redactionele verbeteringen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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