

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Basis- en Voortgezet
Onderwijs en Media
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum
30 maart 2018

Onderwerp
Wet gelijke kans op
doorstroom vmbo-havo

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/MR/bs/
ATR0191/2018-U042

Bijlage(n)

Geachte heer Slob,

Op 12 maart 2018 is het voorstel "Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo" aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advisering. Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat leerlingen met een diploma vmbo in de theoretische leerweg (tl) of gemengde leerweg (gl) toegelaten moeten worden tot havo-4 als zij voldoen aan de voorwaarden. Deze voorwaarden worden later bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) opgesteld. De ruimte voor de scholen om te beslissen over de toelating van deze leerlingen tot de school wordt hiermee ingeperkt. De aanleiding voor de nieuwe regelgeving is de evaluatie in 2016 van de "Toelatingscode overstap vmbo-havo" die in 2012 door de VO-raad is opgesteld om grenzen te stellen aan de toelatingseisen van havo-scholen. Het streven is het wetsvoorstel, gelijktijdig met de nog uit te werken AMvB, zo mogelijk nog in het schooljaar 2019-2020 in werking te laten treden.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Nut en noodzaak

Het college constateert dat nut en noodzaak van de maatregel zijn onderbouwd in de toelichting bij het wetsvoorstel. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) constateerde in het onderwijsverslag 2011-2012 dat er verschillen waren tussen havo-scholen in hun toelatingsbeleid van vmbo-leerlingen tot het havo. Naar aanleiding hiervan, maar ook naar aanleiding van kritiek van ouder- en leerlingenorganisaties, ontstond de roep om meer eenduidigheid en transparantie in

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

de toelatingsvoorwaarden. Als reactie daarop heeft de VO-raad een code opgesteld om eenduidige toelatingsvoorwaarden te creëren. In augustus 2012 is vervolgens de “Toelatingscode overstap vmbo-havo” van kracht geworden. De aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel is de evaluatie in 2016 van deze toelatingscode. Volgens uw ministerie wijzen de cijfers erop dat met de toelatingscode onvoldoende is bereikt waarvoor deze was ingesteld: vmbo-leerlingen een gelijke kans bieden op doorstroom naar het havo. Het gebrek aan duidelijkheid en uniformiteit als het gaat om toelating van leerlingen van het vmbo tot het havo leidde ook tot verwarring en onvrede bij leerlingen en ouders. De toelatingscode is daarom in 2016 niet verlengd. De doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is uniforme voorschriften op te stellen voor de toelating van vmbo-leerlingen naar het havo.

Minder belastende alternatieven

Het college constateert dat, vanuit het oogpunt van regeldruk, is overwogen een nieuwe toelatingscode met nieuwe of betere afspraken op te stellen om meer lijn te brengen in de toelatingseisen voor vmbo-leerlingen die willen doorstromen. Een voordeel van voortzetting van de code is dat de wet- en regelgeving niet aangepast hoeft te worden. Een toelatingscode is echter niet afdwingbaar. Uiteindelijk is daarom gekozen voor een wetswijziging met het doel het “doorstroomrecht” van leerlingen, met uniforme voorschriften, wettelijk te verankeren.

Werkbaarheid

Het college constateert dat is gekeken naar de werkbaarheid en merkbaarheid van de maatregel voor ouders en leerlingen. Uniformering van de toelatingseisen kan leiden tot vereenvoudiging van het toelatingsproces voor leerlingen en ouders. Het college constateert ook dat de toelichting geen inzicht geeft in de werkbaarheid van de nieuwe wettelijke verplichtingen voor scholen.

Uit onderzoek is gebleken dat de overstap van het vmbo naar het havo voor leerlingen niet gemakkelijk is, onder andere omdat het vakkenpakket op het havo breder is en vmbo’ers vakken moeten inhalen als zij doorstromen. In de nog op te stellen AMvB wordt in ieder geval geregeld dat een vmbo-leerling ter voorbereiding op het havo-4 met succes eindexamen heeft afgelegd in minstens één extra algemeen vormend vak (avo-vak) dat ook op het havo wordt aangeboden. Het is de bedoeling dat dit extra vak op het havo onderdeel uit kan maken van het vakkenpakket van de leerling. Dit zal naar verwachting leiden tot een betere aansluiting bij de overstap. Scholen mogen naast de eisen in de AMvB geen andere/eigen toelatingseisen meer stellen aan de leerlingen. Het is de verantwoordelijkheid van de inspectie om erop toe te zien dat de veranderingen in het toelatingsbeleid goed verlopen. In de toelichting is opgenomen dat er na een jaar een themaonderzoek wordt uitgevoerd door de inspectie.

Uw ministerie onderstreept het belang van samenwerking tussen het vmbo en het havo. In het kader van het Gelijke kansenbeleid is met ingang van 2017 extra geld beschikbaar gesteld voor scholen om doorstroomprogramma’s in te richten voor zowel vmbo-mbo als vmbo-havo. De resultaten van de doorstroomprogramma’s worden gemonitord. Ook wordt aangesloten bij het project Sterk beroepsonderwijs dat gericht is op verbetering van de aansluiting van het vmbo op het mbo. Meer in het algemeen wordt in het kader van de curriculumherziening voor het primair en voortgezet onderwijs ook aandacht besteed aan programmatische aansluiting tussen en binnen onderwijssectoren.

Gevolgen regeldruk

Uw ministerie heeft de gevolgen voor de regeldruk voor havo-scholen en ouders in beeld gebracht en berekend in de paragraaf "Regeldruk". Het gaat hierbij om de administratieve lasten voor havo-scholen om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving. De geraamde administratieve lasten voor de havo-scholen bestaan uit het moeten verstrekken van gegevens aan de inspectie over de instroom/doorstroom van leerlingen uit het vmbo. Daarbij zijn er kosten geraamd voor de organisatie van de begeleiding van de leerlingen die van het vmbo doorstromen naar het havo. De totale toename van de administratieve lasten is berekend op $\text{€ } 385.000 + \text{€ } 385.000 = \text{€ } 769.680$, uitgaande van 8.552 leerlingen en in totaal 2 uur inzet per leerling.

De inschatting van ATR is dat de berekende administratieve lasten te laag zijn ingeschat, gelet op de in de toelichting genoemde:

- a. betrokkenheid van de inspectie, die na een jaar na invoering van de wetswijziging een themaonderzoek zal uit voeren;
- b. inbedding van de onderhavige maatregelen in het Gelijke kansenbeleid en de daarbij behorende doorstroomprogramma's;
- c. aansluiting bij het project Sterk beroepsonderwijs;
- d. curriculumherziening voor het primair en voortgezet onderwijs, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de programmatische aansluiting tussen en binnen de onderwijssectoren.

In het licht van bovengenoemde beleidsontwikkelingen verwacht ATR dat er meer inzet van de scholen wordt gevraagd, bijvoorbeeld als het gaat om dossiervorming, reflectie en evaluatie.

Als het gaat om (ervaren) regeldruk is het van belang een zo concreet en compleet mogelijk beeld te krijgen van de betekenis van de maatregelen voor de uitvoeringspraktijk.

4.1 Het college adviseert om op uitvoerings-/ handelingsniveau inzichtelijk te maken wat de verplichtingen voor de scholen zullen behelzen.

In de paragraaf is niet opgenomen en berekend wat de toegenomen lasten zullen zijn voor de vmbo-leerlingen en de vmbo-scholen gelet op het extra vak dat zij op het vmbo met succes moeten afronden om toegelaten te kunnen worden tot het havo. Uw ministerie heeft aangegeven dat dit bewust niet is gedaan, omdat deze verplichting pas in de AMvB terecht komt. Inzicht in de regeldruk van deze verplichting kan echter relevant zijn voor de besluitvorming over de wetswijziging. ATR adviseert daarom deze regeldrukgevolgen al wel mee te nemen in de berekeningen. Bij het opstellen van de regeldrukparagraaf bij de AMvB kan dan voor dit aspect verwezen worden naar de regeldrukparagraaf bij het wetsvoorstel.

4.2 Het college adviseert om een beeld te geven van de regeldrukgevolgen van alle nu reeds bekende verplichtingen die met of via deze wetswijziging worden gerealiseerd. Dit omvat ook de gevolgen voor de regeldruk waarvan nu al zeker is dat deze in de AMvB terecht zullen komen.

De lasten voor de ouders zijn in uren berekend, aangezien uw ministerie de inzet van burgers gewoontegetrouw niet berekend in euro's.

4.3 Het college adviseert om de verwachte regeldrukgevolgen voor leerlingen en ouders te berekenen in euro's, volgens de landelijke systematiek om regeldrukgevolgen in beeld te brengen.

Er is voor de berekening van de regeldruk ook gekeken naar vermindering van administratieve lasten, vanuit de gedachte dat de scholen in de toekomst niet meer zelf toelatingscriteria (op basis van de toelatingscode) hoeven op te stellen om vmbo-leerlingen wel/niet toe te laten. Het college onderkent dat het voorstel de criteria voor doorstroming uniformeert. Deze uniformering van de regels ten aanzien van de doorstroom van vmbo-leerlingen vereenvoudigt en verlicht de uitvoeringspraktijk. Het naleven van de nieuwe wettelijke verplichtingen valt volgens de berekeningssystematiek van de rijksoverheid onder regeldruk.

4.4 Het college adviseert om - conform de landelijke methodiek voor het in beeld brengen van regeldrukgevolgen - alleen de gevolgen van wettelijke verplichtingen mee te nemen in de berekening van de regeldruk, en niet de gevolgen van vrijwillige afspraken die hun neerslag vinden in de Toelatingscode.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris