

## TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2019/20

**35 195** Wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het faciliteren van een gelijke kans op doorstroom van leerlingen met een diploma voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs in de theoretische of gemengde leerweg naar het hoger algemeen voortgezet onderwijs (Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo)

### **Nr. xxx Nota van wijziging**

Ontvangen

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift komt te luiden:

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)

B

De considerans komt te luiden:

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

C

In artikel I, onderdeel B, wordt het voorgestelde artikel 27a van de Wet op het voortgezet onderwijs als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden: "Doorstroom naar havo en vwo".
2. Het eerste lid komt te luiden:
  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.

D

Aan artikel I wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

D

Voor artikel 124 wordt een artikel ingevoegd [waarvan de nummering aansluit op het voorgaande artikel], luidende:

**Artikel # Evaluatie doorstroom naar havo en vwo**

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet van (...) tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het faciliteren van een gelijke kans op doorstroom naar het hoger algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (Stb. ...) aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van artikel 27a in de praktijk.

E

In artikel II, onderdeel B, wordt het voorgestelde artikel 64a van de Wet voortgezet onderwijs BES als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden "Doorstroom naar havo en vwo".
2. Het eerste lid komt te luiden:
  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.

F

Aan artikel II wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

C

Voor artikel 219 wordt een artikel ingevoegd [waarvan de nummering aansluit op het voorgaande artikel], luidende:

**Artikel # Evaluatie doorstroom naar havo en vwo**

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet van (...) tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het faciliteren van een gelijke kans op doorstroom naar het hoger algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (Stb. ...) aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van artikel 64a in de praktijk.

## Toelichting

Met deze nota van wijziging wordt het voorliggende wetsvoorstel uitgebreid naar de doorstroom van havo naar vwo. Het uitbreiden van het wetsvoorstel heeft als doel om ervoor te zorgen dat gediplomeerde havo-leerlingen een eerlijke en gelijke kans krijgen op doorstroom naar 5-vwo. Dit doel wordt gerealiseerd door te bepalen dat vwo-scholen een gediplomeerde havo-leraar niet de toegang tot 5-vwo mag weigeren, tenzij de betreffende leerling niet voldoet aan een voorwaarde die bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) kan worden vastgesteld.

### Onderdelen A en B

Deze wijzigingen maken in het opschrift en considerans duidelijk dat het wetsvoorstel, als gevolg van onderhavige nota van wijziging, ook de doorstroom havo-vwo is gaan omvatten.

### Onderdelen C en E

Deze onderdelen betreffen de inhoudelijke wijzigingen van het wetsvoorstel en worden hieronder uitgebreider toegelicht.

## 1. Aanleiding en probleemschets

In artikel 2 Inrichtingsbesluit WVO is bepaald dat het bevoegd gezag beslist over de toelating van leerlingen. Ten aanzien van de toelating tot hogere leerjaren dan het eerste, bevat het Inrichtingsbesluit WVO geen bijzondere voorschriften. Het bevoegd gezag van de vwo-school<sup>1</sup> mag daardoor een eigen toelatingsbeleid hanteren, waardoor – net zoals bij havo-scholen – de toelatingseisen die aan doorstromers worden gesteld, per vwo-school kunnen verschillen.

Vanuit de Tweede Kamer zijn vragen gesteld over een leerling voor wie de doorstroom van havo naar vwo werd belemmerd. Hierbij werd de wens geuit om een eerlijke doorstroom van havo naar vwo wettelijk te regelen.<sup>2</sup> De regering heeft in de beantwoording op deze Kamervragen aangegeven dat er onderzoek uitgevoerd zou worden naar de aanvullende toelatingseisen die door vwo-scholen gehanteerd worden en of dit aanleiding is om een doorstroomrecht van havo naar vwo te introduceren. De resultaten van dit onderzoek zijn begin 2019 uitgebracht en naar aanleiding hiervan is door de regering toegezegd om, analoog aan het wetsvoorstel doorstroom vmbo-havo, een wettelijk doorstroomrecht havo-vwo uit te werken.<sup>3</sup> Hieruit wordt duidelijk dat stapelen bemoeilijkt wordt doordat sommige scholen onnodig hoge drempels opleggen. Het rapport laat zien dat de problematiek zoals gesignaleerd bij de overstap van vmbo naar havo, ook voor de overstap van havo naar vwo geldt. Zo varieert het aantal toelatingseisen op vwo-scholen. De meeste scholen stellen twee (23.8%) of drie toelatingseisen (24.4%), maar er zijn ook scholen die vijf toelatingseisen stellen (9.8%). Het soort toelatingseisen varieert ook; 75% van de scholen vereisen een positief advies vanuit het havo, 68% van de scholen stellen een cijfereis, 47% van de scholen stellen een eis aan gerichte motivatie, 41% van de scholen verbindt voorwaarden aan de werkhouding en 27% van de scholen stelt specifieke eisen aan het vakkenpakket. Deze verschillen leiden tot ongelijkheid en sommige toelatingseisen zijn onnodig hoog. Een bijkomend probleem is dat ouders en leerlingen regelmatig niet op de hoogte zijn van de eisen. Slechts een deel van de scholen (50%) maakt het toelatingsbeleid openbaar

<sup>1</sup> Hiermee worden alle soorten scholen bedoeld die vwo-niveau aanbieden, dus zowel brede scholengemeenschappen met een vwo-afdeling als categorale vwo-scholen.

<sup>2</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, 2319 en *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, 462.

beschikbaar (in de schoolgids of op een website). Dit leidt tot onduidelijkheid voor ouders en leerlingen.

De situatie dat dezelfde leerling op de ene school wel toegang krijgt tot het vwo, maar op de andere niet, is onwenselijk. Stapelen is belangrijk voor laatbloeiers, voor leerlingen die bijvoorbeeld door een achterstand niet direct op een hoger niveau geplaatst zijn en om te corrigeren voor kansenongelijkheid in het schooladvies bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs.

Het voorgaande geeft aanleiding om de ruimte van scholen om het toelatingsbeleid met betrekking tot de doorstroom havo-vwo zelf vorm te geven, te beperken. Omdat al bij de doorstroom vmbo-havo is gebleken dat zelfregulering in de vorm van een gedragscode niet het gewenste effect op het toelatingsbeleid van scholen heeft, is het inzetten van het instrument van wetgeving gepast en geboden. Deze nota van wijziging voorziet daarin. Daarmee wordt de reikwijdte van het wetsvoorstel verbreed naar het regelen van een gelijke doorstroom voor de groep havisten die door willen stromen naar het vwo. Aan deze uitbreiding liggen dezelfde overwegingen ten grondslag als bij het wetsvoorstel. Ook voor deze groep is het van belang te komen tot een kenbare en uniforme regeling van doorstroom naar het naast hogere niveau van voortgezet onderwijs.

## **2: Nieuwe regelgeving**

De genoemde problemen die ouders en leerlingen ervaren bij de overstap van 5-havo naar 5-vwo moeten door dit wetsvoorstel en bijbehorende amvb worden verminderd. De uitbreiding van het wetsvoorstel naar havo-vwo, beoogt dezelfde effecten te hebben als voor de overstap van vmbo-gl/tl naar havo:

- Goede toegankelijkheid van 5-vwo voor gediplomeerde havisten: leerlingen die willen doorstromen van 5-havo naar 5-vwo en die daartoe in staat zijn, behoren hiertoe in principe de mogelijkheid te krijgen.
- Gelijke behandeling van leerlingen: leerlingen die de overstap van 5-havo naar 5-vwo willen maken, worden gelijk behandeld door aan dezelfde maatstaf qua toelatingseisen te moeten voldoen.
- Duidelijkheid voor leerlingen en ouders.

### **2.1: Uitbreiding wetsvoorstel 'Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo'**

De voorgestelde uitbreiding van het wetsvoorstel betreft een aanpassing van het toelatingsbeleid dat is geregeld in artikel 27 WVO en artikel 64 WVO BES. In het wetsvoorstel worden beperkingen gesteld aan de vrijheid van scholen met een havo-afdeling om toelatingsvoorwaarden te stellen aan leerlingen met een vmbo-gl/tl diploma. Dit wetsvoorstel wordt door middel van deze nota van wijziging uitgebreid naar vwo-scholen met betrekking tot de toelating van gediplomeerde havisten. Hiermee wordt voor het bevoegd gezag de bevoegdheid om voorwaarden aan deze toelating te verbinden op eenzelfde wijze beperkt als in het wetsvoorstel is voorgesteld ten aanzien van de doorstroom van gediplomeerde vmbo-gl en -tl leerlingen naar het havo. De nader bij algemene maatregel van bestuur te regelen toelatingsvoorwaarde heeft het karakter van een maximumvoorwaarde, dus het bevoegd gezag kan ervoor kiezen om leerlingen die er niet aan voldoen, toch toe te laten.

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

De delegatiegrondslag tot het regelen van de doorstroomvoorwaarde is verbreed waarmee ook het stellen van beperkende voorwaarden over doorstroom naar het vwo bij amvb kan worden geregeld. Momenteel wordt het curriculum van het onderwijs integraal

herzien (zie paragraaf 3.2) en een van de uitgangspunten daarbij is dat de doorlopende leerlijnen en aansluitingen versterkt worden. Dit kan ertoe leiden dat de aansluiting tussen havo en vwo verbetert. Mogelijk is na de implementatie van de curriculumherziening een andere doorstroomvoorwaarde nodig, of zelfs geheel overbodig geworden. Wanneer de voorwaarde bij amvb wordt vastgelegd kan er beter op dit soort ontwikkelingen worden ingespeeld. Hoewel de regeling van de doorstroomvoorwaarde plaatsvindt bij amvb, worden de hoofdlijnen daarvan hieronder alvast geschetst.

De bij amvb te stellen doorstroomvoorwaarde moet bijdragen aan het versoepelen van de overstap van havo naar vwo. Hoewel de profielsoorten bij havo en vwo hetzelfde zijn, is de overstap niet gemakkelijk. Zo moeten vwo'ers in één vak meer eindexamen doen dan havisten (acht versus zeven; een tweede moderne vreemde taal is onderdeel van het gemeenschappelijk deel in het vwo) en volgen vwo'ers met het profiel Cultuur en Maatschappij wiskunde, terwijl dat voor havisten met hetzelfde profiel geen exameneis is. Om de verschillen tussen het havo en vwo te overbruggen, wordt gedacht aan een doorstroomvoorwaarde waarbij de havoleerling een extra examenvak doet. Te denken valt aan een tweede moderne vreemde taal voor de profielen E&M, N&G, N&T en wiskunde voor het profiel C&M, indien deze vakken geen onderdeel van het keuzedeel of vrije deel zijn.

De verwachting is dat de doorstromende havoleerling hetzelfde profiel kiest op het vwo als hij/zij op het havo heeft gekozen. Als een leerling een ander profiel kiest, moet deze namelijk minimaal 3 vakken inhalen. Dit sluit ook aan bij de bestaande praktijk: de meerderheid van de doorstromers kiest hetzelfde profiel (97%), of een aanverwant profiel. Degenen die wel van profiel veranderen, doen dat meestal (2% van alle doorstromers) naar een aanverwant profiel (binnen de natuurprofielen of de maatschappijprofielen). Deze mogelijkheid moet behouden blijven.

Dat een extra vak de kans op een succesvolle schoolloopbaan vergroot, is af te leiden uit de huidige cijfers: het slaagpercentage in 2016 van leerlingen die in 2014 vanuit het havo met een extra vak naar het vwo doorstroomden, is aanzienlijk hoger dan wanneer de leerling niet in een extra vak eindexamen heeft afgelegd; respectievelijk 80.6% en 72.2% (bron: DUO). Ook in eerdere jaren is dat patroon te zien. Van de gediplomeerde havisten die doorstroomden naar het vwo volgde in 2018 19.6% een extra vak. Wel blijkt uit het onderzoek dat 94% van de scholen de mogelijkheid tot het volgen van een extra vak aanbiedt.

Het volgen van een extra vak vraagt een extra inspanning van de leerling, maar helpt tegelijkertijd bij de voorbereiding op de inhoud van het vwo. De leerling laat zien bereid en in staat te zijn om een extra investering te doen in voorbereiding op het vakkenpakket op het vwo.

Het volgen van een extra vak betekent voor havisten dat ze twee jaar voorafgaand aan de overstap moeten besluiten of ze de mogelijkheid tot overstap willen openhouden, door een vak minder te laten vallen eind jaar 3. Dat vraagt om tijdige loopbaan en oriëntatiebegeleiding (hierna: LOB), waarbij scholen bijvoorbeeld al in een vroeg stadium in gesprek gaan met leerlingen over het openhouden van de mogelijkheid om over te stappen.

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

#### **3.1: Proportionaliteit en subsidiariteit**

De voorgestelde wijziging beperkt de vrijheid van vwo-scholen om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. Deze beperking is naar het oordeel van de regering

proportioneel. Daartoe wordt overwogen dat de wijziging slechts beperkte impact zal hebben op scholen, terwijl de met de wijziging te dienen belangen van aanzienlijk gewicht zijn. Een en ander wordt hieronder nader toegelicht.

Het voorstel betreft allereerst een beperkte groep leerlingen: in 2018 stroomde slechts ongeveer 5% van de gediplomeerde havisten door naar vwo en dit percentage is al jaren stabiel. Daarnaast behouden scholen de vrijheid om een toelatingsbeleid te hanteren gebaseerd op in het algemeen geldende voorwaarden, zoals op grond van plaatsgebrek en denominatie. De vrijheid van het bevoegd gezag om een leerling die niet aan de gestelde voorwaarden voldoet alsnog tot het vwo toe te laten als zij de leerling daartoe in staat acht, wordt bovendien ook niet aangetast.

Door het vastleggen van een doorstroomvoorwaarde wordt de doorstroom van het havo naar het vwo gelijk en duidelijker geregeld. Hoeveel gediplomeerde havoleerlingen zullen doorstromen naar het vwo op basis van de nieuwe doorstroomvoorwaarde, is mede afhankelijk van de keuzes die leerlingen maken. Uit het eerder genoemde onderzoek blijkt niet dat havisten op grote schaal worden geweigerd, daardoor is de verwachting dat het aantal stapelaars dat na het havo vwo gaat doen, geen grote verandering zal ondergaan. Het voorgaande betekent dat de impact op scholen beperkt is.

De wijziging draagt bij aan gelijke behandeling van leerlingen, duidelijkheid over de doorstroomvoorwaarde en toegankelijkheid van het vwo. Dit zijn belangen waaraan aanzienlijk gewicht moet worden toegekend. Zij betreffen kort gezegd de gelijke toegankelijkheid van het onderwijs voor alle leerlingen.

Er is ook geen alternatief instrument voorhanden om genoemde belangen op gelijke wijze te dienen. Een gedragscode is in het verleden opgezet voor de overstap van vmbo-gl/tl naar havo, maar had niet het gewenste effect (zie paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting). Het is aannemelijk dat zonder de in dit wetsvoorstel voorgestelde inperking van de ruimte om het onderwijs in te richten, er voor leerlingen te veel zal blijven afhangen van de bereidwilligheid van het bevoegd gezag om leerlingen doorstroomkansen te geven.

Daarom is naar het oordeel van de regering sprake van een gerechtvaardigde inperking van de ruimte van vwo-scholen om een eigen toelatingsbeleid te voeren.

### **3.2: Aanvullende voorwaarden voor verbetering aansluiting**

Met het vastleggen van een doorstroomvoorwaarde worden aansluitingsproblemen niet geheel overbrugd. Deze aansluitingsproblemen worden daarom door middel van verschillende, aanvullende maatregelen aangepakt. Deze maatregelen worden hieronder beschreven.

Zoals in het wetsvoorstel is aangegeven, wordt met de herziening van het curriculum in het voortgezet onderwijs ingezet op versterking van een doorgaande leerlijn, tussen sectoren (primair onderwijs en voortgezet onderwijs), maar ook tussen onderwijsniveaus (vmbo/havo/vwo). Ook voor havo-vwo wordt daarom gekeken of op termijn, de voorwaarde om door te kunnen stromen van 5-havo naar 5-vwo, zou kunnen wijzigen of vervallen. Eind 2019 zal bekend worden hoe het vervolgproces van de curriculumherziening eruit gaat zien. Het volledige proces van formalisatie tot en met implementatie, kan in tijdsduur variëren afhankelijk van de impact van de herziening en de vervolgstappen die nodig zijn voor de herziening van de examenprogramma's. Het is aannemelijk dat tijdens het themaonderzoek<sup>4</sup> van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: IvHO) de formalisatie en implementatie van het nieuwe curriculum nog gaande

<sup>4</sup> Zie ook paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting.

is. Het moment van de oplevering van het themaonderzoek zal gebruikt worden om een besluit te nemen over wanneer een analyse van het curriculum kan plaatsvinden om te bepalen of de doorstroomvoorwaarde gewijzigd dient te worden, of kan komen te vervallen.

Een andere manier om de aansluiting te verbeteren is om door middel van LOB leerlingen goed voor te bereiden op een eventuele overstap. In tegenstelling tot op het vmbo, is een LOB-dossier geen exameneis in het havo. Het is wel voor ieder examenprogramma een eis dat er aandacht wordt besteed aan oriëntatie op studie en beroep.<sup>5</sup> Met name vakdocenten van moderne vreemde talen en wiskunde zouden in onderbouw daarom moeten wijzen op het belang van hun vak voor leerlingen die de mogelijkheid willen open houden om door te stromen naar vwo. Scholen zijn momenteel bezig met een verbeterslag in LOB die in gang is gezet door de kwaliteitsagenda LOB in het voortgezet onderwijs die gelanceerd is in 2017<sup>6</sup>. Deze agenda is door vertegenwoordigers van het onderwijs ondertekend zoals VO-raad, LAKS en de decanenverenigingen. De looptijd van de agenda is drie jaar. Het Expertisepunt LOB VO MBO ontvangt subsidie om scholen bij deze verbeterslag te ondersteunen. Dit draagt bij aan de verhoging van de kwaliteit van LOB-beleid op scholen, waardoor leerlingen goed voorbereid de overstap kunnen maken.

#### **4: Ongelijke toepassing van een doubleerverbod**

Bij gediplomeerde vmbo'ers blijkt er ook na de overstap naar 4-havo sprake te zijn van ongelijke kansen. Bij de toelating van deze leerlingen tot havo 4 wordt op sommige scholen als voorwaarde gesteld dat de leerling niet mag doubleren in havo 4. Hiermee werd de leerling geen tweede kans gegeven door middel van de mogelijkheid om te blijven zitten in havo 4. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de regering zich heeft voorgenomen, mede op verzoek van de Tweede Kamer, bij amvb te bepalen dat scholen geen onderscheid mogen maken tussen leerlingen op basis van leerweg of schoolsoort die zij eerder volgden bij het hanteren van een doubleerverbod.<sup>7</sup> Om te voorkomen dat een doubleerverbod ook gehanteerd gaat worden voor overstappende havisten naar het vwo, zal in het Inrichtingsbesluit WVO worden vastgelegd dat er geen onderscheid gemaakt mag worden tussen leerlingen in het hanteren van een doubleerverbod. Deze wijziging, die zijn grondslag zal vinden in artikel 27, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, zal nader worden onderbouwd in de nota van toelichting bij de vast te stellen amvb.

#### **5: Implementatie van de nieuwe regelgeving**

##### **5.1: Consequenties voor onderwijsinstellingen en leerlingen**

Het wettelijk vastleggen van regels voor een gelijke kans op doorstroom heeft gevolgen voor havisten en voor scholen met een havo- en/of vwo-afdeling.

Het volgen van een extra vak betekent voor havisten dat ze twee jaar voorafgaand aan de overstap moeten besluiten of ze de mogelijkheid tot overstap willen openhouden, door een vak minder te laten vallen eind jaar 3. Dat vraagt om tijdige loopbaan en oriëntatiebegeleiding (LOB), waarbij scholen bijvoorbeeld al in een vroeg stadium in gesprek gaan met leerlingen of ze de mogelijkheid willen openhouden en wat leerlingen kunnen doen ter voorbereiding op de overstap.

---

<sup>5</sup> Regeling Examenprogramma's vo.

<sup>6</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 31 524, nr. 340 (Kwaliteitsagenda LOB voortgezet onderwijs 2018-2021).

<sup>7</sup> *Kamerstukken II* 2015-16, 34 184, nr. 11.

Als gevolg van dit wetsvoorstel zal de beslissingsbevoegdheid van het bevoegd gezag van de vwo-school veranderen. De toelatingsprocedure van gediplomeerde leerlingen die afkomstig zijn van 5-havo en die doorstromen naar 5-vwo kan hierdoor op sommige scholen anders verlopen dan voorheen gebeurde. Deze leerlingen kunnen niet meer worden afgewezen indien ze aan de doorstroomvoorwaarde voldoen die bij amvb is gesteld. Als gevolg van de wetswijziging zullen havo-scholen de voorbereiding (bijvoorbeeld door middel van LOB) van leerlingen die doorstromen naar het vwo overwegen op een andere manier inrichten, aangezien zij daar rekening moeten houden met de bij amvb te stellen doorstroomvoorwaarde. Dit betreft o.a. begeleiding bij het wel of niet kiezen van een extra vak en zo ja, welk vak. Een goede samenwerking tussen havo- en vwo-scholen in sommige regio's kan daardoor nodig zijn.

Voor instellingen voor hoger onderwijs verandert de instroom waarschijnlijk niet. Het overgrote deel van de havoleerlingen zal blijven doorstromen naar het hbo. De verwachting is dat de instroom per saldo gelijk blijft (zie paragraaf 6). Ook voor het succes van voormalig havisten in het hoger onderwijs is de verwachting dat het effect beperkt is. Huidige doorstromers doen het namelijk vrijwel net zo goed in het wetenschappelijk onderwijs als vwo'ers zonder havodiploma (DUO).

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

De IvhO ziet toe op naleving van de regels omtrent de doorstroom wordt. Bij constatering van een overtreding kan zij, of, in voorkomend geval, de minister daartegen optreden.

Voor de overstap van vmbo-gl/tl naar havo is in het wetsvoorstel een themaonderzoek aangekondigd dat door de IvhO zal worden uitgevoerd. De IvhO zal in dit themaonderzoek ook de overstap van havo naar vwo meenemen. Met dit onderzoek wordt geëvalueerd hoe scholen omgaan met de nieuwe wetgeving. Hierin wordt ook aandacht besteed aan goede voorbeelden, namelijk vwo-scholen die een hoge toegevoegde waarde realiseren met leerlingen die afkomstig zijn van het havo.

## **5.3: Regeldruk**

Er is nagegaan of administratieve lasten en de inhoudelijke nalevingskosten die gepaard gaan met de naleving van dit wetsvoorstel veranderen. Net zoals toegelicht bij het wetsvoorstel vmbo-havo nemen deze lasten iets toe.

### *Administratieve lasten*

Voor vwo-scholen nemen de administratieve lasten toe. Dit wordt veroorzaakt doordat de IvhO zal toezien of de vwo-scholen zich houden aan de voorgestelde doorstroomwet. Dat brengt voor alle vwo-scholen gezamenlijk jaarlijks in totaal €125.000 aan geschatte administratieve lasten met zich mee. Ook vloeien er administratieve lasten voort uit de deelname van vwo-scholen aan het themaonderzoek dat door de IvhO zal worden uitgevoerd. Deze lasten zijn berekend op €15.000.

### *Inhoudelijke nalevingskosten*

Voor de vwo-scholen zijn er ook nalevingskosten verbonden aan dit wetsvoorstel. Het gaat om de organisatie van de begeleiding van leerlingen (€125.000) en om de kosten voor de aanpassing van de schoolgids en de website in verband met de nieuwe toelatingsvoorwaarde (€25.000). Voor de vwo-scholen kunnen er ook nalevingskosten vervallen. Het gaat hierbij om lasten die voortvloeiden uit het eigen toelatingsbeleid. Door het voorschrijven van de toelatingsvoorwaarde hoeft de vwo-school deze niet meer zelf op te stellen. Omdat toelatingsbeleid geen wettelijke regel betreft is deze verlichting van regeldruk niet eenduidig te berekenen. Er is namelijk geen zicht op het toelatingsbeleid



dat alle scholen hanteren. Daarom is er geen afname van de administratieve lasten berekend.

#### *Jaarlijkse kosten*

Als gevolg van dit wetsvoorstel nemen de administratieve lasten en de nalevingskosten in het eerste jaar na de invoering van dit wetsvoorstel toe met €275.000. In de jaren daarna zullen er lasten voortvloeien uit het toezicht door de IvhO (op verzoek inzage verlenen in het toelatingsbeleid) en uit de organisatie van de begeleiding van ingestroomde leerlingen met een bedrag van €270.000. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit bedrag is gebaseerd op het huidige aantal leerlingen dat vanuit het havo naar het vwo doorstroomt ( $n = 2.392$ ). Wanneer dit aantal toe- of afneemt, zullen ook de administratieve lasten toe- of afnemen.

#### *Lasten voor ouders*

Voor ouders neemt de regeldruk door dit wetsvoorstel naar schatting gemiddeld af met twee uur (omgerekend €30 volgens de berekeningssystematiek). In totaal neemt de regeldruk voor ouders naar schatting gemiddeld af met ruim €70.000. Dat bedrag is gebaseerd op het aantal overgestapte leerlingen in 2018 (2.392). Het wettelijk bepalen van de regels met betrekking tot gediplomeerde doorstroom van havo naar vwo, betekent voor ouders en scholen een verlichting van de regeldruk ten opzichte van de huidige situatie. Het scheelt ouders tijd om zich te verdiepen in de toelatingseisen van de vwo-school en/of scholen van hun voorkeur. Waarschijnlijk zal hierdoor ook de ervaren regeldruk bij ouders verminderen. Dit kan bijvoorbeeld omdat hun kind geen motivatiebrief meer hoeft te schrijven, of een aanbeveling van de mentor moet verkrijgen.

### **6: Financiële gevolgen**

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting. Er is een prognose gemaakt op basis van gegevens over de huidige situatie. Hierbij is gekeken naar het aantal leerlingen dat momenteel doorstroomt van 5-havo naar 5-vwo en hoeveel leerlingen daarvan het extra vak volgen dat in vwo vereist is. De verwachting is dat indien er wordt gekozen voor een extra vak als voorwaarde voor de overstap havo-vwo, het aantal havoleerlingen dat doorstroomt naar het vwo per saldo ongeveer gelijk blijft: sommige leerlingen die nu worden tegengehouden zullen onder de nieuwe wet wel doorstromen; andere leerlingen die niet een wettelijk doorstroomrecht hebben verkregen, omdat zij niet aan de doorstroomvoorwaarde kunnen of willen voldoen, verzoeken het bevoegd gezag van de vwo-school om toelating.

### **7: Caribisch Nederland**

De voorgestelde wijzigingen in de Wet op het Voortgezet onderwijs worden analoog doorgevoerd in de wet- en regelgeving voor Caribisch Nederland zoals beschreven in het wetsvoorstel gelijke kans op doorstroom vmbo-havo. Dus voor Bonaire, waar de WVO BES de basis van het middelbare schoolsysteem is, zal de gelijke kans op doorstroom ook voor de overstap van havo naar vwo gaan gelden en tegelijk met Europees Nederland in werking treden. Op Saba en Sint Eustatius is de instructietaal Engels en volgt men andere onderwijsprogramma's. Zij wijken permanent af van de WVO BES. De uitbreiding van het wetsvoorstel heeft dus geen gevolgen voor Saba en Sint Eustatius.

## **8: Advies en consultatie**

### **8.1: Consultatie**

Gezien de grote inhoudelijke overlap met het wetsvoorstel, dat wel is voorgelegd voor een internetconsultatie, betreft deze uitbreiding – die bovendien slechts op een kleine groep leerlingen ziet – geen ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel. Daarom is ervoor gekozen om deze nota van wijziging niet ook ter internetconsultatie voor te leggen. Er hebben wel gesprekken plaatsgevonden met de volgende belangengroepen: VO-raad, Ouders & Onderwijs, Havo Platform, LAKS, VvSL, NVS-NVL VH, VSNU en het Expertisepunt LOB VO MBO.

Uit deze gesprekken bleek dat de meeste organisaties voorstander zijn van het beperken van de verschillende doorstroomvoorwaarden die momenteel door scholen worden gehandhaafd ten bate van gelijke kansen voor gediplomeerde havisten die willen doorstromen naar vwo. Er zijn wel diverse kanttekeningen en/of opmerkingen gemaakt welke vooral betrekking hadden op de nog bij algemene maatregel van bestuur te regelen doorstroomvoorwaarde. De kanttekening die door sommige organisaties werden gemaakt ten aanzien van het wetsvoorstel ging over een drempelloze doorstroom. Sommige organisaties vonden dat alle havoleerlingen zonder voorwaarden de kans zouden moeten krijgen om door te stromen naar vwo. Goede LOB borgt huns inziens dat leerlingen die op het vwo thuishoren daar dan ook terecht komen, terwijl leerlingen die beter passen bij hbo daar naartoe geleid worden. Andere organisaties zijn juist tegen een drempelloze doorstroom, omdat ze vrezen dat leerlingen niet op de juiste plek terecht komen door opwaartse druk.

De regering erkent dat in de ideale situatie een doorstroomvoorwaarde niet nodig zou moeten zijn. In die situatie reflecteren leerlingen samen met hun scholen regelmatig op hun loopbaan. Dit leidt dan tot een maatwerkaanpak waarbij met behulp van begeleiding iedere leerling op de juiste plek in het onderwijssysteem terecht komt. Sommige scholen hebben dit al dermate op orde dat zij al drempelloze doorstroom bewerkstelligen. Andere scholen zijn bezig met de verbetering van hun LOB-beleid en kunnen dat in de toekomst wellicht ook mogelijk maken. Op dit moment is drempelloze doorstroom echter nog niet aan de orde, onder meer omdat de curricula van de verschillende schoolsoorten onvoldoende op elkaar aansluiten. Een doorstroomvoorwaarde is daarom vooralsnog noodzakelijk. Zie ook paragraaf 3.2 van deze toelichting en paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting.

Ten aanzien van de nader te regelen doorstroomvoorwaarde werden verschillende kanttekeningen geuit.

Een eerste kanttekening die bij het kiezen van een extra vak als doorstroomvoorwaarde werd geplaatst was dat havisten aan het eind van het derde leerjaar reeds moeten besluiten of ze een extra vak willen volgen. Dat betekent een verzwaring van het programma in leerjaar 4 en 5 ten opzichte van reguliere leerlingen en een vervroegd keuzemoment. De vrees is dat sommige leerlingen hierdoor onterecht worden uitgesloten voor doorstroom, bijvoorbeeld laatbloeiers. Door het vak te specificeren worden leerlingen te veel in hun vrijheid beperkt en worden mogelijkheden tot doorstroom ontnomen. Om te voorkomen dat leerlingen in hun keuzevrijheid worden beperkt werd als genoemd om in de algemene maatregel van bestuur maximaal één in te halen of nieuw vak als doorstroomvoorwaarde te stellen, waardoor er meer ruimte komt voor overstappen naar een ander profiel.

Zoals eerder gezegd in de memorie van toelichting wordt de doorstroomvoorwaarde, een extra vak, niet in dit wetsvoorstel geregeld maar in een algemene maatregel van bestuur.

Het wetsvoorstel bevat daarvoor een delegatiegrondslag die met deze nota van wijziging is aangevuld. De regering onderkent dat indien een havist die de mogelijkheid van doorstroom naar het vwo wil behouden deze in leerjaar 4 een vak minder zal kunnen laten vallen dat in de onderbouw gevolgd is. Indien een leerling daar niet voor kiest, maar hier later op terug wil komen, zijn er verschillende mogelijkheden. Een leerling kan bijvoorbeeld met de school in gesprek gaan om alsnog bij het vak aan te sluiten of om de lesstof tussentijds in te halen. Zo kan deze leerling alsnog op examen gaan en aan de doorstroomvoorwaarde voldoen. Scholen kunnen er ook voor kiezen de toelatingseis niet te hanteren, aangezien het om een maximumvoorwaarde gaat. Op deze manieren is de route naar het vwo niet al eind leerjaar 3 afgesloten.

Een tweede kanttekening betrof de verhoging van de studielast als de doorstroomvoorwaarde bestaat uit het toevoegen van een extra vak aan het eindexamenpakket van de havist. De regering is echter van mening dat ook een havist die niet in een extra vak eindexamen heeft gedaan, extra studiebelasting zal ervaren, zij het op een later moment omdat het vak ingehaald moet worden. Dus ook zonder de beoogde doorstroomvoorwaarde zal een overstappende havist extra studielast ervaren. Daarom vindt de regering de extra studiebelasting op het havo gerechtvaardigd.

In de gesprekken werd ook genoemd dat er een risico is dat sommige scholen leerlingen zullen ontmoedigen om in een extra vak eindexamen te doen, waarmee de mogelijkheid tot doorstroom is een vroeg stadium ontnomen wordt. Leerlingen op dit soort scholen zouden dan minder doorstroomkansen krijgen dan leerlingen op scholen die hun leerlingen aanmoedigen om in een extra vak eindexamen te doen, waarmee de kansenongelijkheid in stand blijft. Scholen zouden hiertoe bewogen kunnen worden vanwege de negatieve prikkel die uitgaat van het oordeel van de IvhO over de onderwijsresultaten, omdat stapelaars lagere onderwijsresultaten halen dan leerlingen die de reguliere onderwijsroute hebben doorlopen.

Om te voorkomen dat leerlingen na de wetswijziging door hun school ontmoedigd zullen worden om aan de doorstroomvoorwaarde te voldoen, zal de IvhO vanaf 2020 een correctiefactor toepassen voor opstroom binnen het onderwijsresultatenmodel.

In de gesprekken werd tevens gesignaleerd dat het havo- en vwo-curriculum dat aan bod komt bij de vakken verschilt. Er moet rekening gehouden worden met kennishiaten van overstappende leerlingen. Een doorstroomprogramma kan helpen om overstappende leerlingen in te laten halen wat zij gemist hebben. De regering is zich ervan bewust dat de curricula op havo en vwo niet hetzelfde zijn. De verwachting is dat de curriculumherziening hier verbetering in zal brengen.

Ook waren sommige organisaties van mening dat leerlingen de vrijheid moeten houden om een ander profiel te kiezen bij de overstap van havo naar vwo. De doorstroomvoorwaarde mag daar geen beperkingen aan stellen. In de praktijk blijkt dat de meeste overstappende leerlingen hetzelfde profiel kiezen als het profiel dat ze op het havo volgden. In 2018 koos 97% van de leerlingen hetzelfde profiel (leerlingen die van een dubbelprofiel naar een enkel profiel gingen of omgekeerd meegeteld). Deze leerlingen zouden dus ook onder de nieuwe wetgeving de overstap kunnen maken die zij wensen. De overige leerlingen stromen meestal (2%) door naar een aanverwant profiel (van E&M naar C&M of omgekeerd, of van N&T naar N&G of omgekeerd). In de amvb zal worden uitgewerkt of met die groep leerlingen rekening gehouden kan worden bij het stellen van een voorwaarde.

## 8.2: Advies ATR

De ATR heeft advies uitgebracht over de nota van wijziging. Het advies concentreert zich op nut en noodzaak, alternatieven, werkbaarheid en regeldruk. Het college constateert dat nut en noodzaak zijn onderbouwd, dat minder belastende alternatieven voldoende zijn overwogen en dat de gevolgen voor de regeldruk voldoende in beeld zijn gebracht. Verder adviseert het college om, vanwege de aanstaande herziening van het curriculum die de programmatische aansluiting moet verbeteren, een horizonbepaling aan wet en amvb toe te voegen en om te verduidelijken of, en in hoeverre, tegemoet wordt gekomen aan het verzoek van scholen om het bieden van kansen aan leerlingen mee te laten wegen in de beoordeling van de bovenbouwresultaten.

Naar aanleiding van het advies van de ATR zal geen horizonbepaling worden toegevoegd. Het voorgestelde artikel 27a, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs blijft immers – ook na de verbetering van de programmatische aansluiting – nodig om te garanderen dat leerlingen een gelijke kans op doorstroom hebben. Enkel de bij amvb - vastgestelde doorstroomvoorwaarde zou in de toekomst kunnen wijzigingen wanneer de praktijk verandert, maar ook daarvoor is een horizonbepaling ongeschikt. Het is op dit moment namelijk nog niet te zeggen wanneer de programmatische aansluiting verbeterd zal zijn, waardoor het risico bestaat dat een op voorhand vast te stellen horizon komt te liggen op een datum waarop genoemde verbetering nog niet is gerealiseerd.

Verder zal de IvhO vanaf 2020 een correctiefactor voor opstroom gaan hanteren, waarmee tegemoet gekomen wordt aan het verzoek van scholen om opstroom niet negatief van invloed te laten zijn op de beoordeling van de IvhO.

## 8.3: Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De nota van wijziging is voorgelegd aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voor een toets op de uitvoerbaarheid. DUO heeft de gevolgen van het wetsvoorstel voor DUO, de IvhO en Auditdienst Rijk onderzocht. DUO concludeert dat ook het uitgebreide wetsvoorstel in principe uitvoerbaar is. Wel stelt zij dat de daadwerkelijke impact pas kan worden bepaald wanneer de doorstroomvoorwaarde bij amvb is vastgesteld. In de amvb zullen de doorstroomvoorwaarden voor vmbo-havo en havo-vwo gezamenlijk uitgewerkt worden en deze zal ook aan DUO voorgelegd worden voor een toets op de uitvoering. Verder heeft DUO de volgende opmerkingen gemaakt:

- DUO vraagt waarom stapelen binnen het vmbo niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel valt. Aanleiding voor dit wetsvoorstel is o.a. dat er door de Tweede Kamer moties zijn aangenomen die betrekking hebben op de overstap vmbo gl/tl-havo en dat er gevraagd is om uitbreiding naar havo-vwo, niet op de andere overstappen binnen het vo. In het kader van nut en noodzaak, vereist wetgeving op andere stapelroutes meer doordenking. De overstap van vmbo-bb naar kb bijvoorbeeld, is een overstap *binnen* dezelfde onderwijssoort en is daarmee nauw verbonden aan de bevoegdheid van een school over bevordering tussen leerjaren. Daarom kiest de regering ervoor deze stapelroutes niet mee te nemen in het huidige wetsvoorstel.
- DUO vraagt te bevestigen dat uit de formulering van het voorgestelde artikel 27a, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs volgt dat scholen de mogelijkheid houden om leerlingen te weigeren op andere gronden dan daar genoemd, bijvoorbeeld vanwege plaatsgebrek of vanwege de sociale houding van de leerling. De regering bevestigt dit. Het wetsvoorstel beperkt alleen de

bevoegdheid van scholen om toelatingsbeleid te voeren met betrekking tot kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling. Het wetsvoorstel ziet niet op andere aspecten van het toelatingsbeleid, zoals de mogelijkheid van weigering op grond van plaatsgebrek.

- DUO geeft twee aandachtspunten mee omtrent de vaststelling van de doorstroomvoorwaarde. In de amvb zal daar uitgebreider op ingegaan worden.
- DUO merkt op dat er mogelijk lasten voor de ouders bij kunnen komen door het volgen van een extra vak. Omdat dit over lasten gaat die eventueel zijn verbonden aan de doorstroomvoorwaarde zal dit worden opgenomen in de toelichting bij de nog op te stellen amvb.
- DUO vraagt wanneer de amvb wordt voorgelegd. Dit zal zo spoedig mogelijk gebeuren, maar een exacte datum is daarvoor nog niet te geven.
- DUO merkt op dat bij inwerkingtreding van het voorstel uit deze nota van wijziging een groep leerlingen mogelijk buiten de boot zal vallen, omdat die bij het samenstellen van hun profiel niet de gelegenheid hebben gehad om te anticiperen op de bij amvb vast te stellen doorstroomvoorwaarde. Hiermee zal rekening worden gehouden in het overgangsrecht van de amvb.

De IvHO en de Auditdienst Rijk hebben geen op- of aanmerkingen bij deze nota van wijziging.

#### Onderdelen D en F

Met deze onderdelen wordt een evaluatiebepaling aan het wetsvoorstel toegevoegd. Deze houdt in dat de regering binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal verslag uitbrengt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. In dit verslag zullen cijfers met betrekking tot de omvang en het studiesucces van de doorstroom van vmbo gl/tl-leerlingen naar het havo en van havo-leerlingen naar het vwo worden opgenomen. Hierbij wordt ook een verband gelegd met de bij amvb gestelde doorstroomvoorwaarde.

In verband met de samenloop met andere wetsvoorstellen is de definitieve nummering van de evaluatiebepalingen nog niet in deze nota van wijziging opgenomen. De nummering zal in de drukproeffase worden ingevuld. Ook zal dan de tussen blokhaken geplaatste tekst in de wijzigingsopdracht worden verwijderd.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Arie Slob