

> **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

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**Onze referentie** MvH/RvZ/MR/bs/ATR0950/2020-U009

**Uw referentie**

**T** 070 310 86 66  
**E** [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Datum** 22 januari 2020

**Betreft** Wijziging van het Inrichtingsbesluit WVO en het Inrichtingsbesluit WVO BES in verband met onder meer de vaststelling van een voorwaarde voor doorstroom naar havo en vwo

Geachte heer Slob,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 19 december 2019 het besluit ontvangen voor “wijziging van het Inrichtingsbesluit WVO en het Inrichtingsbesluit WVO BES in verband met onder meer de vaststelling van een voorwaarde voor doorstroom naar havo en vwo”. Het besluit is voor internetconsultatie aangeboden van 28 november tot 28 december 2019.

Met de “Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo” is geregeld dat een school alleen toelatingsvoorwaarden aan leerlingen mag stellen voor zover die bij algemene maatregel van bestuur mogelijk zijn gemaakt. In mei 2019 werd met een ‘nota van wijziging’ het oorspronkelijke wetsvoorstel uitgebreid, waardoor voor de doorstroom van havo naar vwo dezelfde principes gelden als voor de doorstroom van vmbo naar havo.<sup>1</sup> Doel van het nu voorliggende besluit is om ervoor te zorgen dat een school geen onnodige drempels kan opwerpen. Daartoe krijgen leerlingen het recht op doorstromen indien zij aan de in dit besluit vastgelegde doorstroomvoorwaarden voldoen.

#### *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?

---

<sup>1</sup> ATR heeft over beide voorstellen geadviseerd: <https://www.atr-regeldruk.nl/wet-gelijke-kans-op-doorstroom-vmbo-havo/>; <https://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-doorstroom-vmbo-havo-en-havo-vwo-nota-wijziging/>.

## *1. Nut en noodzaak*

Met het onderhavige besluit worden de voorwaarden voor de doorstroom van vmbo-leerlingen naar het havo en van havoleerlingen naar het vwo geregeld. Zodoende wordt bepaald welke voorwaarden havo- en vwo-scholen mogen hanteren voor leerlingen met een vmbo- of havodiploma die vragen om toegelaten te worden tot 4-havo dan wel 5-vwo. Uitgangspunt is dat de leerling het recht op doorstromen moet krijgen als hij/zij aan de doorstroomvoorwaarde voldoet. De in dit besluit opgenomen voorwaarde houdt in dat een leerling in een extra vak eindexamen moet hebben gedaan om een recht op doorstroom te krijgen. Daarbij is in het besluit ook geregeld welke extra vakken de leerling de garantie op doorstroom kunnen geven. Wanneer een leerling aan deze doorstroomvoorwaarde voldoet, mag een school de leerling de toelating niet weigeren. Leerlingen die niet aan de doorstroomvoorwaarde voldoen, mogen weliswaar worden geweigerd, maar het staat de school vrij om deze leerlingen toch toe te laten op basis van het eigen toelatingsbeleid. Het besluit regelt tegelijkertijd dat een school stapelende leerlingen in 4-havo dan wel 5-vwo alleen mag verwijderen als zij doubleren, als een dergelijk "doubleer-verbod" ook geldt voor reguliere leerlingen die een schoolloopbaan binnen alleen het havo of het vwo hebben doorlopen.

De toelichting zet uiteen waarom is gekozen voor een "extra vak" als doorstroomvoorwaarde. Het extra vak zorgt er namelijk voor een verkleining van de verschillen in omvang en inhoud van de onderwijsprogramma's tussen vmbo en havo en tussen havo en vwo. Een kwart van de vmbo-leerlingen die overstappen naar het havo, haalt volgens de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) het havodiploma niet. Dat geldt ook voor de havisten die doorstromen naar het vwo. De toelichting vermeldt dat het slaagpercentage "structureel hoger" is wanneer leerlingen, ter voorbereiding op de doorstroom, het eindexamen afleggen met een extra vak. Als bijkomende voordelen worden nog genoemd dat leerlingen wennen aan een grotere studielast en het volgen van een extra vak de motivatie toont van leerlingen.

Gegeven het uitgangspunt dat de leerling een recht op doorstromen moet krijgen als hij/zij aan de doorstroomvoorwaarde voldoet, acht het college nut en noodzaak van dit besluit voldoende onderbouwd. Het heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen of adviespunten.

## *2. Minder belastende alternatieven*

De toelichting bij het voorstel maakt duidelijk dat is gekeken naar alternatieven voor de gekozen doorstroomvoorwaarde. Zo is onder andere een cijfereis overwogen. Deze eis houdt in dat de leerling minimaal een bepaald eindcijfer moet hebben, gemiddeld over alle eindexamenvakken. Uit onderzoek blijkt dat een hoger eindcijfer op het vmbo leidt tot een hogere slagingskans op het havo. Er is desalniettemin niet gekozen voor een cijfereis als doorstroomvoorwaarde. De reden daarvoor is dat een cijfereis niet de verschillen in onderwijsprogramma's tussen vmbo en havo en tussen havo en vwo verkleint.

Verder is naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad en het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel 'Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo' overwogen om als doorstroomvoorwaarde te stellen dat een leerling een zogenoemd 'doorstroomprogramma' heeft doorlopen.<sup>2</sup> Volgens de toelichting zijn er grote verschillen in inhoud en omvang van de bestaande doorstroomprogramma's. Inhoud en resultaten van de gesubsidieerde doorstroomprogramma's worden na 2020 geëvalueerd om te kijken wat de werking is. Hierdoor is het doorstroomprogramma niet geschikt als doorstroomvoorwaarde.

Het eventueel minst belastende alternatief – drempelloze doorstroom – is niet gekozen, omdat de programmatische aansluiting tussen vmbo en havo en tussen havo en vwo niet optimaal is. De in gang gezette curriculumherziening moet bijdragen aan betere, doorlopende leerlijnen tussen schoolsoorten en sectoren. De ambitie van de regering is dat vmbo-leerlingen en havoleerlingen in de toekomst "zonder voorwaarden kunnen doorstromen naar het havo of het vwo."

Het college constateert dat mogelijk minder belastende alternatieven zijn overwogen en op basis van inhoudelijke argumenten zijn verworpen. Het heeft geen aanvullende opmerkingen of adviespunten.

### *3. Werkbaarheid*

De voorgestelde maatregel om leerlingen een recht op doorstromen te geven als zij voldoen aan de doorstroomvoorwaarde van het volgen van een extra vak, sluit volgens de toelichting bij het voorstel aan bij de huidige praktijk op scholen. Gebleken is dat 90% van de scholen met een vmbo-afdeling voor leerlingen in de theoretische leerweg de mogelijkheid biedt een extra examenvak te doen met het oog op een eventuele overstap naar het havo. Uit onderzoek naar de doorstroom havo-vwo blijkt dat 94% van de havoscholen aangeeft dat zij havoleerlingen de mogelijkheid bieden om examen te doen in een extra vak. De kans is dus groot dat leerlingen die verzekerd willen zijn van de mogelijkheid om door te stromen, een extra vak kunnen volgen op hun school.

Het college constateert dat de toelichting bij het besluit tegelijkertijd aangeeft dat scholen zelf mogen bepalen of en hoe zij hun leerlingen een extra vak aanbieden. Het is daardoor niet helemaal duidelijk wat leerlingen mogen verwachten van hun school als het gaat om de voorwaarden om door te mogen stromen, anders dan het reguliere toelatingsbeleid van de school.

#### **3.1 Het college adviseert toe te lichten of en in hoeverre leerlingen binnen hun school aanspraak kunnen maken op de mogelijkheid om extra vakken te volgen ter voorbereiding op de overstap naar havo of vwo, om zodoende zeker te zijn van het recht op doorstroom.**

---

<sup>2</sup> Vmbo-scholen kunnen sinds 2017 een bijdrage ontvangen voor de ontwikkeling en uitvoering van een programma waarin zij leerlingen in het laatste jaar van het vmbo voorbereiden en begeleiden bij de overstap naar havo.

#### *4. Regeldrukberekening*

De gevolgen voor de regeldruk zijn conform het beleid in beeld gebracht en berekend. ATR heeft daarbij nog een nadere onderbouwing ontvangen met het oog op de kwantificering van de regeldruk. Aangezien veel scholen de mogelijkheid om een extra examenvak te doen al aanbieden, is de verwachting dat de maatregelen binnen bestaande kaders passen. De eventuele structurele (jaarlijkse) regeldrukkosten zijn geraamd op € 500.000,- totaal, uitgaande van 385 vmbo-scholen en 453 havo-scholen die extra vakken organiseren en daarover communiceren.

#### *Dictum*

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

**Indienen nadat met het adviespunt 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