

> 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/ATR0653/2019-U068

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 29 mei 2019

Betreft Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo (Nota van wijziging)

Geachte heer Slob,

In maart 2018 is de “Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo” aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advisering. Hiermee 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. De ruimte voor de scholen om te beslissen over de toelating van deze leerlingen tot het havo wordt hiermee ingeperkt. ATR heeft destijds advies uitgebracht.¹ Het wetsvoorstel is inmiddels aangeboden aan de Tweede Kamer en wacht op behandeling.

Op 2 mei 2019 heeft ATR een ‘Nota van wijziging’ ontvangen om het oorspronkelijke wetsvoorstel uit te breiden. De uitbreiding van de wet moet ervoor zorgen dat voor de doorstroom van havo naar vwo dezelfde principes gaan gelden als voor de doorstroom van vmbo naar havo. Gezien de inhoudelijke overlap tussen het oorspronkelijke wetsvoorstel en de voorliggende uitbreiding, is ervoor gekozen om geen openbare internetconsultatie uit te voeren. Wel zijn de volgende partijen geconsulteerd: VO-raad, Ouders & Onderwijs, Havo Platform, LAKS, VvSL, NVS-NVL VH, VSNU en het Expertisepunt LOB VO MBO.

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?

¹ <https://www.atr-regeldruk.nl/wet-gelijke-kans-op-doorstroom-vmbo-havo/>

1. Nut en noodzaak

Na een klacht van een leerling die niet werd toegelaten tot het vwo, is in de Tweede Kamer de wens geuit om ook een "eerlijke doorstroom" van havo naar vwo wettelijk te regelen. De regering heeft vervolgens onderzoek uit laten voeren naar de huidige toelatingseisen voor doorstroom van havo naar vwo en de eventuele belemmeringen.² Er blijken grote verschillen te zijn in de aanpak van scholen als het gaat om de overgang van havo naar vwo. Er zijn "scholen waar leerlingen zelfstandig een extra vak moeten bijspijkeren in de zomervakantie tot scholen met volledige doorstroomprogramma's." Uit het onderzoek blijkt ook dat op vwo-scholen het aantal en het soort toelatingseisen nogal varieert. De situatie dat dezelfde leerling op de ene school wel toegang krijgt tot het vwo, maar op de andere niet, is onwenselijk. Hierbij is aangegeven dat 'stapelen' belangrijk is voor laatbloeiers en voor leerlingen met een achterstand. 'Stapelen' biedt de mogelijkheid om kansenongelijkheid te corrigeren. Het wetsvoorstel moet leiden tot goede toegankelijkheid van het vwo, gelijke behandeling van leerlingen en duidelijkheid voor leerlingen en ouders over het toelatingsbeleid. De ruimte van de scholen om het toelatingsbeleid vorm te geven wordt daarom beperkt.

Het college constateert dat nut en noodzaak van het wetsvoorstel zijn onderbouwd. Het heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

Naar uw oordeel is de inperking van vwo-scholen op dit punt "proportioneel". Bij de doorstroom vmbo-havo is gebleken dat zelfregulering, in de vorm van een "toelatingscode" om het overstapproces meer uniform te laten verlopen, niet het gewenste effect op het toelatingsbeleid van scholen heeft gehad. Als alternatief voor wetgeving is deze optie daarom afgewezen. Uniformering van de vereiste om toegelaten te worden als havist tot het vwo, wordt beschouwd als een minder belastend alternatief.

Het college constateert dat een minder belastend alternatief is overgewogen en op basis van ervaring niet is gekozen. Het heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen.

3. Werkbaarheid

Het streven is het wetsvoorstel, tegelijk met de nog uit te werken AMvB, op 1 januari 2020 in werking te laten treden. Als onderbouwing hiervoor wordt gegeven dat leerlingen zodoende in leerjaar 5 nog dat schooljaar van hun "recht" op doorstroom gebruik kunnen maken.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat er in het kader van de (niet openbare) consultatie diverse kanttekeningen zijn geplaatst bij de voorgenomen beleidswijziging. Een eerste kanttekening is geplaatst door onderwijsorganisaties. Zij twijfelen aan het plan het volgen van een extra vak als (mogelijke) voorwaarde te verankeren, omdat dit voor leerlingen een vervroegd keuzemoment en een verzwaring van het lesprogramma betekent. De organisaties pleiten voor een drempelloze doorstroom door middel van loopbaanoriëntatie en -begeleiding en/of doorstroomprogramma's. Als reactie is gegeven dat aan deze specifieke eis als voorwaarde voor doorstroming wordt gedacht, om de kans

² <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/01/10/terecht-overstaprecht-doorstroom-havo-vwo/terecht-overstaprecht-doorstroom-havo-vwo.pdf>.

op een succesvolle overstap te vergroten. De toelichting bij het voorstel erkent evenwel dat in een ideale situatie een doorstroomvoorwaarde niet nodig zou moeten zijn. Op een aantal scholen is dit ook al het geval, omdat er regulier sprake is van loopbaanbegeleiding en maatwerk voor leerlingen. Ook wijst de toelichting er op dat momenteel het onderwijscurriculum tegen het licht wordt gehouden. Het realiseren van een doorlopende leerlijn is een belangrijk doel van de herziening van het curriculum. Deze herziening biedt daarmee de mogelijkheid om de doorstroomproblematiek structureel op te lossen: bij een betere aansluiting tussen de curricula is het stellen van een doorstroomvoorwaarde eventueel niet meer nodig. Daarmee zou het nu voorliggende voorstel een tijdelijk karakter krijgen, tot het moment dat het nieuwe curriculum helderheid biedt over de mogelijkheden voor doorstroom van leerlingen. Door de wet en de nog op te stellen AMvB te voorzien van een horizonbepaling wordt dit aspect benadrukt.

3.1 Het college adviseert de wet en de nog op te stellen AMvB te voorzien van een horizonbepaling, omdat de beoogde herziening van het curriculum naar verwachting moet leiden tot doorlopende leerlijnen die de doorstroomvoorwaarden overbodig maken.

Een tweede kanttekening betreft het 'model' waarmee de Inspectie van het Onderwijs scholen beoordeelt op hun resultaten. In het onderzoek vragen scholen om een soepeler toezicht door de onderwijsinspectie op het rendement van scholen. Ook de VO-raad vraagt aandacht voor het "onderwijsresultatenmodel" van de Inspectie. Het bieden van kansen aan leerlingen moet volgens de VO-raad nadrukkelijk meewegen in de beoordeling van de bovenbouwresultaten (zoals slagingspercentages).³

3.2 Het college adviseert in de toelichting 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.

4. Gevolgen regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk zijn in de toelichting bij het wetsvoorstel in beeld gebracht en berekend. ATR heeft nog een nadere onderbouwing ontvangen van de kwantificering van de administratieve lasten en de nalevingskosten voor het gewijzigde beleid. Voor de berekeningen is uitgegaan van het aantal gediplomeerde havisten dat in 2018/2019 is doorgestroomd naar het vwo (2.392; 5,0%), de betrokken vwo-scholen (453) en de periode van het themaonderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de overstap van vmbo naar havo en van havo naar vwo (de jaren 2020, 2021 en 2022). Er is onderscheid gemaakt tussen de incidentele en de structurele lasten. De totale lasten voor de periode 2020-2022 zijn geraamd op € 795.000,- voor de vwo-scholen. Naar verwachting zullen de gevolgen voor de regeldruk voor ouders en leerlingen afnemen, omdat het wetsvoorstel in een uniform en kenbaar toelatingsbeleid voorziet. De vermindering van hun lasten is geraamd op € 70.000. De gevolgen voor de regeldruk voor de havo-scholen, de ouders en leerlingen om aan de voorwaarden voor toelating tot het vwo te kunnen voldoen, worden in de AMvB verder uitgewerkt.

³<https://www.vo-raad.nl/nieuws/minister-wil-doorstroomrecht-havo-vwo>

Het college constateert dat de gevolgen van de wetswijziging voor de regeldruk in beeld zijn gebracht en berekend volgens de daarvoor geldende systematiek van het Rijk. Het heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen.

Dictum

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

Indienen / vaststellen, 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