

Vergaderjaar 2019–2020

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 naar het hoger algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (Wet gelijke kans op doorstroom naar havo en vwo)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 oktober 2019

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij 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.¹ De regering is verheugd met de getoonde belangstelling en interesse van de fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks, PvdA en SGP voor het wetsvoorstel. Alle genoemde fracties hebben vragen gesteld.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de 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. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het doel van verbetering van de doorstroom van vmbo naar havo en de gelijke kans op deze doorstroom, ongeacht naar welke school men gaat. De leden hebben nog wel enige vragen, onder meer over de timing van het wetsvoorstel en de voorgestelde doorstroomvoorwaarde.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van bovengenoemde wetswijziging. Deze leden zijn voor een toegankelijk onderwijssysteem, waar leerlingen kunnen opklimmen naar een hoger niveau. Deze leden zijn dan ook blij met het voorstel van de regering om gelijke voorwaarden te stellen met betrekking tot de doorstroom van vmbo naar havo. Tot nu toe ondervinden leerlingen belemmeringen bij de overstap, die kansenongelijkheid in de hand werken. Het zou niet uit

¹ *Kamerstukken II 2018/19, 35 195.*

moeten maken op welke school je zit in je mogelijkheid om te stapelen. Deze leden willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hebben in debatten en per motie meerdere keren uitgesproken dat er zo min mogelijk beperkingen moeten worden opgelegd aan de doorstroom van vmbo-tl/gl1 naar het havo. Deze leden vinden het van groot belang dat er een goede doorstroom tussen de onderwijsniveaus kan plaatsvinden, zodat jongeren die dat kunnen en willen de mogelijkheid wordt geboden om door te leren. Tegelijkertijd waarderen deze leden ook het mbo en willen zij nadrukkelijk geen waardeoordeel geven over het doorstromen van het vmbo naar havo of mbo. Het gaat deze leden erom dat het onderwijs aansluit bij de interesses, ambitie en ontwikkeling van de leerlingen. De voornoemde leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben vooral met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden vinden dat ons funderend onderwijs recht moet doen aan de talenten van ieder kind. Omdat er nu eenmaal ook laatbloeiers zijn, moet er voor hen de mogelijkheid bestaan om door te stromen van vmbo naar havo en moet deze mogelijkheid ruimhartig zijn. Wat dit betreft is een eenzijdige fuikwerking bij het vmbo uit den boze. Deze leden vragen of de regering deze visie deelt.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hechten aan eerlijke kansen en een helder perspectief voor vmbo'ers die willen doorstromen naar het havo. Zij vinden het belangrijk dat scholen voldoende ruimte hebben om de kansen van leerlingen te kunnen beoordelen, en dat verstarring als gevolg van nieuwe regelgeving wordt vermeden. Voor deze leden staat het oordeel over de vraag of wettelijke toelatingsvoorwaarden moeten worden geregeld overigens los van de daadwerkelijke voorwaarden die in lagere regelgeving zullen worden vervat. Zij vinden het wel van belang dat de inhoudelijke discussie over de keuze van voorwaarden niet op voorhand wordt gesmoord door bepaalde uitgangspunten buiten toepassing te verklaren.

De regering is de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap erkentelijk voor de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen en zal daarop reageren in de hiernavolgende tekst. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. In het belang van de leesbaarheid is er echter voor gekozen om sommige vragen gezamenlijk te behandelen, dan wel om sommige vragen te behandelen op een andere plaats dan waar zij in het verslag gesteld zijn.

Inhoudsopgave

Algemeen	3
1.1 Huidige regelgeving met betrekking tot de overstap vmbo-havo	6
1.2 Problemen die gepaard gaan met de huidige situatie	9
2. Nieuwe regelgeving	11
2.1 Geen voortzetting van de toelatingscode	14
2.2 Gelijke kans op doorstroom	14
2.3 Voorwaarde aan doorstroom bij algemene maatregel van bestuur	15
3.1 Ruimte om het onderwijs in te richten	25
3.2 Aansluiting voorwaarden op het nieuwe curriculum	25
3.3 Relatie met doorstroom havo-vwo	25

4.	Verbod op een doubleerverbod	25
5.1	Consequenties voor scholen	27
5.2	Toezicht op de nieuwe regeling	28
6.	Financiële gevolgen	28
7.1	Internetconsultatie	29
7.2	Advies Onderwijsraad	29
	Artikelsgewijs	30

Algemeen

De regering acht het gepast om allereerst in te gaan op een aantal fundamentele vragen die op verschillende plaatsen in het verslag zijn gesteld. De leden van de PvdA-fractie merken op dat het huidige stelsel leidt tot kansenongelijkheid en vragen in dat verband naar de visie van de regering op de reikwijdte van de inrichtingsvrijheid. Ook vragen zij wanneer de Kamer een fundamentele beschouwing kan verwachten met betrekking tot het thema van de balans tussen vrijheid van inrichting, rechten van leerlingen en publieke belangen. Ook vragen de leden naar de visie van de regering op de eenzijdige fuikwerking in het vmbo. Omdat het hier gaat om vragen met een meer fundamenteel karakter past het deze vragen hieronder gezamenlijk te behandelen, te beginnen met de vraag naar de reikwijdte van de inrichtingsvrijheid.

De in artikel 23 van de Grondwet neergelegde vrijheid van onderwijs (bestaande uit de vrijheid van stichting, richting en inrichting) maakt een divers en hoogwaardig onderwijsaanbod mogelijk. Tegelijkertijd draagt de overheid, op grond van artikel 23, eerste lid, van de Grondwet, verantwoordelijkheid voor (de deugdelijkheid van) het onderwijs. Uit die verantwoordelijkheid volgt dat de wetgever beperkingen mag aanbrengen op de vrijheid van onderwijs, indien dat noodzakelijk is. Artikel 23 van de Grondwet kent daartoe verschillende bevoegdheden toe aan de wetgever. Toepassing van die bevoegdheden vraagt om een afweging, waarin het belang van de vrijheid van scholen moet worden afgewogen tegen het belang dat is gediend met overheidsinterventie. De evenredigheid en de subsidiariteit van de voorgenomen maatregel moet dus in ogenschouw worden genomen. Afhankelijk van de interventie die overwogen wordt, kunnen verschillende factoren daarbij van invloed zijn.

In dit wetsvoorstel gaat het om de balans tussen enerzijds het belang van scholen om een eigen toelatingsbeleid te voeren en anderzijds belangen van leerlingen die met een doorstroomrecht zijn gediend. Het betreft dan vooral de gelijke behandeling van leerlingen, maar ook het bewaken van de toegankelijkheid van het havo voor vmbo'ers die willen overstappen, speelt een rol. De regering is van oordeel dat laatstgenoemde belangen het meeste gewicht in de schaal leggen. Het huidige stelsel, waarin scholen eigen toelatingsbeleid mogen voeren, leidt ertoe dat leerlingen met gelijke kenmerken niet dezelfde kans hebben op doorstroom naar het havo en dat havoscholen onnodig hoge drempels opwerpen voor vmbo-leerlingen die willen doorstromen naar het havo. Zelfregulering, door middel van de «Toelatingscode overstap van vmbo naar havo», heeft in dit verband onvoldoende opgeleverd. Een en ander komt hieronder in paragraaf 1.1 uitvoeriger aan de orde. Over het belang van de toegankelijkheid van het havo merkt de regering op dat zij de mening van de leden van de PvdA-fractie deelt dat elk kind zijn talent moet kunnen ontwikkelen en dat er afdoende gelegenheid moet zijn om door te stromen binnen het voortgezet onderwijs. Van eenzijdige fuikwerking in het vmbo hoort dus geen sprake te zijn.

Bovenstaande afweging heeft tot dit wetsvoorstel geleid. Om de belangen van leerlingen te beschermen en de toegankelijkheid van het havo wettelijk te waarborgen is het voorstel om havoscholen te verplichten leerlingen met een vmbo-tl of -gl diploma toe te laten. Deze verplichting geldt niet indien deze leerlingen niet voldoen aan een bij amvb te stellen voorwaarde.

De doorstroomproblematiek speelt, blijkens het rapport «Terecht overstaprecht?»,² ook inzake de overstap van het havo naar het vwo. Door verscheidene leden zijn hierover vragen gesteld. De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat drempels voor doorstroom in het gehele voortgezet onderwijs zo veel mogelijk moeten worden weggenomen. In dit kader vragen zij wanneer het wetsvoorstel dat de doorstroom tussen havo en vwo moet verbeteren naar de Kamer wordt gestuurd. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom een en ander niet in samenhang wordt gezien.

Een en ander moet inderdaad in samenhang worden gezien. Bij beide overgangen spelen immers dezelfde tegen elkaar af te wegen belangen (autonomie versus toegankelijkheid, duidelijkheid en gelijkheid), zodat de daarover te voeren discussie in het kader van de doorstroom vmbo-havo in wezen gelijk is aan die met betrekking tot de doorstroom havo-vwo. De regering heeft eerder dit jaar al gemeld dat het wetsvoorstel wordt uitgebreid naar de doorstroom havo-vwo.³ Om het eerder in gang gezette wetstraject niet te vertragen is ervoor gekozen om tot indiening van dit wetsvoorstel met betrekking tot de doorstroom van vmbo naar havo over te gaan en de regels over doorstroom havo-vwo daaraan toe te voegen door middel van een nota van wijziging. Er is dus geen sprake van een separaat wetsvoorstel. De nota van wijziging is gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag aan uw Kamer toegezonden. De nota van wijziging breidt de in het wetsvoorstel neergelegde regels uit naar vwo-scholen. Voor de doorstroom havo-vwo worden dus dezelfde afweging en beleidskeuzes gemaakt als ten aanzien van de doorstroom vmbo-havo. Het betreft mitsdien geen ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel.

In de vast te stellen amvb zal dan ook zowel de doorstroomvoorwaarde voor de overstap van vmbo naar havo als de doorstroomvoorwaarde voor de overstap van havo naar vwo worden vastgelegd.

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat scholen minder ruimte krijgen om doorstroom tegen te houden en dat er daarmee ook minder ruimte is voor het maken van individuele afwegingen, aangezien leerlingen die voldoen aan de bij amvb te stellen voorwaarde, altijd moeten worden toegelaten.

De leden van de SGP-fractie hebben in dit verband de vraag opgeworpen of het wetsvoorstel ertoe leidt dat scholen te weinig ruimte krijgen om die keuzes te maken die voor de leerling passend zijn. Ook vragen zij de regering te onderkennen dat de kracht van het huidige systeem is dat scholen recht kunnen doen aan alle relevante omstandigheden van een geval. Zij vragen ten slotte waarom het per definitie onwenselijk zou zijn dat scholen in hun oordeelsvorming onder meer rekening houden met de aard en het aantal vakken, behaalde cijfers en motivatie.

Deze vragen betreffen (mogelijke) nadelige gevolgen van het wetsvoorstel, waarmee de regering rekening heeft gehouden bij het maken van de bovenvermelde afweging. Deze gevolgen zijn in de ogen

² *Kamerstukken II* 2018/19, 31 289, nr. 392.

³ *Kamerstukken II* 2018/19 35 000 VIII, nr. 175.

van de regering echter geen reden om geen doorstroomrecht in te voeren. Het belang van de gelijke behandeling van leerlingen en de borging van de toegankelijkheid zijn daarvoor te groot. Dit kan niet worden bereikt wanneer scholen de toelatingsbeslissing baseren op een weging van diverse, deels subjectieve, factoren (zoals aard van het vakkenpakket, cijfers, motivatie). Wel herkent de regering de behoefte aan een aanvullende voorwaarde, waarbij gedacht wordt aan de eis van een extra vak. Dit wordt dan een eis voor alle leerlingen. Bovendien kunnen de mogelijke nadelige gevolgen om twee redenen worden genuanceerd.

Ten eerste benutten havoscholen op dit moment nauwelijks de ruimte voor het maken van individuele afwegingen, omdat zij doorgaans een (strikte) cijfereis hanteren. De regering kan daarom niet onderkennen dat de kracht van het huidige systeem is dat daarmee rekening wordt gehouden met alle relevante omstandigheden; in de praktijk gebeurt dat immers lang niet altijd.

Ten tweede laat de nieuwe wettelijke regeling nog voldoende ruimte voor maatwerk. Wanneer een vmbo-leerling geen doorstroomrecht heeft omdat de leerling de doorstroomvoorwaarde niet heeft behaald, kan de havoschool een eigen afweging maken en besluiten over de toelating. Daarnaast kunnen individuele afwegingen uiteraard een rol spelen in het kader van de loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB), mede op basis waarvan de leerling beslist of hij de wens heeft om wel of niet door te stromen.

Er zijn ook enige vragen gesteld over de timing van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de regering deze wet op dit moment nodig acht, als zij ermee rekening houdt dat er sprake kan zijn van een tijdelijke situatie, aangezien de herziening van het curriculum ervoor kan zorgen dat doorstroomvoorwaarden overbodig worden. Ook vragen de leden van deze fractie waarom de invoering van een nieuw curriculum niet wordt afgewacht evenals de effecten op het verbeteren van de doorgaande leerlijnen. Zij vragen in dat verband ook in te gaan op de geringe verschillen in slagingspercentages tussen vmbo'ers met en zonder een extra vak die doorstromen naar het havo.

In reactie op de vragen van de leden van de fractie van het CDA merkt de regering op dat het niet opportuun is te wachten met het wetsvoorstel tot de invoering van de curriculumherziening. Het is juist dat die herziening ertoe zou kunnen leiden dat er, omdat de overstap tussen de verschillende schoolsoorten daardoor eenvoudiger wordt, geen doorstroomvoorwaarden meer hoeven te worden gehanteerd. Dat maakt het wetsvoorstel evenwel niet overbodig. Zonder het wetsvoorstel is het immers niet mogelijk om een gelijke kans op doorstroom en een goede toegankelijkheid van het havo te garanderen, omdat het scholen dan vrijstaat om eigen doorstroomvoorwaarden te hanteren. Of er bij amvb wel of geen doorstroomvoorwaarde wordt vastgesteld is daarvoor niet van belang. Wordt er wel een doorstroomvoorwaarde geregeld, dan geldt voor alle leerlingen dat zij kunnen doorstromen als zij daaraan voldoen. Omdat de aansluiting tussen de verschillende schoolsoorten nog niet optimaal is, kiest de regering er op dit moment voor om een extra vak als doorstroomvoorwaarde in te stellen, omdat daarmee deze aansluiting wordt verbeterd en omdat daarmee de slaagkans groter wordt – overigens gaat het hier niet om geringe verschillen in de slaagkans, zoals nader aan de orde zal komen onder paragraaf 2.3. Zelfs als na de curriculumherziening de doorstroomvoorwaarde zou moeten vervallen, blijft dit wetsvoorstel nodig, om de gelijke kans op doorstroom voor alle leerlingen te garanderen. In dat geval geldt voor alle leerlingen een drempelloze doorstroom.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom het zo lang heeft geduurd voordat het onderhavige wetsvoorstel is geschreven en naar de Kamer is gestuurd, aangezien de problemen waar dit wetsvoorstel een oplossing voor moet bieden al jaren bekend zijn.

De regering merkt op dat de Tweede Kamer in 2017 een brief heeft ontvangen met de reactie op de monitor van de toelatingscode van eind 2016.⁴ Daarna is een start gemaakt met de voorbereiding van dit wetsvoorstel. Hoewel de problemen inderdaad al langer bekend zijn, vereiste de beleidsvorming over de juiste oplossing (een doorstroomrecht in combinatie met een bij amvb te stellen voorwaarde, waarschijnlijk bestaande uit een extra vak, alsook het invoeren van een doubleerverbod) meer tijd dan gemiddeld.

1.1 Huidige regelgeving met betrekking tot de overstap vmbo-havo

In de memorie van toelichting en hierboven is ingegaan op de subsidieriteit. Met name is aandacht besteed aan de werking van de toelatingscode en is geconstateerd dat het zelfregulerend vermogen van havoscholen in dit verband niet toereikend blijkt om een gelijke kans op doorstroom en een goede toegankelijkheid te bieden. Dit kan daarom alleen worden bereikt door middel van ingrijpen van de wetgever. Over dit thema is een aantal vragen gesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom het nodig is om een wettelijke basis te leggen voor de gelijke kans op doorstroom waarbij scholen geen eigen aanvullende eisen meer mogen stellen, aangezien de doorstroom vanuit vmbo-tl naar havo sinds 2013 is gegroeid en de doorstroom van vmbo-gl naar havo gelijk is gebleven.

De regering merkt op dat het huidige systeem met verschillende school-eigen eisen bijdraagt aan ongelijkheid en onduidelijkheid voor de doorstroom van de leerlingen. Ook stellen havoscholen soms onnodige hoge toelatingseisen, zoals een 7 voor wiskunde als eindcijfer wanneer de leerling het profiel Natuur en techniek op het havo zal kiezen of minimaal een 6,5 gemiddeld voor de vakken van het centraal examen, hetgeen de toegankelijkheid niet ten goede komt. Dat de doorstroom van vmbo-tl en vmbo-gl sinds 2013 is gegroeid respectievelijk gelijk gebleven, betekent niet dat er geen ongelijkheid is en dat de toegang tot de havo voor vmbo-leerlingen niet moet worden gewaarborgd. Om dit te bereiken is de voorgestelde wettelijke regeling noodzakelijk.

De leden van de VVD-fractie hebben vragen over de bekendheid van de toelatingscode. Zij vragen de regering te verklaren hoe het komt dat een op de vier scholen niet bekend was met de code in 2012, en dat nog minder scholen in 2016 van het bestaan van de toelatingscode wisten? Ook vragen zij welke maatregelen zijn genomen om de bekendheid van de code te vergroten.

De «Toelatingscode overstap van vmbo naar havo» is in 2012 ingesteld door de VO-raad en in samenwerking met het LAKS opgesteld. Doelstelling was om «duidelijkheid te geven over de aanvullende eisen die scholen stellen» en om te bereiken «dat de eisen eenduidig zijn en transparant.» De doelen van dit wetsvoorstel worden dus ook door het veld onderschreven. De code liet een bepaalde ruimte aan scholen om eigen toelatingsbeleid te voeren. Zo werd er niet één uniforme cijferis

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 30 079, nr. 69

voorgescreven, maar werd er bepaald dat, als havoscholen een cijfereis zouden willen hanteren, zij maximaal een 6,8 als eis aan het gemiddeld eindexamencijfer stellen.

Aangezien de code een vorm van zelfregulering betreft, was het aan de VO-raad om te zorgen voor afdoende bekendheid en naleving ervan. De code werd elke twee jaar gemonitord. De drie monitoronderzoeken (2012, 2014 en 2016) werden in opdracht van de VO-raad door Oberon uitgevoerd.⁵ Uit de monitoring in de jaren 2012 tot 2016 is duidelijk geworden dat men op brede scholengemeenschappen het meest bekend was met de toelatingscode. Vmbo-scholen zijn door de jaren heen het minst bekend geweest met de toelatingscode. Zowel vmbo-scholen als havoscholen zijn in 2016 minder bekend met de toelatingscode dan in 2012. De verschillen in de mate waarin de code bekendheid genoot, zijn niet significant.⁶ Naar deze verschillen heeft de VO-Raad geen aanvullend onderzoek gedaan.

De leden van de VVD-fractie en van de CDA-fractie stellen voorts enige vragen over voortzetting van de toelatingscode na 2016 (al dan niet in gewijzigde vorm), teneinde aldus de doorstroomproblematiek (mogelijkerwijs) op te lossen. De leden van de VVD-fractie vragen wat de reden is dat de toelatingscode na 2016 niet is verlengd, en waarom er geen effectievere code is opgesteld. Tevens vragen zij welke maatregelen er zijn genomen tegen scholen die niet conform de toelatingscode handelden (bijvoorbeeld gesprekken op schoolniveau), welke (meestvoorkomende) redenen scholen die niet conform de toelatingscode handelden hiervoor hadden, en of er bij die scholen in de rapportage erna verbetering te zien was in het opvolgen van de code. De leden van de CDA-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om samen met de vo-scholen opnieuw te komen tot een desnoods aangepaste toelatingscode zoals deze er voor 2013 ook was, om de eventuele doorstroomvoorwaarden te stroomlijnen zodat er voor elke leerling en elke school dezelfde voorwaarden gelden. Ook vragen zij in dit verband wat de doorslaggevende reden is om te kiezen voor een wettelijke eis. Zij vragen ook of het niet meer in de rede had gelegen dat de tekortkomingen met betrekking tot de werking van de toelatingscode eerst onder de loep waren genomen, dat vervolgens de afspraken over wat wel en niet toelaatbaar is waren gelijkgetrokken en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) de opdracht had gekregen om te controleren of scholen zich daaraan houden. De leden vragen van de fractie van het CDA vragen de regering voorts waarom zij er niet voor heeft gekozen om de code onderdeel van de prestatieafspraken te maken en tegelijkertijd door de inspectie te laten controleren of de code strikt wordt nageleefd.

De werking van de toelatingscode is onder de loep genomen in drie onderzoeken. Uit de derde monitor bleek dat het nakomen van de afspraken in de toelatingscode onvoldoende verbetering had laten zien in de periode van 2012 tot 2016.⁷ Te zien was dat het aantal scholen dat zich aan deze afspraak houdt, is gedaald sinds het begin van de code. In de tweede monitor (2014–2015) gaven scholen als redenen hiervoor aan dat de eisen aan leerlingen op het havo zwaarder zijn geworden door de strengere examenregels (gemiddeld een 5,5 voor het centraal examen en de kernvakkenregeling) en door de invoering van de rekentoets en dat zij merkten dat gediplomeerde vmbo-leerlingen het vervolgens niet altijd

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, 3 0079, nr. 69.

⁶ Monitor toelatingsbeleid vmbo-havo, derde meting, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 30 079, nr. 69.

⁷ Zie de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel: *Kamerstukken II* 2018/19, 35 195, nr. 3, p. 5–6.

redden op het havo. Daarnaast gaven havoscholen aan het gevoel te hebben dat zij niet worden beloond voor de doorstroom van vmbo-leerlingen naar het havo.⁸

Uit het voorgaande volgt dat met de code geen gelijke kans op doorstroom en goede toegang tot het havo voor vmbo-gediplomeerden kon worden geboden. De code werd immers onvoldoende nageleefd, terwijl die naleving niet kon worden afgedwongen omdat de code een vorm van zelfregulering betreft. Daarbij komt dat de afspraken in de code aan scholen de ruimte gaven om binnen bepaalde marges eigen toelatingsbeleid te voeren.

Een verlenging van de code zou hierin geen verandering brengen. Ook een nieuwe, gewijzigde code, bijvoorbeeld één waarin strengere of meer gestroomlijnde afspraken zouden zijn neergelegd, zou in de ogen van de regering niet het gewenste effect hebben. Er is geen reden om aan te nemen dat de nalevingsbereidheid bij een dergelijke code zou toenemen, terwijl het probleem dat er van overheidswege niet kan worden gehandhaafd blijft bestaan.

In dit verband wordt opgemerkt dat, aangezien het hier gaat om zelfregulering, de overheid niet in de positie is om te bepalen wat de inhoud en looptijd van een code is. Dat is de verantwoordelijkheid van de VO-raad en de scholen zelf. Eind 2016 zou de looptijd van de code aflopen. Voor die einddatum bleek dat naar aanleiding van twee moties⁹ die waren aangenomen door uw Kamer de regering werd verzocht om tot een wettelijk doorstroomrecht te komen. In de derde monitor, medio 2016, van de code zijn daarom door de onderzoekers met een aantal leden van de VO-raad groepsgesprekken gevoerd over de verschillende onderdelen van de code en is gevraagd naar wat een wenselijke invulling is van de overgangperiode totdat een doorstroomrecht is ingevoerd. Daaruit kwam naar voren dat een ruime meerderheid aangaf dat de code in de huidige vorm gebruikt moet worden totdat een wettelijk doorstroomrecht is ingevoerd.¹⁰ De VO-raad heeft zijn leden inmiddels opgeroepen om – vooruitlopend op de wettelijke regeling – leerlingen met een extra vak toe te laten tot het havo.¹¹

Uit het bovenstaande volgt dat de code, al dan niet in een gewijzigde variant, niet het geëigende instrument is om alle leerlingen een gelijke kans op doorstroom te bieden. Het toevoegen van de code aan de prestatieafspraken, zoals de leden van de CDA-fractie suggereren, ziet de regering niet als een geschikt alternatief. Het vestigen van een (afdwingbaar) recht op doorstroom is van dermate belang dat dit een wettelijke basis dient te krijgen. De prestatieafspraken hebben daarbij een beperkte looptijd en zijn op schoolniveau net zo min afdwingbaar als de toelatingscode. Ze kunnen daarom geen garantie op gelijke doorstroom bieden.¹²

De regering ziet daarom geen andere optie om de gelijke kans op doorstroom en goede toegang tot het havo te realiseren dan het opleggen van een wettelijke eis, waarvan de naleving kan worden afgedwongen. Daarom is de regering overgegaan tot voorbereiding van dit wetsvoorstel,

⁸ Monitor toelatingsbeleid vmbo-havo, tweede meting, bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 30 079, nr. 62.

⁹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 475-VIII, nr. 11; *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550-VIII, nr. 26;

¹⁰ Monitor toelatingscode vmbo-gl/tl-havo, 3^e meting, Oberon in opdracht van de VO-raad, 2016.

¹¹ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/advies-laet-vmbo-ers-met-extra-vak-toe-op-havo>

¹² Klaar voor de toekomst!, Samen werken aan onderwijskwaliteit, Sectorakkoord VO 2014–2017, april 2014. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2014/04/17/sectorakkoord-vo-2014-2017>.

waarmee ook tegemoet wordt gekomen aan verschillende aangenomen moties.¹³

1.2 Problemen die gepaard gaan met de huidige situatie

De doorstroomproblematiek is breder dan alleen de wijze waarop scholen hun toelatingsbeleid vormgeven. De inrichting van de curricula leidt ertoe dat de overstap tussen verschillende schoolsoorten voor sommige leerlingen lastig te maken is. Over de verbetering van deze programma-tische aansluiting (en daarmee: de verbetering van de doorstroom) zijn verscheidene vragen gesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de programma's van het vmbo en het havo op elkaar aansluiten, en welke aanpassingen zullen plaatsvinden. Ook vragen zij wat de regering gaat doen aan het verschil in tempo tussen beide schoolsoorten en hoe de regering ervoor zal zorgen dat vmbo-leerlingen meekunnen met de havoleerlingen zonder de havoleerlingen te benadelen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering de mening deelt dat het oplossen van de knelpunten die de doorstroom moeten verbeteren niet alleen gaat om doorstroomvoorwaarden; het is ook van belang dat de onderwijsprogramma's zo veel mogelijk op elkaar aansluiten. Zij vragen wat de regering op dit vlak gaat doen, zodra het nieuwe curriculum vorm krijgt, of zij bereid is hierop actie te ondernemen, en zo ja, op welke manier. Zij vragen voorts naar maatregelen, anders dan maatregelen met betrekking tot de doorstroomvoorwaarden, die de regering neemt om de doorstroom binnen het gehele onderwijs te verbeteren. De leden van de PvdA-fractie vragen of de loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) een impuls verdient. In dat verband vragen zij ook of scholen de LOB op een laag pitje hebben gezet, onder het mom van bezuinigingen op de overhead.

De regering onderkent dat de doorstroom van vmbo naar havo, naast het nu stellen van een doorstroomvoorwaarde, ook structureel moet worden verbeterd. Hiertoe zijn verschillende maatregelen genomen.

Ten eerste de curriculumherziening, die het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs betreft. Een van de doelen van deze herziening is te zorgen voor een goede programmatische aansluiting, ook tussen de schoolsoorten in het voortgezet onderwijs. In oktober is het advies van curriculum.nu (behorende bij de bouwstenen die door de ontwikkelteams, bestaande uit leraren en schoolleiders, zijn opgesteld) opgeleverd. Op hiervan zullen de onderwijsdoelen worden geactualiseerd. Parallel hieraan vergelijkt de SLO de inhoud van een aantal vakken op het vmbo in het laatste leerjaar met wat leerlingen aan het einde van het derde leerjaar van de havo geacht worden te hebben geleerd. Door het in kaart brengen van dit verschil is inzichtelijk waar de aansluiting tussen deze programma's kan worden verbeterd en kan dat meegenomen worden in de curriculumherziening. Ook worden – waar nodig – eindexamenprogramma's van algemeen vormende vakken in het vmbo (waaronder het vmbo-examenprogramma wiskunde) zo spoedig mogelijk geactualiseerd, in lijn met de motie Van Meenen.¹⁴ In dat kader is eerder ook besloten om onder meer de vakken Nederlands en aardrijkskunde in het vmbo de syllabi versneld te actualiseren. Deze actualisatie is in 2018 gestart, en zal in 2020 worden uitgebreid met andere syllabusvernieuwingstrajecten (nask 1 en nask 2).

¹³ *Kamerstukken II 2015/16, 31 332, nr. 53, Kamerstukken II 2015/16, 31 289, nr. 307; Kamerstukken II 2016/17, 34 550 VIII, nr. 26.*

¹⁴ *Kamerstukken II 2016/17, 31 293, nr. 368; en Kamerstukken II 2016/17 31 293, nr. 376.*

Daarnaast heeft de regering een onderzoek laten uitvoeren naar de manier waarop havoscholen het programmatische verschil in onderwijsprogramma's beslechten voor ingestroomde vmbo-leerlingen. De resultaten hiervan worden over enkele weken verwacht en zullen mede als input dienen voor de verdere beleidsvorming in de verbetering van de aansluiting tussen het vmbo en het havo.

Ten tweede worden sinds 2017 doorstroomprogramma's gesubsidieerd. Dit gebeurt op grond van het Besluit vaststelling beleidskader subsidies doorstroomprogramma's vmbo-mbo en vmbo-havo. Doorstroomprogramma's dienen ertoe leerlingen die doorstromen naar het havo beter op die overstap voor te bereiden. Dat gebeurt bijvoorbeeld door leerlingen op vakken bij te spijkeren en/of een extra vak te laten volgen. Er is ook de mogelijkheid om een (gesubsidieerd) doorstroomprogramma aan te bieden aan voormalige vmbo-leerlingen die al op het havo zitten.¹⁵ Zodoende wordt het verschil in tempo tussen de schoolsoorten zoveel mogelijk overbrugd, zonder benadeling van havo-leerlingen. Aan het tempo van het havo verandert dit wetsvoorstel immers niets. Genoemde overbrugging vindt overigens ook plaats door de (voorgenomen) doorstroomvoorwaarde dat de leerling een extra vak moet hebben gedaan, aangezien de leerling daardoor inhoudelijk kan worden voorbereid op de overstap en alvast moet laten zien dat hij om kan gaan met de extra tijdsinvestering die op het havo van hem wordt verwacht. De subsidieregeling voor doorstroomprogramma's loopt tot 1 januari 2022 en wordt geëvalueerd.

Ten derde kan LOB voor een goed voorbereide en bewuste overstap naar het havo zorgen, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken. Het Expertisepunt LOB, dat in 2017 is opgericht, ondersteunt scholen hierbij. Het Expertisepunt, waarvoor van rijkswege subsidie wordt verstrekt, ontsluit informatie over LOB op haar website en organiseert landelijke en regionale kennisdelingsbijeenkomsten. Daarnaast kunnen scholen bij het expertisepunt terecht met vragen over onder meer de implementatie van LOB, de kwaliteitsborging en professionalisering. Voor vmbo-scholen is het een wettelijke opdracht dat leerlingen een loopbaandossier opbouwen, dus op deze scholen heeft LOB structurele aandacht in het examenprogramma. De inspectie houdt daarop toezicht. Daarnaast blijkt uit een monitor LOB, gericht op LOB in het voortgezet onderwijs (in het vmbo, havo en vwo) en het mbo uit 2018 dat het onderwerp leeft onder bestuurders, schoolleiders en decanen/LOB-coördinatoren.¹⁶ Er gebeurt al veel op scholen op het gebied van LOB. Scholen bieden veel en diverse LOB-activiteiten en begeleiding aan. Wel signaleerde de monitor nog wat aandachtspunten, onder andere op het gebied van professionalisering. Het Expertisepunt LOB ondersteunt scholen om daaraan te werken.

Naast bovengenoemde maatregelen, waarmee de doorstroom binnen het voortgezet onderwijs wordt verbeterd, zijn er verschillende maatregelen ondernomen om de doorstroom binnen het gehele onderwijs te verbeteren. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hiernaar. Zo is er, in het kader van het gelijke kansenbeleid, subsidie beschikbaar gesteld voor de inrichting van doorstroomprogramma's po-vo (Subsidieregeling

¹⁵ Zie ook het Beleidskader subsidies doorstroomprogramma's vmbo-mbo en vmbo-havo: « Een subsidieaanvraag wordt ingediend door het bevoegd gezag van een vmbo-vestiging in afstemming met één of meer samenwerkende [...] havoscholen. De betrokken partijen stellen hiervoor een plan op, dat door het bevoegd gezag van alle partijen is ondertekend en bij de aanvraag wordt gevoegd. Samenwerking is een voorwaarde voor een subsidieaanvraag.»

¹⁶ Rapportage Startmeting: Stand van zaken Loopbaan Oriëntatie- en Begeleiding in het vo en mbo, in opdracht van het Expertisepunt LOB VO-MBO, Arbeid Opleidingen Consult, 31 augustus 2018. Te raadplegen via <https://www.expertisepuntlob.nl/materialen/lobmaterialen/rapportage-startmeting-monitor-lob>

doorstroomprogramma's po-vo) en mbo-hbo (Subsidieregeling doorstroom mbo-hbo)^{17, 18} en is een wetsvoorstel in voorbereiding om de doorlopende leerroutes vmbo-mbo structureel te verankeren.¹⁹ Ten aanzien van de doorstroom hbo-wo zijn verschillende maatregelen aangekondigd in de Kamerbrief van 1 april 2019.²⁰ Tot slot is het van belang dat jongeren in het pro, die dat kunnen, een succesvolle overstap kunnen maken naar het mbo. Daarom gaan pro-scholen en mbo-instellingen met elkaar in overleg om de best passende route vorm te geven. Om nieuwe samenwerkingen te stimuleren gaat OCW in de wet opnemen dat het pro in samenwerking met het mbo de entreeopleiding kan aanbieden.²¹

De leden van de VVD-fractie stelden nog enige vragen over de gevolgen van het moment van selectie op de doorstroom. Zij vragen de regering om aan te geven wat de resultaten kunnen zijn bij een later selectiemoment op de doorstroom van het vmbo naar het havo en welke mogelijkheden hiervoor benut kunnen worden, naast de 10–14-scholen. Zij vragen de regering voorts te schetsen welke effecten een later moment van selecteren op de schoolkeuze heeft.

Scholen hebben verschillende mogelijkheden om het selectiemoment op een later moment in het voortgezet onderwijs te leggen dan in het eerste leerjaar. De wet- en regelgeving biedt hiervoor de ruimte. Een brede brugklas is een veel toegepaste manier om het selectiemoment te verleggen. Het resultaat van een later selectiemoment kan zijn dat stapelen niet nodig is omdat de leerling op het juiste niveau in het voortgezet onderwijs instroomt. De doorstroom zou dan derhalve minder worden. Een later selectiemoment kan ook effect hebben op de schoolkeuze van leerlingen die de overstap maken van primair onderwijs: het kan immers zinvol zijn om bij de schoolkeuze te kijken hoe interne op- en afstroom op een bepaalde school gestalte krijgt, bijvoorbeeld met brede brugklassen of via andere manieren om doorstroom te faciliteren.

2. Nieuwe regelgeving

In het bovenstaande is de regering voornamelijk ingegaan op vragen met betrekking tot de fundamenteën en contouren van de doorstroomproblematiek van het vmbo naar het havo. Binnen die context is de regering gekomen tot het voorstel om een doorstroomrecht voor gediplomeerde vmbo'ers te realiseren, mits wordt voldaan aan een bij amvb te stellen voorwaarde. De autonomie van onderwijsinstellingen wordt daardoor beperkt. Over de precieze reikwijdte van die beperking is een aantal vragen gesteld.

De leden van de VVD-fractie lezen op pagina 7 van de memorie van toelichting dat onder de nieuwe regelgeving havoscholen «geen aanvullende onderwijskundige eisen» meer mogen stellen die «een overstap van vmbo-leerlingen uit tl of gl naar havo 4 onnodig moeilijk maken». Zij vragen van welke gestelde niet-onderwijskundige eisen aan leerlingen afkomstig van het vmbo die een overstap willen maken naar het havo de regering het wél wenselijk vindt om op schoolniveau onderscheid te maken, en wie bepaalt of gestelde onderwijskundige eisen een overstap «onnodig moeilijk» maken. Zij vragen ook of havoscholen doorstromende leerlingen kunnen verplichten om een doorstroomprogramma of extra

¹⁷ Stcrt. 2017, 37728.

¹⁸ Stcrt. 2017, 13006.

¹⁹ <https://www.internetconsultatie.nl/sterkberoepsonderwijs>.

²⁰ *Kamerstukken II* 2018/19, 31 288, nr. 717.

²¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 31 524, nr. 437.

lessen in bepaalde vakken te volgen en of een school waar tweetalig les wordt gegeven aanvullende taaleisen mag stellen als een leerling afkomstig is van een niet-tweetalige vmbo-school. Zij vragen verder of zij het goed begrijpen dat leerlingen afkomstig van gl of tl die mogen doorstromen naar havo 4, enkel kunnen worden afgewezen op gronden die bij amvb worden vastgesteld. Deze leden vragen ook of, als scholen een lagere drempel mogen hanteren waar het om de inhoudelijke geschiktheid van de leerling gaat, de situatie dat ouders en leerlingen «veel tijd en moeite moeten steken in het zoeken naar een passende plek op een havoschool» (zoals beschreven op pagina 6 van de memorie van toelichting) dan niet voor een deel in stand blijft. Ook willen zij weten waarom ervoor is gekozen om een lagere drempel wel toe te staan maar een, eventueel beargumenteerde, hogere drempel niet.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering een mogelijkheid wil creëren voor vmbo'ers die zonder extra vak hun diploma hebben behaald, zodat dezen alsnog een kans op doorstroom naar havo kunnen krijgen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten op welke gronden het bevoegd gezag wel eigen beleid mag blijven voeren dat niet raakt aan de competenties van leerlingen en aan te geven wat dit in de praktijk betekent. Ook vragen zij op welke gronden een leerling dan nog steeds geweigerd mag worden. Deze leden constateren voorts dat een school geen eigen hogere drempels meer mag hanteren maar wel lagere drempels, waardoor bijvoorbeeld een leerling die volgens de bepalingen van de amvb niet toegelaten hoeft te worden tot havo 4 wel kan worden toegelaten door de school, en vragen de regering toe te lichten wanneer hiervan sprake kan zijn. Deze leden vragen de regering voorts om aan de hand van voorbeelden nader toe te lichten wat er verder verstaan kan worden onder «eisen met betrekking tot kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling».

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering in het gewijzigde voorstel heeft gekozen voor het benoemen van de kennis, vaardigheden en leerhouding van de leerling, terwijl de regering in algemene zin bedoelt een eigen oordeel over de inhoudelijke geschiktheid uit te sluiten. Deze leden merken daarnaast dat zij het weinig aantrekkelijk vinden dat een nieuwe drieslag wordt ingevoegd naast onder meer het recent toegevoegde element van het beoordelen van de leerprestaties (artikel 32e, tweede lid, WVO) en vragen hoe de regering de samenhang in het oog houdt.

Het centrale artikel van dit wetsvoorstel is artikel 27a van de Wet op het voortgezet onderwijs. Dit luidt, na de nota van wijziging, als volgt:

1. Het bevoegd gezag weigert een leerling niet de toelating tot het vijfde leerjaar van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs dan wel het vierde leerjaar van het hoger algemeen voortgezet onderwijs op grond van zijn oordeel over kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling, indien de leerling in het bezit is van een diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs onderscheidenlijk een diploma voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs in de theoretische of gemengde leerweg.
2. In afwijking van het eerste lid, mag het bevoegd gezag de toelating weigeren indien de leerling niet voldoet aan voorwaarden die bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld met betrekking tot kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling.

Deze bepaling betreft de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor het nemen van beslissingen over de toelating van leerlingen. Dat is een ander soort beoordeling dan de (inhoudelijke) beoordeling van de

leerprestaties als zodanig. Laatstgenoemde beoordeling vindt plaats door de leraar, die daar, op grond van artikel 32e van de Wet op het voortgezet onderwijs – de bepaling waarnaar de leden van de SGP-fractie vragen – zelfstandig verantwoordelijk voor is. Beide beslissingen hangen wel met elkaar samen. De toelatingsbeslissing van het bevoegd gezag kan immers zijn grondslag vinden in de beoordeling van de leerprestaties.²²

In beginsel mag het bevoegd gezag de betreffende leerlingen dus niet weigeren op grond van een oordeel over hun kennis, vaardigheden of leerhouding. Met deze terminologie wordt aangesloten bij de wettelijke definitie van de kerndoelen in artikel 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs. Uit deze terminologie volgt dat de havoschool de toelating bijvoorbeeld niet afhankelijk mag maken van behaalde cijfers, het vakkenpakket, of motivatie. De term «inhoudelijke geschiktheid», die de leden van de SGP-fractie voorstellen, is in de ogen van de regering te beperkt, omdat daarmee de leerhouding van de leerling niet wordt bestreken. Daarmee zou het mogelijk blijven om leerlingen te weigeren op grond van bijvoorbeeld motivatiebrieven, hetgeen ongelijke behandeling in de hand werkt (zie daarover paragraaf 2.3).

Weigering op grond van eisen met betrekking tot kennis, vaardigheden of leerhouding is alleen toegestaan indien de leerling niet voldoet aan een of meerdere bij amvb gestelde doorstroomvoorwaarde, die betrekking heeft op genoemde kennis, vaardigheden of leerhouding. De regering bepaalt daarmee de ruimte die een school heeft om leerlingen te weigeren. Bij het bepalen van de omvang van die ruimte – dus bij het bepalen van de doorstroomvoorwaarde – zal de regering uiteraard geen eisen opnemen die zij te belemmerend voor de doorstroom acht. Een zeer hoge cijfereis, bijvoorbeeld, zou veel geschikte leerlingen op voorhand de kans op doorstroom naar het havo kunnen ontnemen. Wanneer de regering er overigens voor kiest om geen doorstroomvoorwaarde in de amvb neer te leggen, mogen scholen geen enkele doorstroomvoorwaarde hanteren en geldt dus een drempelloze doorstroom.

In reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie of scholen een taaleis mogen stellen, of de eis dat aan een doorstroomprogramma is deelgenomen, kan de regering dan ook opmerken dat de inhoud van die amvb bepaalt of dat is toegestaan. Tenzij dat bij amvb mogelijk wordt gemaakt, kunnen havoscholen op grond van dit wetsvoorstel de toelating niet afhankelijk maken van het al dan niet deelnemen aan een doorstroomprogramma, aangezien daarmee de toelatingsbeslissing wordt gebaseerd op een inschatting van kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling. Voor de taaleis geldt hetzelfde. Deze heeft immers betrekking op de kennis van een leerling, en zou daarom alleen toegestaan zijn indien de vast te stellen amvb daarvoor ruimte biedt.

De voorgestelde wettelijke regeling verplicht het bevoegd gezag er niet toe om leerlingen te weigeren die niet aan de doorstroomvoorwaarde te voldoen. Aldus is het toegestaan om een lagere drempel te hanteren. Het bevoegd gezag kan besluiten een vmbo-leerling die niet aan de gestelde landelijke doorstroomvoorwaarde voldoet, wel toe te laten op basis van een eigen inschatting van de geschiktheid van deze leerling. Een havo-school kan ervoor kiezen om leerlingen die geen extra vak hebben gedaan, toch toe te laten, bijvoorbeeld indien hun gemiddelde eindcijfer boven een bepaald niveau komt. Ook deze leerlingen kunnen dus een kans krijgen op doorstroom.

²² Zie ook *Kamerstukken II 2015–2016*, 34 458, nr. 4, p. 26.

Bepaald zou kunnen worden om dergelijke lagere drempels niet toe te staan, door in het wetsvoorstel op te nemen dat de vmbo-leerling die niet aan de doorstroomvoorwaarde voldoet helemaal niet mag doorstromen naar het havo. Met de leden van de VVD-fractie kan worden opgemerkt dat dat nog meer duidelijkheid zou opleveren, maar dit perkt de autonomie van scholen verder in dan nodig en is bovendien niet in het belang van de leerling. Daarom kiest de regering ervoor om de mogelijkheid te behouden dat de havoschool de leerling die niet aan de voorwaarde voldoet toch toelaat op basis van een eigen oordeel over de geschiktheid van de leerling. In zoverre laat het wetsvoorstel wel ruimte voor eigen toelatingsbeleid.

Gezien de doelstellingen van dit wetsvoorstel past het niet om scholen, naast het hanteren van een lagere drempel, ook toe te staan om (beargumenteerd) een hogere drempel toe te passen. Daarmee valt immers de uniformerende werking van dit wetsvoorstel weg, hetgeen gelijke kansen en toegankelijkheid onder druk zet.

Naast weigering op grond van een bij amvb gestelde doorstroomvoorwaarde, laten de voorgestelde bepalingen ruimte voor scholen om leerlingen te weigeren op grond van overwegingen met betrekking tot de capaciteit of de denominatie van de school. Daarnaast treedt het wetsvoorstel niet in de ruimte die scholen hebben om leerlingen te weigeren op grond van hun sociale houding, bijvoorbeeld vanwege ernstig pestgedrag. Dat type overwegingen heeft immers geen betrekking op kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling. Van voornoemde eisen vindt de regering het derhalve wenselijk dat op schoolniveau onderscheid kan blijven worden gemaakt, ook omdat dit tot nu toe onderdeel uitmaakte van het toelatingsbeleid.

2.1 Geen voortzetting van de toelatingscode

De (enige) in deze paragraaf gestelde vraag van de leden van de CDA-fractie is behandeld onder paragraaf 1.1.

2.2 Gelijke kans op doorstroom

De hierboven behandelde ruimte die voor scholen resteert om leerlingen te weigeren, heeft aanleiding gegeven voor een aantal vragen over het risico dat scholen die ruimte misbruiken om de voorgestelde regels te ontwijken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering garandeert dat de mogelijkheid om leerlingen te weigeren op grond van de richting van de school niet wordt gebruikt om specifiek vmbo-gl- of -tl-leerlingen te weigeren, hoe daarop wordt toegezien, en of dit wordt gemonitord.

De regering merkt op dat, op grond van de Algemene wet gelijke behandeling, het toelatingsbeleid van het bevoegd gezag van de havoschool transparant moet zijn en consistent moet worden toegepast. Als een school leerlingen weigert op grond van de denominatie dan zal dat toelatingsbeleid over de volle breedte van de leerlingenpopulatie moeten worden toegepast.²³ Het toepassen van dergelijk beleid op slechts enkele leerlingen – bijvoorbeeld alleen leerlingen die afkomstig zijn van het vmbo – is derhalve niet toegestaan en evident in strijd met de regels hierover in de Algemene wet gelijke behandeling. Het ligt daarom niet voor de hand dat de scholen deze weigeringsgrond zullen gebruiken om specifiek vmbo-leerlingen te weigeren. Ouders/leerlingen die menen dat

²³ Zie CGB 9 september 2008, oordeel 2008–112.

een school in strijd handelt met de Algemene wet gelijke behandeling kunnen een klacht indienen bij het College voor de Rechten van de Mens of een procedure starten bij de civiele rechter. De onderwijsinspectie zal daarnaast toezicht houden op naleving van de regels die in dit wetsvoorstel zijn neergelegd. Die naleving wordt ook gemonitord. De inspectie zal een jaar na de invoering van het doorstroomrecht vmbo-havo een onderzoek doen naar de omgang van scholen met de nieuwe wettelijke doorstroomregeling. Daarnaast zal de regering de komende jaren het percentage stapelaars monitoren. Met de nota van wijziging is aan het wetsvoorstel dan ook een evaluatiebepaling toegevoegd.

De leden van de SGP-fractie vragen naar het risico dat scholen naar andere redenen dan plaatsgebrek of denominatie zullen zoeken om leerlingen te weigeren. Zij vragen ook waarom het door de Raad van State geschetste risico, dat scholen minder royaal zullen zijn in het bieden van gelegenheid om examen in een extra vak af te leggen wanneer bekend is dat de mogelijkheid zonder cijfervereiste garantie biedt op toelating tot het havo, niet reëel zou zijn.

De regering acht deze risico's beperkt. Ten eerste ziet de regering niet in welke andere gronden voor weigering dan plaatsgebrek, denominatie en de bij amvb te stellen doorstroomvoorwaarde, zich makkelijk kunnen voordoen om de regels uit dit wetsvoorstel te ontwijken. Ten tweede moeten leerlingen die na het vmbo willen doorstromen naar het havo waarbij zij gebruik willen maken van de voorgestelde wettelijk doorstroommogelijkheid een extra inspanning doen, namelijk het volgen van een extra eindexamenvak op het vmbo. Het ligt voor de hand dat deze leerlingen goed hebben nagedacht over deze extra inspanning, met behulp van LOB op de vmbo-school en dat zij goed gemotiveerd zijn om deze overstap te maken. De regering verwacht dat de havoschool deze leerlingen dan ook de kans wil bieden op het havo en niet op zoek zal gaan naar redenen om deze leerlingen te weigeren.

Wat betreft het risico met betrekking tot het aanbieden van een extra vak merkt de regering op dat de gelegenheid om een extra vak in het pakket op te nemen door vmbo-scholen wordt geboden, niet door havoscholen die over de toelating beslissen. De regering verwacht dat de mentor op de vmbo-school aan het einde van het derde leerjaar met de leerling de mogelijkheden bespreekt voor vervolgonderwijs na het vmbo en dat hierbij ook de mogelijkheid van een extra eindexamenvak wordt besproken. Zij kunnen dan gezamenlijk bepalen of het extra eindexamenvak een goede keuze is voor de leerling. Ook verwacht de regering dat wanneer dit wetsvoorstel tot wet is verheven, ouders en leerlingen de vmbo-scholen zullen bevragen op de mogelijkheden voor een extra vak. Zij kunnen dit aspect laten meewegen bij de schoolkeuze.

2.3 Voorwaarde aan doorstroom bij algemene maatregel van bestuur

Zoals hierboven aangegeven, kan de ruimte voor scholen om leerlingen op grond van hun kennis, vaardigheden of leerhouding te weigeren worden uitgebreid door middel van een bij amvb te stellen doorstroomvoorwaarde. Het wetsvoorstel voorziet dus in delegatie aan de regering. Over deze delegatiebepaling is een aantal vragen gesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen of op deze amvb een voorhangprocedure van toepassing is. De leden van de CDA-fractie vragen of, indien blijkt dat scholen leerlingen die niet voldoen aan de doorstroomvoorwaarden, op grond van een bepaalde motivering die vaker voorkomt wel

toelaten, de amvb daarop kan worden aangepast. De leden van de fractie van D66 hebben een soortgelijke vraag, namelijk of het mogelijk is om in de toekomst aanvullende doorstroomvoorwaarden in de amvb op te nemen. Deze leden vragen ook of de wet grenzen stelt aan de voorwaarden die gesteld kunnen worden. De leden van de PvdA-fractie stellen een soortgelijke vraag als de fractie van de VVD, namelijk of het element van zo'n extra vak eventueel pas vast komt te liggen zodra de Kamer heeft ingestemd met de algemene maatregel van bestuur.

Regels over de toelating (tot hogere leerjaren) zijn van oudsher opgenomen in het Inrichtingsbesluit WVO, dat zijn grondslag vindt in artikel 27, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs. Zo bepaalt het Inrichtingsbesluit WVO in artikel 6 dat een leerling die een deel van het eerste leerjaar van het mavo heeft doorlopen, tot het havo of vwo kan worden toegelaten, indien de studieresultaten daartoe aanleiding geven. Voorheen gaf het Inrichtingsbesluit WVO ook regels over toelating tot hogere leerjaren, in artikel 10 (oud). Daarin werd bijvoorbeeld bepaald dat een leerling niet tot het derde leerjaar werd geweigerd op de grond dat deze een of meer vakken niet had gevolgd. Ook was daarin bepaald dat tot het vierde leerjaar van het havo slechts een aantal categorieën leerlingen mochten worden toegelaten, waaronder leerlingen met een mavo-diploma, mits examen was afgelegd in ten minste zes vakken.

De regering acht het gepast om de doorstroomvoorwaarde(n) op te nemen in het Inrichtingsbesluit WVO. Het gaat immers hetzelfde soort regels (over de toelating tot het vierde leerjaar van het havo) als de regels die van oudsher in het Inrichtingsbesluit WVO zijn opgenomen. Delegatie is bovendien noodzakelijk omdat, zoals aangegeven in de memorie van toelichting, de regels ten aanzien van de doorstroomvoorwaarde over een bepaalde mate van flexibiliteit moeten beschikken. Toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld de curriculumherziening) kunnen immers aanleiding zijn voor wijziging of het laten vervallen van de doorstroomvoorwaarde(n). De regering heeft bij de uitoefening van deze regelgevende bevoegdheid wel de grenzen van het voorgestelde artikel 27a in acht te nemen. De te stellen voorwaarden moeten zich beperken tot kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling.

Hieruit volgt dat het uiteraard ook mogelijk is om aanvullende doorstroomvoorwaarden op te nemen, of om de amvb aan te vullen met effectief gebleken voorwaarden die scholen stellen aan leerlingen die niet aan de in de amvb neergelegde voorwaarde voldoen.

Ook volgt uit het voorgaande de keuze van de regering om geen voorhangprocedure op genoemde amvb van toepassing te verklaren. Op het Inrichtingsbesluit WVO – als geheel – is ook geen voorhangprocedure van toepassing (zie artikel 121 van de Wet op het voortgezet onderwijs), terwijl daarin, als gezegd, regels over de voorwaarden waaronder toelating is toegestaan zijn neergelegd, waaronder – voorheen – ook regels over toelating tot het vierde leerjaar van het havo. Nu het hier dezelfde materie betreft, ligt het niet voor de hand om betrokkenheid van het parlement bij de vaststelling van de amvb voor te schrijven door middel van een voorhangprocedure.

In de memorie van toelichting en het nader rapport heeft de regering haar voornemens uitgesproken met betrekking tot de inhoud van deze amvb. De daarin neer te leggen doorstroomvoorwaarde betreft de eis dat de vmbo- tl of -gl-leerling succesvol eindexamen heeft gedaan met een extra vak in het pakket. Deze keuze vindt zijn basis in een aantal overwegingen, die hieronder aan de orde komen.

Een van deze overwegingen volgt uit cijfers met betrekking tot het studiesucces van havoleerlingen die afkomstig zijn van het vmbo. Havoleerlingen afkomstig uit het vmbo hebben meer kans op het behalen van het havodiploma indien zij eindexamen in een extra vak op het vmbo hebben gedaan. Over deze cijfers en de daaruit voortvloeiende inzichten is een aanzienlijk aantal vragen gesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om aan te geven of er voorspellende indicatoren zijn te bepalen waarmee verwacht kan worden dat een bepaalde leerling vanuit het vmbo een gerede kans heeft om door te kunnen stromen naar het havo. Zij vragen naar een weergave van een aantal cijfers en verbanden. Met name vragen zij naar de huidige slagingspercentages voor havoleerlingen afkomstig van het vmbo, of er een verband lijkt te zijn tussen het cijfergemiddelde dat een leerling haalde op het vmbo en het slagingspercentage op het havo, of er een verband bestaat tussen het volgen van een extra (avo-)vak en het slagingspercentage, en naar verschillen in de slagingspercentages op het havo tussen leerlingen die eerst de tl hebben gedaan en leerlingen die afkomstig zijn van de gl. Deze leden vragen of de regering bereid is een onderzoek naar deze verbanden in te stellen indien deze indicatoren niet bekend zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe groot het percentage leerlingen is dat een voldoende haalde voor het extra vak op hun eindexamen en of dat gelijk is aan de in de memorie van toelichting genoemde percentages van leerlingen die eindexamen doen in een extra vak (33,8% van de tl-leerlingen en 41,1% van de gl-leerlingen). Deze leden lezen tevens dat het doorstromingsucces bij leerlingen vmbo-tl die met succes een extra vak hebben afgelegd, met 67,6% iets hoger ligt dan bij degenen die dat niet hebben gedaan: 60,2%. De leden vragen de regering nader toe te lichten waarom een dergelijk klein verschil het instellen van een extra vak als doorstroomvoorwaarde rechtvaardigt. Zij vragen of er andere redenen kunnen zijn voor het verschil, bijvoorbeeld een doorstroomprogramma. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat bij leerlingen uit het vmbo-gl het doorstromingsucces juist iets lager is bij een extra vak maar dat er in de jaren daarvoor wel een klein verschil was in succes ten voordele van de leerlingen met een extra vak en vragen of er voor dit verschil ten opzichte van de vmbo-tl leerlingen een verklaring is. Ook vragen zij of dit er niet ook op duidt dat de verschillen statistisch te gering zijn om een extra vak als succesfactor aan te wijzen. Deze leden vragen of de regering heeft overwogen om op basis van deze cijfers de voorwaarde van een extra vak voor vmbo-gl-leerlingen te laten vervallen. Deze leden vragen voorts hoe groot het percentage leerlingen op het vmbo-tl en vmbo-gl is dat gemiddeld een 6,8 haalt, en hoe dat percentage zich verhoudt tot de eerdergenoemde cijfers en percentages van de leerlingen die een extra vak volgen op het vmbo. Ten slotte vragen zij waarom de regering de mening is toegedaan dat een extra vak de toegankelijkheid minder beperkt dan een cijfereis.

De leden van de D66-fractie vragen hoeveel vmbo-leerlingen op dit moment een extra avo-vak volgen en of het op elke vmbo-opleiding mogelijk is een extra vak te volgen. Mocht dat niet zo zijn, dan vragen deze leden om aan te geven op hoeveel scholen geen gelegenheid wordt gegeven tot het volgen van een extra vak.

De gevraagde gegevens zijn beschikbaar en worden in de bijlage weergegeven in negen tabellen²⁴. De daarin opgenomen cijfers zijn afkomstig van DUO. Als context bij de cijfers moet worden meegegeven

²⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

dat het aantal gl'ers dat jaarlijks doorstroomt ruim 200 is. Het aantal tl'ers dat jaarlijks doorstroomt ligt rond de 8000. Hierdoor zijn de cijfers ten aanzien van de tl-leerlingen betrouwbaarder dan die ten aanzien van de gl-leerlingen. Immers, uitschieters in het (absolute) aantal geslaagden in de gemengde leerweg hebben meteen grote gevolgen voor de slagingspercentages.

In tabel 1 is weergegeven wat de slagingspercentages zijn van leerlingen die vanuit het vmbo-tl of -gl doorstromen naar het havo. Deze fluctueren wat de gemengde leerweg betreft tussen de 69% en de 82% (na drie jaar) en wat de theoretische leerweg betreft tussen de 74% en de 82%.

In tabellen 2 en 3 is het verband weergegeven tussen het studiesucces van leerlingen afkomstig uit het vmbo en het feit of zij wel of geen extra vak op het vmbo hebben gedaan. Dit verband is over meerdere jaren te zien. In ieder jaar zijn de resultaten van de vmbo'ers met een extra vak beter dan de vmbo'ers zonder extra vak. Anders dan de leden van de CDA-fractie is de regering van oordeel dat het hier niet gaat om geringe verschillen. In de tl gaat het om een verbetering van (ongeveer) tussen de 6 en de 8 procentpunten. Bijvoorbeeld: van de leerlingen die in 2015 eindexamen in het vmbo deden slaagde 69% zonder extra vak en 76,7 procent met een extra vak na drie jaar voor het havo. Er zijn geen kwalitatieve gegevens beschikbaar die dit verschil in slagingspercentage tussen wel of geen extra vak op het vmbo verklaren. Verder zijn er op dit moment nog geen gegevens over een mogelijk verband tussen deelname aan een doorstroomprogramma en het slagingspercentage.

In de gl is de variatie in het verband tussen het slagingspercentage en het wel of niet gedaan hebben van een extra vak groter. Het verschil in slagingspercentages varieert tussen de 0 en de 20 procentpunten. Deze variatie is, als gezegd, te verklaren door de kleinere populatie van gl-leerlingen en duidt er dus niet op dat het extra vak geen (significant) positief effect zou hebben op de slagingspercentages op het havo en is derhalve geen reden voor de regering om het voornemen om het extra vak als doorstroomvoorwaarde te hanteren te heroverwegen. De regering heeft bij keuze voor een doorstroomvoorwaarde ook meegewogen dat vmbo-leerlingen die hebben laten zien dat zij een extra stap op het vmbo aankunnen een grotere kans hebben om ook het havo aan te kunnen. De regering heeft ervoor gekozen om die extra stap te laten bestaan uit het kiezen van een extra vak in het eindexamenpakket. Argument hiervoor is dat deze extra inspanning op het vmbo bijdraagt aan de verkleining van het verschil in de onderwijsprogramma's tussen het vmbo en het havo en dat de leerling daarmee laat zien een extra studiebelasting aan te kunnen.

Een soortgelijk verband is te zien ten aanzien van een cijfereis. Dit vloeit voort uit tabellen 4 t/m 6. Daaruit volgt bijvoorbeeld dat van de vmbo-leerlingen die in 2015 slaagden in de theoretische leerweg met een gemiddeld eindcijfer van een 6, een 6,5 en een 6,8, respectievelijk 74,2%, 78,2% en 82,1% slaagden. Voor andere jaren geldt ongeveer hetzelfde.

Een cijfereis leidt derhalve ook tot een verhoogde slaagkans. De regering is echter niet voornemens een dergelijke eis als doorstroomvoorwaarde te hanteren. Wanneer de vmbo-leerling eindexamen doet in een extra vak draagt dit bij aan het verkleinen van het verschil in het curriculum tussen het vmbo en het havo. De leerling leert dan op het vmbo meer ten opzichte van het verplichte examenprogramma en hiervan heeft de leerling profijt bij een overstap naar de havo. Bij een cijfereis is dat niet zo: de leerling wordt beter in dezelfde leerstof maar er is geen sprake van verbreding van kennis en vaardigheden. Daarnaast heeft de eis van een extra vak als voordeel dat de leerling hier bewust voor kan kiezen en zich

kan voorbereiden op de overstap naar de havo, terwijl het al dan niet voldoen aan een cijfereis voor een leerling op voorhand veel meer ongewis is. Bovendien is bij het stellen van een cijfereis arbitrair hoe hoog deze eis zou moeten zijn.

Tabel 7 geeft procentueel weer hoeveel leerlingen met een extra vak op het vmbo zijn geslaagd, en dus hoeveel leerlingen – als de regels uit het wetsvoorstel en de voorgenomen amvb nu al zouden gelden – toegang zouden hebben tot het havo. Van een extra vak is sprake wanneer een leerling het vmbo-diploma behaalt met meer dan het aantal verplichte eindexamenvakken. Anders gezegd: het extra vak moet onderdeel uitmaken van de uitslagbepaling van het eindexamen. Het is op basis van de gegevens van DUO niet mogelijk om vast te stellen of de leerlingen met een extra vak daarvoor een voldoende hebben gehaald, omdat niet vast te stellen is welk vak het extra vak van een vmbo-leerling is. Leerlingen moeten in de vrije ruimte meerdere vakken kiezen. Eén van die vakken kan als extra vak betiteld worden maar dit vak is niet als zodanig herkenbaar.

In de theoretische leerweg ligt het percentage dat slaagt met een extra vak tussen (ongeveer) de 30% en de 35%, zo volgt uit de al genoemde tabel 7. Uit tabel 8 blijkt dat het percentage leerlingen met een gemiddeld eindcijfer van 6,8 ongeveer dezelfde percentages oplevert, met een uitschieter van 40% in 2014. De percentages van leerlingen met een met gemiddeld se-cijfer van 6,8 of hoger liggen rond de 32% (zie tabel 9).

Leerlingen die nu een extra vak volgen doen dat niet altijd met het oog op doorstroom naar het havo. Scholen bieden nu al de gelegenheid tot het volgen van een extra vak. Uit de derde monitor van de toelatingscode blijkt dat 90% van de ondervraagde scholengemeenschappen met een vmbo-afdeling de mogelijkheid biedt tot het doen van een zevende examenvak.²⁵ Hoewel er dus scholen zijn die geen extra vak aanbieden – hoeveel dat er precies zijn is op basis van de beschikbare gegevens niet te zeggen – is de verwachting, zoals aangegeven, dat wanneer de nieuwe regelgeving in werking treedt, ouders en leerlingen de vmbo-scholen zullen bevragen over de mogelijkheden voor een extra vak. Wanneer de vmbo-school terughoudend is, zullen zij mogelijk voor een andere vmbo-school kiezen waar een extra vak wel kan worden gevolgd.

De leden van de VVD-fractie vroegen nog naar de bereidheid van de regering om – op basis van gegevens over voorspellende indicatoren ten aanzien van het studiesucces -niet alleen de doorstroom van het vmbo naar het havo beter te faciliteren, maar ook de aanloop naar het examenjaar, in die zin dat als die voorspellende waarde in leerjaar 2 al enigszins aangeeft dat een leerling die wil doorstromen al in leerjaar 2 kan beginnen met de voorbereiding op de doorstroom.

De regering merkt hierover op dat leerjaar 2 van het vmbo behoort tot de onderbouw. Leerlingen volgen in dat leerjaar een breed onderwijsprogramma waardoor alle doorstroommogelijkheden nog open liggen, naar mbo en naar havo. In de bovenbouw van het vmbo wordt loopbaan oriëntatie en -begeleiding aangeboden, op basis waarvan leerlingen hun keuze voor vervolgonderwijs na het vmbo beter kunnen maken.

Door leden van verschillende fracties zijn vragen gesteld over de inhoud van deze doorstroomvoorwaarde en over de geschiktheid van mogelijke alternatieve doorstroomvoorwaarden. Bij de behandeling van deze vragen

²⁵ Monitor toelatingsbeleid vmbo-havo, derde meting, bijlage bij Kamerstukken II 2016–2017, 30 079, nr. 69, p. 28.

zal eerst worden ingegaan op vragen van meer algemene aard, waarna een aantal overwogen alternatieven aan de orde zal komen.

De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat er werkelijk ruimte bestaat voor een open debat. Deze leden vragen of de regering die ambitie onderschrijft en in hoeverre bijstelling van de voorgestelde koers met betrekking tot de keuze voor het extra vak als doorstroomvoorwaarde een reële mogelijkheid is.

De regering onderschrijft dat er ruimte is voor een open debat en dat bijstelling van de voorgestelde koers mogelijk is. Bij een wetsvoorstel als deze mag van de regering worden verwacht dat zij in een vroeg stadium aangeeft wat haar plannen zijn met betrekking tot de voorgestelde gedelegeerde bevoegdheid, ook omdat juist daarmee aan de Kamer de gelegenheid wordt gegeven daarover debat te voeren. Het verslag geeft ervan blijk dat de Kamer deze gelegenheid aangrijpt, getuige de vele vragen over het voornemen om het extra vak als doorstroomvoorwaarde te hanteren. Navolgende bespreking van die vragen zal nader inzicht geven in de overwegingen van de regering hieromtrent.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom er niet voor is gekozen om eerst meer duidelijkheid te krijgen over welke voorwaarden het meest voorspellend en doorslaggevend zijn voor een goede doorstroom, alvorens dit in een wet en/of amvb wordt vastgelegd. De leden van de PvdA-fractie vragen de voordelen en nadelen van het extra vak als doorstroomvoorwaarde te schetsen.

Door de regering is het voornemen over de inhoud van de doorstroomvoorwaarde bepaald op basis van een aantal overwegingen en uitgangspunten. Met in het achterhoofd de inhaalslag die vmbo-leerlingen moeten maken op het havo, is het wenselijk dat de doorstroomvoorwaarde bijdraagt aan die inhaalslag, zodat de kans dat de leerling een havo-diploma gaat halen, ook wordt vergroot. Een en ander moet bovendien kunnen worden gestaafd met beschikbare data over het studiesucces. Een doorstroomvoorwaarde moet daarnaast ook voor alle leerlingen gelijk zijn en de toegankelijkheid van het havo moet gewaarborgd blijven.

Op basis van deze uitgangspunten is de regering tot het voorstel van het extra vak als doorstroomvoorwaarde gekomen. Een dergelijke voorwaarde draagt immers bij aan het overbruggen van het verschil tussen vmbo en havo, leidt, zo volgt uit de data (zie tabellen 2 en 3), tot een hoger studiesucces, en is voor alle leerlingen gelijk. Bovendien wordt daarmee de toegankelijkheid van het havo gewaarborgd, aangezien deze voorwaarde niet dermate streng is dat slechts zeer weinig leerlingen daaraan kunnen voldoen. De regering herhaalt in dit verband dat zij het risico dat niet alle vmbo-scholen een extra vak aanbieden, beperkt acht (zie hierboven, aan het slot van paragraaf 2.2). In de memorie van toelichting zijn deze uitgangspunten en de daarop gebaseerde, voorgenomen keuze ook aan de orde gekomen. Uit onderstaande bespreking van de vragen over mogelijke alternatieven volgt waarom deze volgens de regering minder geschikt zijn.

De leden van de CDA-fractie stellen vragen over de precieze vormgeving van de eis van het extra vak en de gevolgen daarvan voor leerlingen. Zij vragen de regering verder of het succesvol examen doen in een extra vak ook afhangt van het extra vak waarin examen is gedaan. Zij vragen om aan te geven vanaf welk schooljaar het extra vak gevolgd moet worden om er eindexamen op het vmbo in te kunnen doen. Zij vragen ook om in te gaan op het verschil tussen vmbo-tl-leerlingen en vmbo-gl-leerlingen. De leden van de GroenLinks-fractie hebben ook vragen over tl-leerlingen

gl-leerlingen. Zij constateren dat een havist eindexamen doet in twee algemeen vormende vakken meer dan een vmbo-gl-leerling (bij een vmbo-tl-leerling gaat het om één vak) en vragen of er dan voor een vmbo-gl-leerling minder inhoudelijke overbrugging is dan voor een vmbo-tl-leerling. Zij vragen ook of voor gl-leerlingen meer begeleiding op het havo zal zijn. Deze leden vragen of de regering kan aangeven wat er voor een leerling aan voorafgaat (onder andere qua begeleiding en keuzemomenten) als hij of zij aan het einde van het derde jaar de keuze moet maken om (mogelijk) te willen doorstromen.

In de amvb waarin de doorstroomvoorwaarde wordt neergelegd, zal nader worden ingegaan op de vraag welk vak als extra vak kan gelden. Hierin wordt in ieder geval geregeld dat het geen beroepsgericht vak of een schooleigen vak mag zijn. Reden hiervoor is dat deze vakken niet ook op het havo kunnen worden gevolgd. De vmbo-leerling kan een extra vak kiezen uit de algemeen vormende vakken. Het extra vak zal moeten worden gevolgd in het vierde leerjaar van het vmbo. De keuze voor dat extra vak maakt de leerling aan het einde van het derde leerjaar, wanneer hij nog een breed samengesteld vakkenpakket heeft. Dan moet hij immers kiezen voor de vakken waarin eindexamen wordt afgelegd. Vlak voor het eindexamen kan de leerling vervolgens beslissen om het extra vak alsnog te laten vallen en er geen eindexamen in te doen. Bij het maken van die keuze biedt LOB de benodigde begeleiding (zie ook hierboven). Begeleiding bij de overstap is er ook in de vorm van doorstroomprogramma's. Het blijkt dat leerlingen daarin vooral worden bijgespijkerd op de inhoud van de verschillende vakken en/of een extra vak volgen.²⁶

In de amvb zal geen onderscheid worden gemaakt tussen leerlingen die vmbo-gl of leerlingen die vmbo-tl volgen. Voor beide groepen zullen dezelfde voorwaarden gelden met betrekking tot het extra vak. Dit betekent, zoals de leden van de GroenLinks-fractie opmerken, dat er voor de gl-leerling minder inhoudelijke overbrugging naar het havo is dan voor de tl-leerling. Immers, de onderwijsprogramma's van de algemeen vormende vakken in de gemengde leerweg en de theoretische leerweg zijn voor de bovenbouw en in het eindexamenjaar weliswaar hetzelfde, maar de tl-leerling doet eindexamen in zes algemeen vormende vakken, terwijl dat er voor de gl-leerling vijf zijn. De regering wenst het gl-leerlingen echter niet onnodig lastig maken om door te stromen door bijvoorbeeld twee extra vakken door te schrijven. In dit verband wijst zij erop dat de gl-leerling, naast de algemeen vormende vakken, een beroepsgericht programma volgt. Dit vereist evenveel tijdsinvestering als een algemeen vormend vak. Wat betreft de breedte van het onderwijsprogramma is er dus geen verschil tussen gl- en tl-leerlingen. Bovendien heeft de gl-leerling aangetoond hetzelfde niveau aan te kunnen als de tl-leerling, aangezien, als gezegd, het niveau van de vakken op het tl en het gl hetzelfde is.

Voor tl- en gl-leerlingen kan de vmbo-school, ook in samenwerking met de havoschool, een doorstroomprogramma aanbieden. De school heeft de mogelijkheid om binnen dat programma te differentiëren tussen leerlingen in de gl en de tl, bijvoorbeeld in het bijspijkeren in een of meerdere vakken.

De leden van de PvdA-fractie stelden ook vragen over de inhoud en gevolgen van de doorstroomvoorwaarde, maar dan ten aanzien van de overstap havo-vwo. Zij vragen op welke wijze de regering in de amvb rekening wil houden met de verschillende profieleisen van havo en vwo,

²⁶ Doorstroomprogramma's vmbo-mbo en vmbo-havo; beschrijving van de eerste tranches, Oberon en SEO in opdracht van NRO, 29-1-2019.

en of zij vindt dat de verplichte extra moderne vreemde taal in het vwo een blokkade mag vormen voor de doorstroom van scholieren met een overigens goed havo-diploma.

Net als bij doorstroom van vmbo naar havo, ligt het bij havo-vwo voor de hand om een doorstroomvoorwaarde te kiezen die aansluit bij de verschillen tussen de vakkenpakketten, dus bij voorkeur een vak dat op het hogere niveau ook gevolgd gaat worden. Daarmee wordt immers het verschil in het onderwijsprogramma tussen beide schoolsoorten ten dele overbrugd.

Wat die doorstroomvoorwaarde precies zal inhouden, zal bij amvb moeten worden bepaald. Daarin zal de gemaakte keuze nader worden toegelicht en onderbouwd. Gegeven de argumenten voor de voorgenomen doorstroomvoorwaarde voor vmbo-gl/tl-havo ligt voor de hand om de doorstroomvoorwaarde aan te laten sluiten bij de doorstroomvoorwaarde voor vmbo-havo, dus ook een extra vak. Ook op vwo moeten leerlingen namelijk in een vak meer examens doen in vergelijking met op havo. Gezien de aanwijsbare verschillen tussen de vakkenpakketten op havo en vwo, zal dit extra vak vaak wiskunde (voor havisten met een C&M profiel) of een tweede moderne vreemde taal betreffen (voor havisten met andere profielen). Op het vwo zullen alle leerlingen de vakken moeten volgen die bij hun profiel horen en kunnen geen uitzonderingen worden gemaakt voor voormalig havisten voor bijvoorbeeld wat betreft de tweede moderne vreemde taal, aangezien dit een vorm van kansenongelijkheid is en omdat het afbreuk doet aan het civiele effect van het diploma. Een consequentie daarvan kan zijn dat havisten die geen eindexamen hebben gedaan in een tweede moderne vreemde taal moeite zullen hebben met de tweede moderne vreemde taal wanneer zij zijn doorgestroomd naar het vwo en dit kan een blokkade vormen om succesvol af te studeren, maar dit geldt ook voor vwo'ers die moeite hebben met talen.

Over mogelijke alternatieve doorstroomvoorwaarden is een aantal vragen gesteld. Deze betreffen het gebruik van motivatie(brieven), doorstroomprogramma's, een cijfereis en meer flexibele criteria.

De leden van de VVD-fractie vragen welke bezwaren de regering heeft tegen scholen die als voorwaarde stelden dat leerlingen een motivatiebrief moesten sturen, in hoeverre een motivatiebrief ook een hulpmiddel is om een bewuste keuze te maken in de stap na het afronden van het vmbo, en hoeveel leerlingen er op basis van een motivatiebrief zijn geweigerd op een middelbare school naar keuze.

Het schrijven van een motivatiebrief kan voor een leerling een zinvol onderdeel zijn van loopbaanoriëntatie en -begeleiding. In een motivatiebrief kan de leerling reflecteren op zijn talenten, voorkeuren en mogelijkheden voor de verdere ontwikkeling en onderwijsloopbaan. Dit kan bijdragen aan meer weloverwogen keuze voor vervolgonderwijs na het vmbo. Als doorstroomvoorwaarde is de vereiste van een motivatiebrief echter minder geschikt, omdat dit kan leiden tot kansenongelijkheid voor leerlingen. Het vereiste van een motivatiebrief houdt in dat leerlingen moeten opschrijven waarom zij willen doorstromen naar de havo. Op basis van de motivatiebrief, vaak in combinatie met een aanbeveling van de mentor van de vmbo-leerling en een gesprek, vormt men een oordeel over de vraag of de leerling voldoende gemotiveerd is (studiehouding) om door te stromen naar het havo. Iedere school bepaalt daarbij dan zelf wat de acceptabele ondergrens van motivatie is en welke leerlingen voldoen aan die ondergrens. Dat is per definitie een subjectieve beoordeling. Een dergelijk vereiste staat daarom een gelijke kans op doorstroom in de weg. Er zijn op landelijk niveau overigens geen

gegevens over de vraag hoeveel leerlingen zijn geweigerd op basis van een motivatiebrief.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in dit verband of de regering redenen heeft om aan te nemen dat leerlingen die de keuze maken om door te stromen daar onvoldoende voor gemotiveerd zouden zijn.

Die heeft zij niet. De regering meent wel dat de extra stap die wordt gevraagd van de leerling om een wettelijk doorstroomrecht te verkrijgen, bijdraagt aan het succesvol doorlopen van het havo, zoals ook blijkt uit de eerder besproken slagingspercentages.

Wat de doorstroomprogramma's betreft, vragen de leden van de CDA-fractie te reflecteren op het oordeel van de Raad van State dat deze inperking proportioneel zou zijn indien deze betrekking zou hebben op de volgens de Raad meest voorspellende factor voor doorstroomsucces, namelijk doorstroomprogramma's, maar dat er in dit wetsvoorstel geen eisen ten aanzien van doorstroomprogramma's zijn opgenomen. Deze leden vragen de regering of het mogelijk is aan te geven hoe succesvol de leerlingen zijn die een doorstroomprogramma hebben gevolgd en hoe dit zich verhoudt tot het volgen van een extra vak of een cijfereis, en als blijkt dat een doorstroomprogramma van groot belang is voor het doorstroomsucces, of het dan niet logisch is om hier juist voorwaarden aan te stellen? De leden van de D66-fractie stellen een soortgelijke vraag, namelijk naar een nadere toelichting van de keuze voor een doorstroomvoorwaarde in plaats van een doorstroomprogramma.

De regering merkt op dat doorstroomprogramma's niet verplicht zijn gesteld in de onderwijswetgeving. Doorstroomprogramma's worden dan ook onverplicht door vmbo-scholen georganiseerd in samenwerking met de havoschool, waarbij een eigen invulling aan het programma wordt gegeven. Wel worden doorstroomprogramma's gesubsidieerd, op grond van het Besluit vaststelling beleidskader subsidies doorstroomprogramma's vmbo-mbo en vmbo-havo²⁷. De huidige regeling loopt tot 1 januari 2022 en wordt geëvalueerd.²⁸ Op basis daarvan wordt het beleid hieromtrent verder ontwikkeld. Afhankelijk van die evaluatie en beleidsontwikkeling kan het in de toekomst wenselijk blijken om de subsidie voor doorstroomprogramma's te continueren en/of als doorstroomvoorwaarde te hanteren dat een leerling een doorstroomprogramma moet hebben gevolgd, in combinatie met de verplichting van scholen om doorstroomprogramma's aan te bieden. Op dit moment is er nog onvoldoende informatie beschikbaar om dergelijke maatregelen te nemen.

Wat een cijfereis betreft, vragen de leden van de fractie van GroenLinks waarom de regering een cijfereis als doorstroomvoorwaarde overweegt. De leden van de SGP-fractie lezen in het nader rapport dat de cijfereis volgens de regering ongeschikt zou zijn, omdat leerlingen daarmee niet kunnen laten zien dat zij een uitgebreider programma aankunnen. Deze leden vragen de regering of deze het niveau van het onderwijs bewust buiten beschouwing laat en de breedte van het programma als vrijwel absolute maat hanteert. Zij vragen ook toe te lichten waarom het logisch en verstandig zou zijn om een vmbo'er met een gemiddelde van 5,6 het recht te geven om in te stromen in het havo. Deze leden vragen eveneens waarom de regering meent te kunnen en moeten afwijken van een criterium dat in de code van de VO-raad jarenlang centraal stond en dat in het veld een brede herkenning oproept.

²⁷ Stcrt. 2017, 30745.

²⁸ Het NRO doet onderzoek naar de effecten van de doorstroomprogramma's.

De regering heeft overwogen een cijfereis te stellen. Zoals eerder aangegeven kiest de regering daar niet voor. Er is voor gekozen om de breedte van het vakkenpakket te betrekken bij het kiezen van de doorstroomvoorwaarde. Dit omdat de inhoud van de verschillende vakken en het aantal vakken in het vmbo en het havo niet helemaal overeenkomt. Wanneer een vmbo-leerling het havo instroomt met in ieder geval meer bagage in de breedte, dan wordt de kans op succes op het havo groter.

De regering wenst op deze plaats de stelling te nuanceren dat zij door deze keuze afwijkt van een criterium dat brede herkenning in het veld oproept. In de toelatingscode was neergelegd dat havoscholen maximaal een 6,8 hanteren wanneer zij een cijfereis stellen. Die afspraak bood dus ruimte voor variatie in het toelatingsbeleid van scholen. Bovendien: niet alle scholen hielden zich aan deze afspraak (in 2016 betrof het 84% van de ondervraagde scholen).²⁹ De bedoeling van de eis die de regering voor ogen staat is om wél een uniforme, gelijke kansen biedende doorstroomvoorwaarde te stellen. In dit verband moet er ook op worden gewezen dat, naast de afspraak over de cijfereis, in de toelatingscode ook andere afspraken waren opgenomen, bijvoorbeeld het voorbereiden van leerlingen op de overstap met als doel de programmatische verschillen tussen het vmbo en het havo te verminderen. Het volgen van een extra vak draagt bij aan het bereiken van dit doel. En scholen kunnen hiermee doorgaan ondanks het ontbreken van de code. Daar komt ook bij dat, zoals eerder vermeld, nu al een substantieel deel van de vmbo-leerlingen in zowel de gemengde als de theoretische leerweg een extra eindexamenvak volgt. De voorgenomen doorstroomvoorwaarde sluit derhalve ook goed aan bij de huidige praktijk bij scholen en leerlingen.

Een gevolg van de keuze om geen cijfereis te stellen, is dat het inderdaad mogelijk is dat een leerling doorstroomt die een 5,6 als gemiddeld eindcijfer heeft behaald. De regering wijst erop dat de theoretische leerweg mede gericht is op doorstroom naar het havo (zie artikel 9 en 10 van de Wet op het voortgezet onderwijs). Doorstroom van gediplomeerde vmbo-tl'ers naar het havo is derhalve een reguliere route. Voor leerlingen in de gemengde leerweg is dit weliswaar niet in de wet vastgelegd, maar het niveau van de algemeen vormende vakken is wel hetzelfde als in de theoretische leerweg. Hierdoor is ook doorstroom naar de havo vanuit de gemengde leerweg een mogelijke route. Daarbij komt dat de leerling die voldoet aan de te stellen doorstroomvoorwaarde heeft aangetoond een extra belasting aan te kunnen. Daarom wil de regering deze leerling de kans op doorstroom naar het havo niet ontnemen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering heeft overwogen om flexibele criteria in de amvb op te nemen. Hiervoor heeft de regering bewust niet gekozen. Daaraan kleefte namelijk het nadeel dat het voor leerlingen onduidelijk blijft aan welke voorwaarde zij moeten voldoen, terwijl dit wetsvoorstel gelijkheid en transparantie van de doorstroom beoogt.

Tot slot merkt de regering op dat het neerleggen van de voorwaarde in een amvb flexibiliteit biedt om aanpassingen te doen naar aanleiding van ontwikkelingen in bijvoorbeeld de curriculaansluiting tussen het vmbo en het havo.

²⁹ *Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VIII, nr. 26*

3.1 Ruimte om het onderwijs in te richten

De in deze paragraaf gestelde vragen over keuze voor het extra vak als doorstroomvoorwaarde en de geschiktheid van doorstroomprogramma's als alternatieve doorstroomvoorwaarde, afkomstig van de leden van de CDA-fractie, zijn behandeld in paragraaf 2.3.

3.2 Aansluiting voorwaarden op het nieuwe curriculum

De in deze paragraaf gestelde vraag van de leden van de CDA-fractie, met betrekking tot de mogelijke overbodigheid van het wetsvoorstel wanneer de curriculumherziening is ingevoerd, is hierboven behandeld onder het kopje «Algemeen».

De in deze paragraaf gestelde vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, over de aansluiting van de onderwijsprogramma's, is behandeld onder paragraaf 1.2.

3.3 Relatie met doorstroom havo-vwo

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over het moment van indiening van de nota van wijziging, is behandeld onder «Algemeen». Hun vraag over andere maatregelen om doorstroom te verbeteren is behandeld onder 1.2.

De vragen van de leden van de PvdA-fractie over de doorstroomvoorwaarde inzake havo-vwo zijn behandeld onder paragraaf 2.3.

4. Verbod op een doubleerverbod

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre in de amvb al wordt vooruitgelopen op een mogelijk wettelijk doubleerverbod. Deze leden vragen wat een doubleerverbod zou betekenen voor de slagingspercentages. De leden van de VVD-fractie vragen ook naar een cijfermatige onderbouwing van de financiële gevolgen van het eventueel instellen van een doubleerverbod op schoolniveau. Zij vragen verder of er onderzoek is gedaan naar de beweegredenen van scholen om een doubleerverbod in te stellen voor leerlingen die afkomstig zijn van het vmbo. De leden van de SGP-fractie merken op dat de discussie over het doubleerverbod in het kader van de doorstroom vmbo-havo niet los gezien kan worden van de vrijheid van het bevoegd gezag om in den brede te oordelen over voortgang en doubleren. Zij vragen de regering of de regering dit brede perspectief en de te hanteren uitgangspunten uitdrukkelijk meeneemt in de verdere oordeelsvorming. Deze leden vragen waarom de regering niet gekozen heeft voor een grondslag voor regels over het doubleerverbod in de Wet op het voortgezet onderwijs.

De regering hecht eraan op te merken dat de meeste scholen leerlingen afkomstig uit het vmbo en leerlingen afkomstig uit het havo, niet anders behandelen wanneer het op doubleren aankomt. Dit is gebleken uit de verdiepingsgesprekken die in het kader van de tweede monitor van de toelatingscode met een aantal scholen zijn gevoerd. Hierbij kwam ook naar voren dat scholen die nog wel een doubleerverbod hanteren, dit met name zeggen te doen vanwege de rendementscijfers in de bovenbouw zoals die worden berekend in het toezicht door de inspectie.³⁰ In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de wijze waarop de inspectie toezicht houdt op de onderwijsresultaten en op de wijze waarop in dat toezicht rekening wordt gehouden met de hoeveelheid instromende voormalig vmbo-leerlingen.

³⁰ Monitor toelatingsbeleid vmbo-havo, tweede meting, *Kamerstukken II* 2014/15, 30 079, nr. 62.

Met het geven van regels over het doubleerverbod geeft de regering uitvoering aan de motie van het lid Siderius.³¹ In dit verband houdt de regering het brede perspectief van de vrijheid van het bevoegd gezag van de havoschool om te oordelen over voortgang en doubleren in het oog. De regering wil niet aan deze bevoegdheid tornen. Die blijft dan ook in stand. Het voornemen van de regering is om in het Inrichtingsbesluit WVO op te nemen dat het bevoegd gezag van de havoschool geen onderscheid mag maken tussen leerlingen op basis van de schoolsoort die zij eerder volgden. Voor leerlingen afkomstig uit het vmbo en leerlingen afkomstig uit havo-3 moeten dus dezelfde doubleerregels gelden. Welke regels dat zijn, is aan de school.

De regering heeft ervoor gekozen om dit te verankeren in het Inrichtingsbesluit WVO omdat hierin de bepalingen ten aanzien van het verwijderingsbeleid zijn neergelegd. Zoals de Raad van State ook heeft aangegeven in zijn advies over dit wetsvoorstel, biedt artikel 27, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs daarvoor de grondslag. Het is daarom niet nodig om hiervoor een specifieke grondslag in de wet te creëren.

Deze regels over het hanteren van een doubleerverbod kunnen gevolgen hebben voor de slagingspercentages. Wanneer havoscholen vmbo-leerlingen verbieden te doubleren in havo-4, moeten zij het havo in maximaal twee jaar hebben doorlopen om het havo met succes af te ronden. Wanneer havoscholen geen doubleerverbod hanteren, kunnen vmbo-leerlingen na de instroom in havo-4 ook in drie jaar het havo afronden. Uit gegevens van DUO is gebleken dat het slaagpercentage na drie tot vier jaar in sommige jaren wel 10–15 procentpunten hoger ligt dan na twee jaar.

Een doubleerverbod is een beleidskeuze van de school. Wat de bekostiging betreft betekent een doubleerverbod op schoolniveau dat leerlingen die niet overgaan naar het volgende leerjaar zullen afstromen naar een ander onderwijsniveau. Dit kan ook betekenen dat leerlingen de school zullen moeten verlaten. De school ontvangt dan geen bekostiging meer voor leerlingen die de school hebben verlaten. Zonder doubleerverbod kunnen leerlingen die doubleren langer op de school blijven. De school ontvangt evenveel jaar bekostiging als het aantal jaren dat de leerling op de school ingeschreven is. Als een leerling een jaar langer op de school blijft, ontvangt de school een jaar langer bekostiging voor deze leerling. De school ondervindt ook in dat geval geen financieel nadeel.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering aan te geven waarom enkel de vrijheid van toelating benoemd wordt, terwijl de bevoegdheden nadien niet in de wet worden opgenomen.

De bevoegdheid om over de toelating van leerlingen te beslissen, wordt door dit wetsvoorstel van amvb-niveau naar het niveau van de formele wet getild. Dat is noodzakelijk, omdat dit wetsvoorstel een beperking van die bevoegdheid inhoudt. Het zou in systematisch opzicht onjuist zijn om de hoofdregel (dat het bevoegd gezag beslist over de toelating) op een lager niveau te regelen dan de beperking daarvan (dat het bevoegd gezag in sommige gevallen niet vrij is om leerlingen te weigeren). Aangezien in dit wetsvoorstel geen regels over de verwijdering worden gegeven, is het niet noodzakelijk om die bevoegdheid naar het niveau van de formele wet te tillen.

³¹ *Kamerstukken II 2015/16, 34 184, nr. 11.*

5.1 Consequenties voor scholen

Door de leden van de fracties van de VVD en GroenLinks is gevraagd naar mogelijke effecten van dit wetsvoorstel op de omvang van de doorstroom naar het mbo en het havo. De leden van de VVD-fractie vragen wat de regering gaat ondernemen om ervoor te zorgen dat doorstromen naar het mbo niet wordt gediskwalificeerd. Zij stelden ook de vraag waarop de verwachting is gebaseerd dat het aantal vmbo-leerlingen dat doorstroomt naar het havo per saldo gelijk zal blijven. In deze context stellen zij ook de vraag of alle vmbo-leerlingen die willen doorstromen naar het havo en aan de in dit wetsvoorstel genoemde voorwaarden voldoen, nu ook al een havoschool vinden en of de regering geen wachtlijstproblematiek verwacht. De leden van de fractie van GroenLinks vragen iets soortgelijks, namelijk of de regering verwacht dat er meer leerlingen van het vmbo gaan doorstromen naar het havo als gevolg van dit wetsvoorstel. Zij vragen ook wat het wetsvoorstel betekent voor de leerlingaantallen van mbo-instellingen en havo-opleidingen, en vragen dienaangaande een regionale uitsplitsing te maken. Deze leden vragen in dit kader of er ook een krimpcheck is gedaan bij dit wetsvoorstel.

In de afgelopen jaren is de doorstroomroute van het vmbo naar het mbo verbeterd door de invoering van het toelatingsrecht mbo. Daarnaast is een wetsvoorstel (Sterk beroepsonderwijs) ter verankering van doorlopende leerroutes vmbo-mbo ter advisering voorgelegd aan de Raad van State.³² Dit wetsvoorstel beoogt de doorstroom van het vmbo naar het havo te verbeteren. Van beide routes vanuit het vmbo naar vervolgonderwijs (mbo en havo) is het belangrijk dat zij toegankelijk zijn en blijven voor vmbo-leerlingen. Een diskwalificatie van de doorstroomroute vmbo-mbo is naar de mening van de regering niet aan de orde.

Wat betreft de vraag naar een mogelijke groei in de doorstroom merkt de regering op dat er geen landelijke gegevens beschikbaar zijn van het aantal leerlingen dat voldoet aan de in de toelichting bij dit wetsvoorstel genoemde doorstroomvoorwaarde en die niet werden toegelaten tot havo 4. De regering verwacht desalniettemin geen grote verschuivingen in de doorstroom van het vmbo naar het havo. Niet alle leerlingen die voldoen aan de huidige toelatingseisen die havo-scholen hanteren, stromen namelijk door naar het havo. De regering verwacht dat dit ook bij de nieuwe doorstroomvoorwaarde zo zal zijn en dat ook van deze groep leerlingen een belangrijk deel kiest voor het mbo na afronding van het vmbo. De doorstroom naar het mbo zal naar verwachting daarom ook ongeveer gelijk blijven. In de komende jaren na de invoering van de nieuwe wettelijke doorstroommogelijkheid wordt door de regering de ontwikkeling van de leerlingenaantallen op het havo en op het mbo gevolgd en geëvalueerd. Bij de monitoring van de nieuwe wettelijke regeling is het mogelijk om van de doorstroom van vmbo naar havo een overzicht per RMC-regio te maken.

Er heeft geen «krimpcheck» plaatsgevonden. De regering merkt op dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de instroom (in het eerste leerjaar) van vmbo- en van havo-scholen. Hoewel de regering verwacht dat de doorstroom van het vmbo naar het havo ongeveer hetzelfde blijft als in de voorgaande jaren, kan niet worden uitgesloten dat zich verschuivingen in de leerlingenstromen naar het mbo voordoen wanneer er toch meer leerlingen doorstromen naar het havo vanuit het vmbo. In de monitoring en evaluatie van het wetsvoorstel wordt aandacht besteed aan de

³² Zie ook de Kamerbrief daarover: *Kamerstukken II 2017/18*, 31 524, nr. 367.

gevolgen van deze maatregel, waarbij ook aandacht zal zijn voor eventuele verschuivingen in leerlingenstromen naar het mbo vanuit het vmbo.

5.2 Toezicht op de nieuwe regeling

De leden van de VVD-fractie vragen op basis waarvan de Inspectie van het Onderwijs vaststelt of een school voldoende inspanningen heeft geleverd om uitvallen of laagpresteren van een leerling te voorkomen, en er dus voor in aanmerking komt om het aantal doorstromers mee te laten wegen in de beoordeling van de onderwijskwaliteit. Zij vragen ook of de inspectie vooral naar het aantal doorstromers kijkt of ook kijkt naar andere onderwijskundige aspecten die invloed hebben op de slagingspercentages, zoals mogelijk het cijfergemiddelde van de leerling op het vmbo. De leden van de SGP-fractie zouden graag royaal de toezegging vernemen dat de inspectie minder streng gaat kijken naar het rendement van scholen en dat scholen bij de beoordeling mogen rekenen op maatwerk.

In reactie op deze vragen merkt de regering het volgende op. De eisen die aan de leerresultaten van scholen worden gesteld, volgen uit artikel 23a1 van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 37 e.v. van het Inrichtingsbesluit WVO, en de Regeling leerresultaten VO 2016. De leerresultaten worden beoordeeld op basis van vier indicatoren, waaronder het gemiddelde cijfer van het centraal examen en het bovenbouwsucces. Ten aanzien van laatstgenoemde indicator wordt vanaf 2020 een nieuwe correctiefactor toegevoegd. Deze factor corrigeert voor mogelijke negatieve effecten van stapelen van vmbo naar havo en van havo naar vwo op de indicator bovenbouwsucces van het havo en het vwo. Hiermee wordt deze stapelroute beloond. Zodoende wordt het aantal doorstromers meegewogen in de beoordeling van deze indicator door de inspectie.

Mochten de leerresultaten van de school onvoldoende blijken, dan kan de inspecteur er voor kiezen om toch een voldoende oordeel te geven, indien bijzondere omstandigheden daar aanleiding voor geven. Welke bijzondere omstandigheden van dusdanig gewicht zijn dat deze discretionaire bevoegdheid voor toepassing in aanmerking komt, zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Zodoende blijft maatwerk mogelijk.

6. Financiële gevolgen

De leden van de D66-fractie lezen dat door deze wetswijziging de administratieve lasten toenemen met € 385.000. Zij vragen de regering om aan te geven waarop dit bedrag is gebaseerd en waarom dit noodzakelijk is?

De berekening van de administratieve lasten is gemaakt op basis van een inschatting van de kosten die vmbo- en havoscholen moeten maken om aan de nieuwe wettelijke verplichting te voldoen. Voor vmbo-scholen zijn er geen lasten die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Deze scholen kunnen wel lasten ondervinden als gevolg van de te kiezen doorstroomvoordeel. Deze lasten zullen worden opgenomen in de toelichting bij de amvb. Van havoscholen wordt verwacht dat zij structureel kosten maken om aan de inspectie te laten zien welke vmbo-leerlingen zijn toegelaten tot havo 4: € 45 uurtarief x 8.552 doorgestroomde vmbo-leerlingen = € 385.000.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering, gelet op het feit dat deze weinig meerwaarde verwacht van de status van de cijferreis, om haar verwachting te onderbouwen dat het grote gat tussen de huidige 9

procent leerlingen die een extra vak volgen en de 17,2 procent leerlingen die nu doorstromen, zal worden gedicht.

Het aandeel leerlingen dat naar het havo doorstroomde én een extra vak volgde, was in 2016 circa 9% van het aantal geslaagde vmbo leerlingen. Het aandeel leerlingen dat slaagde voor het eindexamen vmbo met een extra vak bedraagt ongeveer 30%. Volgens de voorgenomen doorstroomvoorwaarde zouden die leerlingen dus toegang kunnen krijgen tot het havo. De regering ziet daarom geen gevaar dat het aantal doorstromers zal verminderen. De regering zal overigens de doorstroomaantallen in de komende jaren nauwgezet volgen en waar nodig aanpassingen doen in de doorstroomvoorwaarde.

7.1 Internetconsultatie

De leden van de VVD-fractie vragen op welke termijn na het bekend worden van de eindexamenresultaten havoscholen kunnen aangeven of er voldoende capaciteit is om een doorstromende leerling een plek te geven, en of dit voldoende tijd geeft om een geschikte school te vinden.

In het huidige systeem nemen havoscholen de toelatingsbeslissing in mei na afronding van de schoolexamens op voorwaarde dat de leerling slaagt voor het vmbo. De verwachting is dat deze systematiek gelijk blijft. Dit biedt voldoende tijd. Door dit wetsvoorstel verandert de aanmeldtermijn niet.

De regering bevestigt op een vraag van de leden van de SGP-fractie dat het niet verandert dat het bevoegd gezag de positie heeft om te beslissen over toelating, maar dat het bevoegd gezag bij de toelating tot havo 4 wel te maken krijgt met strakkere regels.

7.2 Advies Onderwijsraad

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering erover denkt om het leerrecht, als tegenhanger van de leerplicht, op te nemen in artikel 23 van de Grondwet. De leden van de SGP-fractie stelden de vraag of de regering onderkent dat een algemene regeling van het leerrecht het risico met zich kan brengen dat de door de Onderwijsraad benoemde balans tussen vrijheid van richting, rechten van leerlingen en publieke belangen kan worden verstoord.

De regering merkt op dat artikel 23 van de Grondwet de ruimte en – gezien het eerste lid – de opdracht geeft, (mede) in het belang van het leerrecht, om beperkingen aan te brengen op de vrijheid van onderwijs (zie ook hierboven, in de paragraaf «Algemeen»). Een wijziging van artikel 23 is daarom niet nodig om het leerrecht te beschermen. De regering concentreert zich dan ook op het verbeteren van de positie van leerlingen door middel van (onder meer) het wijzigen van formele en lagere wetgeving.

In het regeerakkoord is in dit verband de afspraak opgenomen dat zal worden onderzocht op welke wijze het leerrecht van leerlingen wettelijk kan worden vastgelegd. In de thuiszittersbrief van afgelopen februari is een eerste stap van deze wettelijke verankering genoemd, te weten een materiële invulling van het leerrecht.³³ Het voorstel was de positie van leerlingen in materiële zin te verbeteren, onder meer door de al lopende of aanstaande maatregelen zoals de verruiming van de onderwijszorgarrangementen, het hoorrecht en het doorstroomrecht. Een stap verder gaat

³³ *Kamerstukken II 2018/19, 26 695, nr. 123.*

een verdere fundamentele invulling van het leerrecht. Daar wordt momenteel een verkenning naar gedaan. Uw Kamer ontvangt voor de begrotingsbehandeling een brief over de stand van zaken van de beleidsvorming hieromtrent. Bij deze maatregelen zal steeds, mede omdat artikel 23 van de Grondwet eerdergenoemde afweging vereist, de goede balans tussen vrijheden van onderwijsaanbieders, rechten van leerlingen en publieke belangen in het oog moeten worden gehouden. Iedere maatregel brengt namelijk een wijziging in die balans aan en brengt dus het risico van een onwenselijke verstoring daarvan met zich mee.

Artikelsgewijs

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering er ter voorkoming van eventuele misverstanden niet voor heeft gekozen om te spreken van «een oordeel» over de leerling in plaats van «zijn oordeel», terwijl het de bedoeling is om naast het oordeel van het gezag ook het oordeel van derden te adresseren.

De regering heeft gekozen voor de woorden «zijn oordeel» om aan te geven dat het de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag is om te beslissen over de toelating van leerlingen. Indien het bevoegd gezag bij die beslissing een oordeel van een derde betreft (daargelaten de vraag in hoeverre dat op grond van het wettelijk regime is toegelaten), zal het dat oordeel moeten overnemen of verwerpen. Het gaat derhalve uiteindelijk altijd om een eigen oordeel van het bevoegd gezag.

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