

Bij Kabinetsmissive van 14 september 2018, no.2018001626, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het faciliteren van een gelijke kans op doorstroom van leerlingen met een diploma voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs in de theoretische of gemengde leerweg naar het hoger algemeen voortgezet onderwijs (Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet erin dat de ruimte voor een toelatingsbeleid van het bevoegd gezag wordt ingeperkt als het gaat om leerlingen met een diploma van de theoretische of de gemengde leerweg van het vmbo (vmbo-tl of vmbo-gl) die willen doorstromen naar het havo. Daarnaast maakt het wetsvoorstel het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) voorwaarden aan het vmbo-eindexamen te stellen voor de toelating tot het havo. Alleen wanneer aan deze voorwaarden niet is voldaan mag het bevoegd gezag de toelating van vmbo-tl of -gl-leerlingen tot het havo weigeren.

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

#### 1. Achtergrond van het wetsvoorstel

Vanaf 2003 zijn de wettelijke eisen die werden gesteld aan de doorstroom van het vmbo naar het havo gefaseerd afgeschaft. Daarmee is beoogd het 'stapelen' van diploma's te vergemakkelijken en onnodige drempels voor de toelaatbaarheid van leerlingen met een vmbo-diploma tot het havo weg te nemen.<sup>1</sup> De toelating van een leerling tot het havo was – en is – een beslissing van het bevoegd gezag. In de loop der jaren is gebleken dat scholen verschillende toelatingsvoorwaarden zijn gaan hanteren, hetgeen voor de Vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs (de VO-raad) reden was om de 'Toelatingscode overstap vmbo-havo' te initiëren.<sup>2</sup> De Toelatingscode is van 2012 tot 2016 van kracht geweest en bevatte landelijke, kaderstellende afspraken waaraan scholen zich bij het stellen van de eigen toelatingscriteria dienden te houden.<sup>3</sup> Hierdoor zouden deze criteria uniformer worden en zou aan ouders en leerlingen meer duidelijkheid kunnen worden verschaft over de eisen aan toelating tot havo-4 vanuit het vmbo. Sinds 2012 is de Toelatingscode gemonitord en geëvalueerd.<sup>4</sup> Uit de resultaten kwam naar voren dat met de toelatingscode onvoldoende vooruitgang was geboekt in de gestelde doelen.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.1: 'Huidige regelgeving met betrekking tot de overstap vmbo-havo'.

<sup>2</sup> VO-raad, 'Toelatingscode overstap van vmbo naar havo', 2011.

<sup>3</sup> Zo was in de Toelatingscode onder meer opgenomen dat scholen op hun website dienden te vermelden welke toelatingsprocedure zij hanteerden en dat het maximaal een 6,8 als gemiddeld vmbo-examencijfer mochten eisen.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2011/12, 30079, nr. 33; Kamerstukken II 2012/13, 30079, nr. 38; Kamerstukken II 2014/15, 30079, nr. 62; Kamerstukken II 2016/17, 30079, nr. 69.

<sup>5</sup> Zo bleek in 2016 slechts 71% van de vmbo- en havo-scholen bekend met de Toelatingscode. Van de scholen met een havo-afdeling was in datzelfde jaar 41% terughoudend met het stellen van doorstroomeisen. Memorie van toelichting, paragraaf 1.2: 'Problemen die gepaard gaan met de huidige situatie', onder verwijzing naar Oberon, 'Monitor toelatingscode vmbo-gl/tl-havo, 3<sup>e</sup> meting', 28 oktober 2016, p. 19-20.

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

## 2. Aard van de voorwaarde en delegatiegrondslag

Het wetsvoorstel regelt dat leerlingen met een diploma van de theoretische of de gemengde leerweg van het vmbo in principe moeten worden toegelaten tot havo-4. Om dit te bereiken wordt geregeld dat het bevoegd gezag de toelating niet mag weigeren op grond van zijn oordeel over kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling.<sup>6</sup> Het wetsvoorstel voorziet erin dat de toelating van gediplomeerde vmbo-tl- of vmbo-gl-leerlingen tot havo-4 nog slechts kan worden geweigerd als deze leerlingen niet voldoen aan de eisen die bij amvb worden gesteld met betrekking tot het afgelegde eindexamen. In de toelichting wordt alvast geanticipeerd op de in dit verband te stellen voorwaarden. Vermeld wordt dat bij amvb waarschijnlijk de eis zal worden gesteld dat met succes eindexamen is afgelegd in ten minste één extra vak dat is gericht op de algemene ontwikkeling van de leerling (een zogenoemd avo-vak).

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

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

### a. *Aard van de stellen voorwaarde*

In de toelichting staat dat de te stellen voorwaarde onder meer moet bijdragen aan een soepeler overstap van het vmbo naar het havo. Deze overstap is niet gemakkelijk. De programmatische aansluiting van het vmbo op het havo laat te wensen over, zoals in de toelichting wordt erkend en zoals ook naar voren komt uit het advies van de Onderwijsraad en diverse reacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel.<sup>7</sup> Zo bestaan ten eerste discrepanties tussen het vakkenpakket van vmbo'ers en de profielen in de bovenbouw van het havo. In de tweede plaats wordt op het vmbo alleen voor Nederlands een specifieke cijfer eis gesteld: voor dit vak moet minstens een 5 worden behaald. Om te slagen voor het havo-examen mag voor de vakken Nederlands, Engels en Wiskunde maximaal één 5 gehaald worden en moet voor de andere twee kernvakken een 6 of hoger worden gescoord. Los van de programmatische verschillen is er een verschil in

<sup>6</sup> Voorgesteld artikel 27a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld die van de VO-raad,  
<https://www.internetconsultatie.nl/wetgelijkekansopdoorstroomvmbohavo/reacties>.

leerklimaat op beide schooltypen en liggen het niveau en het tempo op het havo hoger dan op het vmbo.<sup>8</sup> Vast staat dat de overstap naar het havo voor lang niet alle doorstromende vmbo-leerlingen succesvol uitpakt en dat van de doorstromende vmbo-leerling extra inspanningen moeten worden gevraagd ten aanzien van het aantal vakken, de lesstof en de studievaardigheden.

In het wetsvoorstel staat het uitgangspunt van toegankelijkheid van het onderwijs voorop: leerlingen die vanuit het vmbo naar het havo willen doorstromen, behoren daartoe in principe de mogelijkheid te krijgen.<sup>9</sup> Tegelijkertijd realiseert de regering zich dat niet iedere vmbo-leerling de potentie heeft om op het havo te kunnen slagen. Gelet hierop en op de hiervoor genoemde problemen bij de aansluiting tussen vmbo en havo, heeft de regering zich ten doel gesteld om aan de doorstroom een voorwaarde te stellen die zowel bijdraagt aan een verantwoorde en kansrijke overgang van het vmbo naar het havo als aan een verbetering van de programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo.<sup>10</sup> Deze voorwaarde zal, zoals hiervoor al gesteld, waarschijnlijk inhouden dat vmbo-leerlingen die naar het havo willen overstappen, met succes eindexamen hebben afgelegd in ten minste één extra avo-vak.<sup>11</sup>

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

Eén van de knelpunten die naar voren kwam uit het onderzoek van de VO-raad naar de programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo, betrof de matige aansluiting wat betreft vakinhoud voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde: in havo-4 wordt bepaalde lesstof als bekend verondersteld die in het vmbo niet wordt behandeld.<sup>12</sup> De slechte aansluiting bij deze vakken wordt vergroot door de hiervoor genoemde verschillen in benadering van de eindexameneisen voor kernvakken. Dit probleem wordt met het kiezen van een extra vak op het vmbo niet ondervangen. Wanneer de inhoud van vakken op het vmbo en het havo niet op elkaar aansluit, wordt de programmatische kloof tussen beide schoolsoorten door het kiezen van een extra vak – anders dan in de toelichting wordt verondersteld – niet verkleind. Wordt daar echter niettemin vanuit gegaan, dan rijst de vraag of niet de eis zou moeten worden gesteld dat het extra avo-vak samenhangt met het te kiezen profiel op het havo om het ‘gat’ tussen het vmbo en het havo zo goed mogelijk te dichten.

In de toelichting wordt beargumenteerd dat het stellen van een cijfereis als voorwaarde van de hand wordt gewezen, omdat leerlingen met hogere cijfers de kloof in het curriculum tussen vmbo en havo weliswaar vermoedelijk beter kunnen overbruggen, maar dat de eis op zichzelf niet bijdraagt aan verkleining van die kloof. Deze argumentatie gaat echter net zo goed op ten aanzien van de voorgestelde voorwaarde van een extra vak. Daarbij komt dat uit cijfers die in de toelichting zijn opgenomen lijkt te volgen dat de slagingskans op het havo van vmbo-leerlingen met een extra vak niet substantieel toeneemt: van het vmbo-gl en

<sup>8</sup> W. van Esch en J. Neuvel, ‘Van vmbo naar havo: tweestrijd of tweesprong?’, november 2010, p. 14

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2: ‘Nieuwe regelgeving’

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3: ‘Voorwaarde aan de doorstroom bij algemene maatregel van bestuur’

<sup>11</sup> Avo-vakken zijn bijvoorbeeld Nederlands, moderne vreemde talen, maatschappijleer, aardrijkskunde, geschiedenis, biologie, wiskunde of natuurkunde.

<sup>12</sup> VO-raad, ‘Advies verbetering aansluiting vmbo-tl op havo en mbo’, februari 2010, p. 6; Onderwijsraad, ‘Herkenbaar vmbo met een sterk vakmanschap’, 2015, p. 32.

-tl slaagde in 2016 respectievelijk 64,5% en 67,7% van de leerlingen met een extra vak voor het havo, en 65,2% en 60,2% van de leerlingen zonder extra vak.<sup>13</sup> Van alle havisten slaagde in 2016 ruim 88%.<sup>14</sup>

De Afdeling constateert dat zowel in het advies van de Onderwijsraad als in verschillende reacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel is opgemerkt dat doorstroomprogramma's behulpzaam kunnen zijn om de overgang van het vmbo naar het havo voor leerlingen soepeler te laten verlopen. Door middel van deze doorstroomprogramma's kunnen vmbo-gi- en -tl-leerlingen tekorten in kennis en vaardigheden wegwerken en weloverwogen de beslissing nemen om al dan niet door te stromen naar het havo. Daarmee lijkt een doorstroomprogramma zowel bij te dragen aan het verkleinen van de programmatische kloof tussen het vmbo en het havo, als aan de voorbereiding van leerlingen op de inhoud en de werklust op het havo. Voorts kan een leerling aan het eind van zijn vmbo-opleiding beslissen al dan niet deel te nemen aan een doorstroomprogramma, terwijl de afweging om een extra vak te kiezen al eerder moet worden gemaakt. Dit is gunstig voor laatbloeiers, voor wie goede doorstroommogelijkheden volgens de toelichting in het bijzonder van belang zijn. Uit de toelichting kan de Afdeling niet opmaken in hoeverre in overweging is genomen om het volgen van een doorstroomprogramma als voorwaarde te stellen aan de overstap van gediplomeerde vmbo-gi- en tl-leerlingen naar het havo.

Gelet hierop en hetgeen hiervoor is opgemerkt over de verwachte effectiviteit van de voorgenomen voorwaarde rijst de vraag of de inbreuk die gemaakt wordt op de vrijheid van het bevoegd gezag bij de toelating van leerlingen op deze wijze wel een effectieve bijdrage kan leveren aan het gestelde doel en daarmee die inbreuk rechtvaardigt. Hier komt bij dat onduidelijk is hoe de voorwaarde in de amvb zich zal verhouden tot hetgeen is bepaald in artikel 8, tweede lid, van het Eindexamenbesluit VO, namelijk dat scholieren slechts in extra vakken examen kunnen afleggen als het bevoegd gezag hun dat toestaat. Wanneer vmbo-scholen niet verplicht zijn om scholieren in extra vakken eindexamen te laten doen en er – om redenen die bijvoorbeeld samenhangen met capaciteit (lerarentekort) of organisatie – voor kiezen om die mogelijkheid ook niet te bieden, zullen de leerlingen van sommige scholen niet naar het havo kunnen doorstromen.<sup>15</sup>

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

*b. Keuze voor een amvb*

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

---

<sup>13</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3: 'Voorwaarde aan de doorstroom bij algemene maatregel van bestuur'

<sup>14</sup> <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/vo/leerlingen-vo/prestaties-eindexamens>

<sup>15</sup> Voor zover de havoschool de extra-vakkeneis stelt.

geschetste omstandigheden ligt die keuze niet voor de hand. Zij wordt door de regering ook niet toegelicht.

Daarnaast biedt de grondslag voor de amvb in het wetsvoorstel ruimte voor het stellen van méér voorwaarden dan alleen de voorwaarde die in de toelichting staat beschreven. Het betreffende artikellid vereist immers slechts dat voorwaarden betrekking hebben op het door de leerling afgelegde eindexamen. Dat brengt met zich dat de regering kan overgaan tot het stellen van extra voorwaarden aan de doorstroom van leerlingen met een vmbo-tl- of vmbo-gl-diploma naar het havo náást de in de toelichting aangekondigde voorwaarde. Ook voorwaarden die in de toelichting bij het wetsvoorstel uitdrukkelijk van de hand zijn geweest, zoals het stellen van een cijferis,<sup>16</sup> passen binnen de grondslag van het voorgestelde wetsartikel.

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

### 3. Verbod op een doubleerverbod

In de toelichting wordt de discussie over de aan de doorstroom te stellen voorwaarden gekoppeld aan die over een verbod op een doubleerverbod. Een doubleerverbod houdt in dit geval in dat leerlingen die vanuit het vmbo instromen in havo-4 niet mogen blijven zitten. Dit geldt niet voor leerlingen die vanuit havo-3 naar havo-4 doorstromen; zij mogen wel blijven zitten. De toelichting stelt dat een doubleerverbod voor voormalige vmbo'ers kan worden aangemerkt als een aanvullende voorwaarde die betrekking heeft op kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling. Vóórdát een leerling onderwijs gaat volgen op de havoschool, is immers duidelijk dat niet alleen het extra avo-vak relevant is, maar dat de leerling ook niet mag blijven zitten.<sup>17</sup> In de toelichting is aangekondigd dat een verbod op een doubleerverbod in de wet- en regelgeving zal worden verankerd.<sup>18</sup>

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

---

<sup>16</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3: 'Voorwaarde aan de doorstroom bij algemene maatregel van bestuur'

<sup>17</sup> Toelichting, paragraaf 4: 'Verbod op een doubleerverbod'

<sup>18</sup> Toelichting, paragraaf 4: 'Verbod op een doubleerverbod'; zie tevens Kamerstukken II 2015/16, 30079, nr. 69.

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

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

De vice-president van de Raad van State,