

Vergaderjaar 2018–2019

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 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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 5 juni 2019

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

Algemeen	2
1. Noodzaak van dit wetsvoorstel	3
1.1 Huidige regelgeving met betrekking tot de overstap vmbo-havo	3
1.2 Problemen die gepaard gaan met de huidige situatie	3
2. Nieuwe regelgeving	4
2.1 Geen voortzetting van de toelatingscode	5
2.2 Gelijke kans op doorstroom	5
2.3 Voorwaarde aan de doorstroom bij algemene maatregel van bestuur	6
3. Verhouding ten opzichte van het onderwijsstelsel	9
3.1 Ruimte om het onderwijs in te richten	9
3.2 Aansluiting voorwaarden op het nieuwe curriculum	10
3.3 Relatie met doorstroom havo-vwo	10
4. Verbod op een doubleerverbod	10
5. Implementatie van de nieuwe regelgeving	11
5.1 Consequenties voor scholen	11
5.2 Toezicht op de nieuwe regeling	11
6. Financiële gevolgen	12
7. Advies en consultatie	12
7.1 Internetconsultatie	12
7.2 Advies van de Onderwijsraad	12
Artikelsgewijs	13

Algemeen

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 (35 195). 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 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 laatbloeiërs 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 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

¹ tl: theoretische leerweg; gl: gemengde leerweg

wordt gesmoord door bepaalde uitgangspunten buiten toepassing te verklaren.

1. Noodzaak van dit wetsvoorstel

1.1 Huidige regelgeving met betrekking tot de overstap vmbo-havo

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 (bijvoorbeeld een cijfereis of een advies van een mentor) 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. Kan worden aangegeven waarom er niet voor is gekozen om samen met de vo²-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? Wat is voor de regering de doorslaggevende reden om te kiezen voor een wettelijke eis? Had het niet meer in de rede gelegen dat de tekortkomingen met betrekking tot de werking van de toelatingscode eerst onder de loep waren genomen? En dat vervolgens de afspraken over wat wel en niet toelaatbaar is eerst waren gelijkgetrokken en de Inspectie van het Onderwijs de opdracht had gekregen om goed te controleren of de scholen zich houden aan de code en niet eigen eisen gaan stellen? Deze leden vernemen gaarne een nadere toelichting.

1.2 Problemen die gepaard gaan met de huidige situatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat er nu weinig uniformiteit in de toelatingsvoorwaarden is. Dezelfde leerling krijgt op de ene school wel toegang tot het havo, maar op de andere niet. Dit is onwenselijk, zo vinden ook deze leden. De programmatische aansluiting van het vmbo op het havo laat te wensen over. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de programma's op elkaar aansluiten? Welke aanpassingen zullen er plaatsvinden? Wat gaat de regering doen aan het verschil in tempo tussen beide schooltypen? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de leerlingen van het vmbo meekunnen met het tempo van havoleerlingen zonder havoleerlingen te benadelen?

Deze leden 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. Welke mogelijkheden kunnen we hiervoor benutten, naast de 10–14-scholen? Kan de regering bijvoorbeeld schetsen wat voor effect een later moment van selecteren op de schoolkeuze heeft?

Deze leden zien in tabel 1 dat de bekendheid met de toelatingscode over tijd is afgenomen. Kan de regering verklaren hoe het komt dat een op de vier scholen niet bekend was met de code in 2012, en dat zelfs nog minder scholen in 2016 van het bestaan van de toelatingscode wisten? Welke maatregelen zijn er destijds genomen om de bekendheid van de code te vergroten? Wat is de reden dat de toelatingscode na 2016 niet is verlengd? Waarom is er sindsdien geen nieuwe, effectievere toelatingscode opgesteld?

Welke maatregelen zijn er genomen tegen scholen die niet conform de toelatingscode handelden? Zijn er bijvoorbeeld op schoolniveau gesprekken gevoerd om te wijzen op de toelatingscode? Gaven scholen die niet conform de toelatingscode handelden hier redenen voor? Zo ja, wat waren de meest voorkomende redenen om van de toelatingscode af te wijken? Was er bij die scholen in de rapportage erna verbetering te zien in het opvolgen van de code? Welke bezwaren heeft de regering tegen

² vo: voortgezet onderwijs

scholen die als voorwaarde stelden dat leerlingen een motivatiebrief moesten sturen? In hoeverre kan dit in sommige gevallen ook een hulpmiddel zijn om een bewuste keuze te maken in de stap na het afronden van het vmbo? Hoeveel leerlingen zijn er op basis van een motivatiebrief geweigerd op een middelbare school naar keuze? Is er onderzoek gedaan naar de beweegredenen van scholen om een doubleer-verbod in te stellen voor leerlingen die afkomstig zijn van het vmbo, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van GroenLinks vinden dat alle leerlingen die willen doorstromen vanuit het vmbo naar het havo gelijke kansen moeten krijgen. Deze leden constateren dat de toelatingscode in het verleden onvoldoende resultaat heeft geboekt. De laatste monitor van de toelatingscode vond plaats in 2016 en in dat jaar is deze code niet verlengd. De leden vragen waarom het zo lang heeft geduurd voordat het onderhavige wetsvoorstel is geschreven en naar de Kamer is gestuurd. De problemen waar dit wetsvoorstel een oplossing voor moet bieden zijn namelijk al jaren bekend.

De leden van de PvdA-fractie hechten eraan dat leerlingen die vmbo-tl of -gl met succes hebben afgerond en voldoen aan voorwaarden met betrekking tot kennis, vaardigheden of leerhouding, in de regel moeten worden toegelaten tot havo 4. Al in 2010 heeft de Kamer de motie³ van onder anderen het toenmalig PvdA-Kamerlid Çelik aangenomen, waarin de regering werd verzocht om tot redelijke toelatingseisen te komen die recht zouden doen aan de kansen van leerlingen om eigen talenten te ontwikkelen door de doorstroom van vmbo-t naar havo te borgen. Dit leidde in 2012 tot een toelatingscode overstap vmbo-havo, maar deze werd in 2016 niet verlengd. Het is deze leden een doorn in het oog dat een vmbo-gediplomeerde nu op de ene school wel toegang krijgt tot het havo, maar een vergelijkbare leerling op de andere school niet. Dit betekent een kansongelijkheid die niet valt te rechtvaardigen met de grondwettelijke inrichtingsvrijheid van scholen. Kennelijk deelt de regering deze mening. Deze leden vragen de regering om haar visie op de reikwijdte van de inrichtingsvrijheid nader toe te lichten.

2. Nieuwe regelgeving

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». Van welke gestelde niet-onderwijskundige eisen aan leerlingen afkomstig van het vmbo die een overstap willen maken naar het havo vindt de regering het wél wenselijk om op schoolniveau onderscheid te maken? En wie bepaalt of gestelde onderwijskundige eisen een overstap «onnodig moeilijk» maken?

Mag een school waar tweetalig les wordt gegeven aanvullende taaleisen stellen als een leerling afkomstig is van een niet-tweetalige vmbo-school? Als scholen een lagere drempel mogen hanteren waar het om de inhoudelijke geschiktheid van de leerling gaat, blijft 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? Waarom is ervoor gekozen om een lagere drempel wel toe te staan maar een, eventueel beargumenteerde, hogere drempel niet, zo vragen deze leden.

³ motie-Çelik/Voordewind over toelatingseisen in relatie tot kansen van leerlingen d.d. 11-11-2010 (Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 14)

De leden van de D66-fractie lezen dat via een AMvB gelijke voorwaarden worden gesteld aan de doorstroom van vmbo naar havo. Is het in de toekomst mogelijk aanvullende doorstroomvoorwaarden te stellen? En stelt de wet grenzen aan de voorwaarden die gesteld kunnen worden? Deze leden constateren dat de regering als doorstroomvoorwaarde stelt dat met succes eindexamen moet zijn gedaan in een extra vak. Kan de regering toelichten hoeveel vmbo- leerlingen op dit moment een extra avo-vak volgen? Is het op elke vmbo-opleiding mogelijk een extra vak te volgen? Zo nee, op hoeveel scholen niet?

Deze leden constateren dat zowel de Onderwijsraad als deelnemers aan de consultatieronde vinden dat doorstroomprogramma's effectiever kunnen zijn bij de overgang. De doorstroomprogramma's kunnen programmatische tekortkomingen wegwerken en een weloverwogen beslissing bevorderen. Ook kan de leerling aan het eind van zijn vmbo-opleiding beslissen. Kan de regering nader toelichten waarom zij voor het middel van een doorstroomvoorwaarde heeft gekozen in plaats van een doorstroomprogramma, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering te reflecteren op het risico dat scholen te weinig ruimte krijgen om die keuzes te maken die voor de leerling passend zijn, omdat hun vrijwel alle mogelijkheden worden ontnomen om de doorstroom van leerlingen te blokkeren. Onderkent de regering, naast legitieme zorgen over de bestaande praktijk, dat de kracht van het huidige systeem is dat scholen recht kunnen doen aan alle relevante omstandigheden van een geval? Waarom zou het per definitie onwenselijk zijn dat scholen in hun oordeelsvorming onder meer rekening houden met de aard en het aantal vakken, behaalde cijfers en motivatie? In hoeverre heeft de regering meer flexibele criteria als wettelijk alternatief overwogen, zo vragen deze leden.

2.1 Geen voortzetting van de toelatingscode

De leden van de CDA-fractie lezen dat een van de overwegingen van de regering om samen met de vo-scholen geen nieuwe toelatingscode op te stellen, is dat een dergelijke code niet afdwingbaar is. Deze leden vragen de regering waarom zij er dan niet voor heeft gekozen om deze code onderdeel van de prestatieafspraken te maken en tegelijkertijd door de inspectie te laten controleren of de code strikt wordt nageleefd.

2.2 Gelijke kans op doorstroom

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 die niet raken aan de competenties van leerlingen, zoals staat te lezen in de memorie van toelichting. Wat betekent dit in de praktijk? Op welke gronden mag een leerling dan nog steeds geweigerd worden als dit nieuwe wetsvoorstel in werking treedt?

De leden van de CDA-fractie lezen 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. Kan de regering nader toelichten wanneer hiervan sprake kan zijn? Mocht blijken dat scholen leerlingen die niet voldoen aan de doorstroomvoorwaarden, op grond van een bepaalde motivering die vaker voorkomt wel toelaten, kan dat dan ook consequenties hebben voor de doorstroomvoorwaarden in de AMvB, in de zin dat de doorstroomvoorwaarden daaraan kunnen worden aangepast?

De leden van de GroenLinksfractie vinden het in het kader van kansengelijkheid goed dat het bevoegd gezag geen aanvullende eisen kan stellen aan de toelating van gediplomeerde vmbo-gl- of -tl-leerlingen tot havo 4 die betrekking hebben op kennis, vaardigheden of leerhouding. Echter, leerlingen mogen (zoals ook elders in het onderwijs) wel worden uitgesloten vanwege onder andere de richting van de school. Hoe garandeert de regering dat deze weigeringsgrond niet wordt gebruikt om specifiek vmbo-gl- of -tl-leerlingen te weigeren? Hoe wordt hierop toegezien? En wordt dit gemonitord, zo vragen deze leden.

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. In hoeverre bestaat het risico dat scholen, naast denominatie en plaatsruimte, naar andere gronden zoeken om de voorgestelde beperkingen te ontwijken? Vanuit het oogpunt van heldere, eenduidige wetgeving vinden deze leden het weinig aantrekkelijk dat een nieuwe drieslag wordt ingevoegd naast onder meer het recent toegevoegde element van het beoordelen van de leerprestaties (artikel 32e, tweede lid, WVO⁴). Zij vragen hoe de regering de samenhang in het oog houdt. De leden van deze fractie vragen verder een reactie op 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. Waarom is volgens de regering dit risico na wijziging van de normen niet reëel wanneer scholen zouden willen voorkomen dat in hun ogen ongeschikte leerlingen het havo binnenstromen, zo vragen deze leden.

2.3 Voorwaarde aan de doorstroom bij algemene maatregel van bestuur

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 gereede kans heeft om door te kunnen stromen naar het havo. Wat zijn de huidige slagingspercentages voor havoleerlingen afkomstig van het vmbo? Lijkt er een verband te zijn tussen het cijfergemiddelde dat een leerling haalde op het vmbo en het slagingspercentage op het havo? Is er een verband tussen het volgen van een extra (avo-)vak en het slagingspercentage? Zijn er verschillen in de slagingspercentages op het havo tussen leerlingen die eerst de tl hebben gedaan en leerlingen die afkomstig zijn van de gl? Kunnen deze cijfers en verbanden cijfermatig worden weergegeven? Indien deze indicatoren niet bekend zijn, is de regering dan bereid dit te laten onderzoeken? En als er wel een voorspellende waarde is, is de regering dan bereid om niet alleen de doorstroom van het vmbo naar het havo beter te faciliteren, maar ook de aanloop naar het examenjaar, dus als die voorspellende waarde in leerjaar 2 al enigszins aangeeft dat een leerling al in leerjaar 2 kan beginnen met de voorbereiding op de doorstroom indien deze leerling na het vmbo het havo wil gaan doen? Deze leden zoeken naar het optimaliseren van de kans voor doorgestroomde leerlingen om te kunnen slagen op het havo. Het is hun overtuiging dat die kans groter wordt als de aanloop beter is.

De leden van de CDA-fractie kunnen de redenering van de regering volgen dat de op te stellen doorstroomvoorwaarden niet in de wet worden opgenomen maar bij AMvB worden vastgesteld, omdat dan indien nodig deze voorwaarden flexibeler kunnen worden aangepast. Dit geldt juist ook

⁴ WVO: Wet op het voortgezet onderwijs

vanwege de ontwikkelingen met betrekking tot de invoering van een nieuw curriculum, dat in het uiterste geval het stellen van doorstroomvoorwaarden overbodig zou kunnen maken. De leden van deze fractie verwijzen daarbij nogmaals naar de eerder door hen gestelde vragen. Waarom is volgens de regering deze wet dan toch op dit moment nodig, als zij ermee rekening houdt dat er sprake kan zijn van een tijdelijke situatie? Om welke reden heeft de regering niet eerst de invoering van een nieuw curriculum willen afwachten, dat immers als een van de belangrijkste doelen het verbeteren van de doorlopende leerlijnen tussen vmbo en havo heeft? Waarom wacht de regering niet eerst de effecten af van de invoering van het nieuwe curriculum op het verbeteren van de doorlopende leerlijnen, maar kiest hij ervoor om nu alvast, voordat het nieuwe curriculum is ingevoerd en de effecten daarvan merkbaar zijn, met een wetsvoorstel te komen om de doorstroom van vmbo naar havo te verbeteren?

De leden van deze fractie lezen dat in de AMvB als enige doorstroomvoorwaarde de eis van een extra vak bij het eindexamen wordt gesteld. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten wat er verder verstaan kan worden onder «eisen met betrekking tot kennis, vaardigheden of leerhouding van de leerling». Kan de regering voorbeelden geven van wat daar volgens haar onder zou kunnen vallen?

De leden van deze fractie lezen verder dat de reden om een extra vak als doorstroomvoorwaarde te stellen, onder andere voortkomt uit het feit dat het vakkenpakket op het havo een vak meer telt dan op het vmbo. Deze leden lezen dat nu al 33,8% van de vmbo-tl-leerlingen eindexamen doet in een extra vak en 41,1% van de leerlingen op het vmbo-gl. Kan worden aangegeven hoe groot het percentage leerlingen is dat een voldoende haalde voor dat extra vak op hun eindexamen? Is dat gelijk aan de hiervoor genoemde percentages of wijkt het af? 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, statistisch gezien, klein verschil het instellen van een extra vak als doorstroomvoorwaarde rechtvaardigt. Kan het hogere succespercentage ook verklaard worden door andere redenen? Is er bijvoorbeeld in het eerste geval ook vaker sprake van 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 (64,5% tegen 65,2% zonder extra vak in 2014), maar dat er in de jaren daarvoor wel een klein verschil was in succes ten voordele van de leerlingen met een extra vak. De leden vragen de regering of er een verklaring is voor dit verschil ten opzichte van vmbo-tl-leerlingen, en of dit er niet ook op duidt dat de verschillen statistisch te gering zijn om een extra vak als succesfactor aan te wijzen. Heeft de regering ook overwogen om op basis van deze cijfers de voorwaarde van een extra vak voor vmbo-gl-leerlingen te laten vervallen? Zo nee, waarom niet? De leden van deze fractie vragen de regering verder of het succesvol examen doen in een extra vak ook afhangt van het extra vak waarin examen is gedaan. En hoe zit dat met het verschil tussen vmbo-tl-leerlingen en vmbo-gl-leerlingen? Kan de regering tevens aangeven vanaf welk schooljaar het extra vak gevolgd moet worden om er eindexamen op het vmbo in te kunnen doen?

De leden van deze fractie lezen dat het instellen van een cijfereis (6,8 gemiddeld) tot een hoger doorstromingsucces leidt dan een extra vak. Desondanks kiest de regering hier niet voor, omdat dit een hogere drempel voor doorstroom zou kunnen zijn. Deze leden vragen 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. Ook vragen deze leden de regering om toe te lichten waarom zij de

mening is toegedaan dat een extra vak als doorstroomvoorwaarde de toegankelijkheid van de doorstroom naar het havo minder beperkt dan een cijfereis.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de regering doorstroomvoorwaarden per AMvB wil regelen. Zo is de regering voornemens om het succesvol afleggen van een extra vak als voorwaarde te stellen om te mogen doorstromen naar het havo. Deze leden vragen de regering om nader op dit voornemen in te gaan vanuit het perspectief van de leerling. Kan de regering, naast de extra studielast, 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? Een extra vak succesvol afronden, betekent immers dat een leerling al vroeg in zijn of haar schoolloopbaan deze belangrijke keuze moet maken.

De leden van deze fractie vragen de regering om nader in te gaan op de redenen om het succesvol afronden van een extra vak als mogelijke doorstroomvoorwaarde te stellen. Deze leden constateren dat de regering op twee gedachten hinkt: enerzijds laat de leerling hiermee zien bereid te zijn de extra inspanning te leveren; anderzijds is het nodig om de inhoudelijke verschillen te overbruggen. Wat betreft het eerste vragen deze leden hoe het laten zien van de bereidheid om door te willen stromen zich verhoudt tot het laten zien van de motivatie die een leerling heeft om door te stromen; motivatie laten zien is immers wat scholen met het onderhavige wetsvoorstel niet meer mogen vragen. Heeft de regering redenen om aan te nemen dat een leerling die wil doorstromen naar het havo, daartoe onvoldoende bereid of gemotiveerd zou zijn, zo vragen deze leden. Met betrekking tot het overbruggen van inhoudelijke verschillen tussen vmbo en havo vragen deze leden hoe dit zit bij vmbo-gl-leerlingen. Een havist doet eindexamen in twee algemeen vormende vakken meer dan een vmbo-gl-leerling (bij een vmbo-tl-leerling gaat het om één vak). Is er dan voor een vmbo-gl-leerling minder inhoudelijke overbrugging dan voor een vmbo-tl-leerling? Wordt deze specifieke groep dan ook extra begeleid op het havo, zo vragen deze leden.

De leden van deze fractie vragen verder of de regering nader kan onderbouwen waarom zij een cijfereis als doorstroomvoorwaarde overweegt. Deze leden vragen dit ook omdat de regering hun mening deelt dat een dergelijke cijfereis de kloof tussen vmbo en havo eerder vergroot dan verkleint.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering bij algemene maatregel van bestuur doorstroomvoorwaarden wil bepalen en dat zij vooralsnog aanleiding ziet om een extra vak waarin met succes het vmbo-eindexamen is afgerond, als doorstroomvoorwaarde te stellen. Welke voordelen en nadelen onderkent de regering hierbij? Wil hij ook mogelijkheden creëren voor vmbo'ers die zonder extra vak hun diploma hebben behaald, zodat dezen alsnog een kans op doorstroom naar havo kunnen krijgen? Komt het element van zo'n extra vak eventueel pas vast te liggen zodra de Kamer heeft ingestemd met de algemene maatregel van bestuur, zo vragen deze leden.

Bij de internetconsultatie werd aangedrongen op een goede LOB⁵ van leerlingen die zou moeten bijdragen aan een goed voorbereide en bewuste overstap van het vmbo naar het havo. De regering stelt dat LOB een onderdeel van het onderwijsprogramma van het vmbo vormt dat al wettelijk is geregeld. Deze leden vragen niettemin of LOB geen extra impuls verdient. Komt het niet te vaak voor dat scholen onder het mom

⁵ LOB: loopbaanoriëntatie en -begeleiding

van bezuinigingen op de overhead, LOB op een laag pitje hebben gezet, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het pleidooi van de Onderwijsraad om te komen tot een grondige overweging van de eisen die dienstbaar zijn aan een goede doorstroom van leerlingen, waarbij deze onder meer oog heeft voor maatwerk, extra vakken en het eindniveau. Deze leden constateren dat de regering inderdaad stelt dat de besluitvorming over de inhoudelijke eisen zal geschieden bij de uitwerking van het besluit, maar dat de regering er tegelijkertijd blijk van geeft dat zij vooruitloopt op de besluitvorming door bij voorbaat sterk in te zetten op het extra vak en de cijfereis uit te sluiten. De stelling dat het advies van de Onderwijsraad serieus wordt genomen, wordt ontkracht doordat bepaalde suggesties meteen worden geëlimineerd (paragraaf 8.4 in memorie van toelichting). Gelet op de zinvolle kritiek op de eenzijdige keuze voor een extra examenvak vinden deze leden het voor het draagvlak en de steun voor het wetsvoorstel belangrijk dat er werkelijk ruimte bestaat voor een open debat. De leden vragen of de regering die ambitie onderschrijft en in hoeverre bijstelling van de voorgestelde koers een reële mogelijkheid is.

De leden van deze 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. Kan de regering toelichten 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 zo stellig 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.

3. Verhouding ten opzichte van het onderwijsstelsel

3.1 Ruimte om het onderwijs in te richten

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering van mening is dat het inperken van de vrijheid van het bevoegd gezag proportioneel is gezien het doel: het vergroten van de doorstroom en minder ongelijkheid. Deze leden vragen de regering 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. Ingeval een doorstroomprogramma van groot belang is voor het doorstroomsucces, is het dan niet logisch om hier juist voorwaarden aan te stellen?

De leden verwijzen naar de eerdere vragen omtrent de invloed op het succesvol doorstromen van een extra vak of een cijfereis en 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.

3.2 Aansluiting voorwaarden op het nieuwe curriculum

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom er niet voor gekozen is te wachten met dit wetsvoorstel tot de gevolgen van de invoering van het nieuwe curriculum op de doorstroom bekend is, juist ook omdat versterking van de doorgaande leerlijn een van de primaire doelen is van de vernieuwing. Zou dit wetsvoorstel in theorie hierdoor immers niet overbodig kunnen worden? Deze leden vragen de regering om in haar antwoord hierop ook de geringe verschillen in doorstroomsucces tussen de leerlingen met en zonder extra eindexamenvak mee te nemen.

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. Wat gaat de regering op dit vlak doen, zodra het nieuwe curriculum vorm krijgt? Is de regering bereid hierop actie te ondernemen? Zo ja, op welke manier?

3.3 Relatie met doorstroom havo-vwo

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat drempels voor doorstroom en stapelen binnen het hele onderwijsstelsel 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. Kan de regering tevens aangeven welke andere maatregelen zij neemt om de doorstroom binnen het gehele onderwijs te verbeteren, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de regering ook een wetsvoorstel voor de doorstroom van havo naar vwo in voorbereiding heeft. Op welke wijze wil hij daarbij rekening houden met de verschillende profieisen van havo en vwo? Vindt hij dat de verplichte extra moderne vreemde taal in het vwo een blokkade mag vormen voor de doorstroom van scholieren met een overigens goed havodiploma?

De leden vragen waarom een en ander niet in samenhang wordt gezien. Deze leden vragen tevens aandacht voor de waarschuwing van de Onderwijsraad dat voorkomen moet worden dat de balans tussen vrijheid van richting, rechten van leerlingen en publieke belangen sluipenderwijs verstoord raakt. Deze raad ziet de wenselijkheid van een fundamentele beschouwing over het bewaken van de balans. In de aankondiging van de regering dat zij beziet hoe het leerrecht kan worden verankerd, lijkt het belang van een balans nog onvoldoende door te klinken. Wanneer kan de Kamer een fundamentele beschouwing over dit thema verwachten?

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. Wat zou een doubleerverbod betekenen voor de slagingspercentages? Welke financiële gevolgen heeft het eventueel instellen van een doubleerverbod op schoolniveau? Deze leden vragen om een cijfermatige onderbouwing hiervan.

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. Deze leden constateren

dat het regelen van een toelatingsverbod verder voert dan de regeling die momenteel in het Inrichtingsbesluit WVO verankerd is, waarin het inhoudelijke oordeel uiteindelijk bij het bevoegd gezag berust en bijvoorbeeld enkel het moment van verwijdering geregeld is. De leden vragen de regering allereerst of de regering dit brede perspectief en de te hanteren uitgangspunten uitdrukkelijk meeneemt in de verdere oordeelsvorming. Bovendien menen zij dat, gelet op zowel de vrijheid van het bevoegd gezag als de rechten van leerlingen, een inhoudelijke grondslag in de sectorwetgeving aangewezen zou zijn, zeker als het gaat om de door de regering benoemde norm van gelijke behandeling. Zij vragen waarom de regering daar niet voor gekozen heeft. Kan de regering aangeven waarom enkel de vrijheid van toelating benoemd wordt, terwijl de bevoegdheden nadien buiten beeld blijven? Volgens deze leden zou het ten minste voor de hand liggen om in lijn met artikel 40, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs ook de verwijdering van leerlingen te benoemen.

5. Implementatie van de nieuwe regelgeving

5.1 Consequenties voor scholen

Begrijpen de leden van de VVD-fractie het goed dat leerlingen afkomstig van gl of tl die mogen doorstromen naar havo 4, enkel kunnen worden afgewezen op gronden die bij AMvB worden vastgesteld? Kent die AMvB een voorhangprocedure? Kunnen havoscholen doorstromende leerlingen verplichten om een doorstroomprogramma of extra lessen in bepaalde vakken te volgen? De leden vragen wat de regering gaat ondernemen om ervoor te zorgen dat het doorstromen naar het mbo niet wordt gediskwalificeerd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering verwacht of er meer leerlingen van het vmbo gaan doorstromen naar het havo als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel. Zijn hier prognoses voor? En wat betekent dit voor de leerlingaantallen van mbo-instellingen en havo-opleidingen? Is het mogelijk een regionale uitsplitsing van deze gevolgen te maken? Deze leden vragen in dit kader of er ook een krimpcheck is gedaan bij dit wetsvoorstel.

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. Kijkt de inspectie vooral naar het aantal doorstromers of kijkt ze ook 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 vragen aandacht voor het pleidooi van de Onderwijsraad om de inspectie tijdelijk minder streng te laten kijken naar het rendement van scholen vanwege de ontwikkelingen inzake de doorstroom. Deze leden constateren dat de regering slechts meldt dat de inspectie rekening kan houden met de situatie op de school. Deze leden zouden graag royaal de toezegging vernemen dat de inspectie dit gaat doen en dat scholen bij de beoordeling mogen rekenen op maatwerk.

6. Financiële gevolgen

De leden van de D66-fractie lezen dat door deze wetswijziging de administratieve lasten toenemen met € 385.000. Kan de regering nader toelichten waarop dit bedrag is gebaseerd en waarom dit noodzakelijk is?

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

7. Advies en consultatie

7.1 Internetconsultatie

De leden van de VVD-fractie vragen de regering waarop de verwachting is gebaseerd dat het aantal vmbo-leerlingen dat doorstroomt naar het havo per saldo gelijk zal blijven. Kunnen alle vmbo-leerlingen die willen doorstromen naar het havo en aan de in dit wetsvoorstel genoemde voorwaarden voldoen, nu ook al een havoschool vinden? Zo nee, hoeveel niet en waarom verwacht de regering dan geen toename of wachtlijstproblematiek? Op welke termijn na het bekend worden van de eindexamenresultaten kunnen havoscholen aangeven of er voldoende capaciteit is om een doorstromende leerling een plek te geven? Biedt dit vmbo-leerlingen die willen doorstromen naar het havo voldoende tijd om een geschikte school te vinden, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie lezen dat volgens de regering de positie van het bevoegd gezag bij de toelating van vmbo'ers tot havo 4 verandert door het wetsvoorstel. Deze leden vragen of de regering kan bevestigen 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 zien dat de regering van plan is om in 2019 gestalte te geven aan een onderzoek naar de manier waarop het leerrecht van kinderen wettelijk kan worden vastgelegd. Deze leden vragen of dit leerrecht niet tevens in de Grondwet een verankering zou moeten krijgen, als tegenhanger van de leerplicht. De leden vernemen graag hoe de regering hierover denkt.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering wil bezien hoe het leerrecht in wetgeving kan worden verankerd. Deze leden vragen of dit wetsvoorstel niet laat zien dat de belangen van leerlingen bij uitstek kunnen worden gediend door specifieke regelingen te treffen voor concrete problemen. De leden vragen of de regering onderkent dat een algemene regeling van het leerrecht juist het risico met zich kan brengen dat de door de Onderwijsraad benoemde balans kan worden verstoord.

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 bevoeling is om naast het oordeel van het gezag ook het oordeel van derden te adresseren.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
La Rocca