

Aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20180181/1162

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 15 juni 2018

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies *Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo*

Mijnheer de Minister,

Op 10 april heeft u de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel *Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo*.¹ Hierbij voldoet de Onderwijsraad aan uw verzoek.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan een betere doorstroom vanuit de gemengde of de theoretische leerweg van het vmbo naar het havo, een cruciale schakel in het Nederlandse onderwijsstelsel. De voorgestelde wettelijke regeling van toegang tot het havo voor vmbo'ers is volgens de raad een eerste stap in de goede richting. Het is een goede zaak dat overal dezelfde formele voorwaarden voor toelating gaan gelden. Dat maakt dat vmbo'ers in het hele land een gelijke kans hebben om door te stromen en het schept duidelijkheid voor leerlingen en ouders. De raad benadrukt echter dat het wettelijk regelen van de toelating niet volstaat om de doorstroom van het vmbo naar het havo te verbeteren. Voor de raad geldt in het bijzonder als uitgangspunt – conform zijn advies *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap* uit 2015² – dat een vmbo-diploma van de gemengde of de theoretische leerweg toegang tot het havo geeft. Op dit moment komt de werkelijkheid niet overeen met dit uitgangspunt omdat er grote knelpunten zijn in de aansluiting tussen het vmbo en het havo. Het grootste knelpunt daarbij is de gebrekkige programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo. Die knelpunten worden met deze voorgestelde wettelijke regeling niet weggelaten. Aanvullende maatregelen zijn nodig om de inhoudelijke aansluiting te verbeteren. Ook beveelt de raad aan om te werken met een overgangperiode waarin de inspectie de slaagpercentages van havoleerlingen afkomstig uit het vmbo apart bijhoudt. Ten slotte is de raad er voornamelijk niet van overtuigd dat examen in een extra avo-vak op het vmbo de beste voorspeller is voor succes op het havo. Hij maakt daarbij diverse kanttekeningen.

Dit advies begint met een uiteenzetting van de inhoud van het conceptwetsvoorstel en de overwegingen daarachter. Daarna volgt een waardering van het voorstel door de raad. Vervolgens beargumenteert de raad waarom dit voorstel niet volstaat om de doorstroom van het vmbo naar het havo te verbeteren en doet hij aanbevelingen voor aanvullend beleid.

1 Aanleiding voor en inhoud van het conceptwetsvoorstel

Dit conceptwetsvoorstel regelt de toelating van vmbo'ers tot het havo en heeft een drieledig doel. Ten eerste beoogt de regeling een goede toegankelijkheid van havo 4. Toegankelijkheid is het uitgangspunt: "leerlingen die

¹ Het conceptwetsvoorstel bevat wijzigingen in de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES. In dit advies beperkt de raad zich tot doorstroom binnen het voortgezet onderwijs in het Europese deel van Nederland.

² Onderwijsraad (2015). *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap*.

willen doorstromen van vmbo tl of gl naar het havo en die daartoe in staat zijn, behoren hiertoe in principe de mogelijkheid te krijgen." Ten tweede wil de regering gelijke behandeling van leerlingen waarborgen. Er mag bij toelating geen verschil meer zijn tussen scholen. Evenmin mag binnen scholen nog verschil worden gemaakt tussen leerlingen afkomstig van het vmbo en leerlingen afkomstig uit het derde jaar van het havo.³ Ten slotte is het de bedoeling dat er met dit wetsvoorstel meer duidelijkheid komt voor leerlingen en ouders.⁴

De doorstroom van de ene naar de andere schoolsoort binnen het voortgezet onderwijs is momenteel niet specifiek geregeld. Eerder bestaande regels omtrent stapelen zijn tussen 2003 en 2012 geschrapt om drempels voor doorstroom weg te nemen. De beslissing over de toelating van leerlingen tot een andere school voor voortgezet onderwijs ligt bij het bevoegd gezag van die school, dat vrij is om daar een eigen lijn in te volgen.⁵ Daardoor zijn tussen scholen grote verschillen ontstaan in de toelating tot het havo.⁶ Scholen hanteren ook ten aanzien van doorstroom binnen het havo verschillende regels. Ongeveer een kwart van de havoscholen past een doubleer-verbod toe in het vierde leerjaar van het havo voor leerlingen afkomstig van het vmbo. Voormalige vmbo-leerlingen die doubleren in havo 4, mogen de opleiding niet vervolgen. Dit gebrek aan uniformiteit in toelating tot en doorstroom binnen het havo veroorzaakt ongelijke behandeling van leerlingen, zowel tussen scholen als tussen leerlingen die de favoroute volgen en leerlingen die via het vmbo naar het havo gaan. Ook zorgt het voor onduidelijkheid bij leerlingen en ouders.⁷

Als reactie op deze ontwikkelingen heeft de VO-raad in 2010 een toelatingscode ontwikkeld. Daarin werd een begrenzing van de toelatingseisen afgesproken. Ook werd afgesproken dat voor leerlingen afkomstig van het vmbo ten aanzien van doubleren dezelfde regels horen te gelden als voor leerlingen uit havo 3. Sinds 2012 is de toelatingscode op verschillende momenten gemonitord en geëvalueerd. Ondanks deze code bestaan er nog steeds verschillen tussen scholen in de regels die zij hanteren bij toelating tot het havo. De code is bij een aanzienlijk deel van de scholen niet bekend en voor zover de code bekend is, wordt hij onvoldoende toegepast.⁸ De regering heeft er geen vertrouwen in dat dit met een nieuwe code anders zal worden.⁹ Daarom kiest de minister nu voor een wettelijke regeling om te waarborgen dat voor alle leerlingen dezelfde doorstroomvoorwaarden gelden.¹⁰ De inspectie zal binnen haar nalevingstoezicht gaan kijken of havoscholen zich aan de nieuwe wettelijke regeling voor de toelating van vmbo'ers tot het havo houden.¹¹

Geen weigering op grond van eigen oordeel kennis, inzicht en vaardigheden leerling

Met dit conceptwetsvoorstel wordt de ruimte voor het bevoegd gezag ingeperkt om te beslissen over toelating tot het havo van leerlingen met een diploma van de theoretische of de gemengde leerweg van het vmbo. Het bevoegd gezag mag toelating volgens het voorgestelde artikel 27a WVO niet weigeren op grond van zijn oordeel over kennis, inzicht en vaardigheden van de leerling.¹² Uit de memorie van toelichting maakt de raad op dat deze bepaling ruim uitgelegd dient te worden in de zin dat het niet alleen om het eigen oordeel van het bevoegd gezag ("zijn oordeel") gaat, maar dat bijvoorbeeld ook het oordeel van het bevoegd gezag van de vmbo-school die het

³ Memorie van toelichting, p.4 en p.8.

⁴ Memorie van toelichting, p.8.

⁵ Artikel 27, lid 1, WVO jo. artikel 2, lid 1, Inrichtingsbesluit WVO.

⁶ Memorie van toelichting, p.6.

⁷ Memorie van toelichting, p.7-8.

⁸ Memorie van toelichting, p.7.

⁹ Memorie van toelichting, p.9.

¹⁰ Memorie van toelichting, p.9.

¹¹ Memorie van toelichting, p.16-17.

¹² Het conceptwetsvoorstel laat andere weigeringsgronden ongemoeid. Zo doet het bijvoorbeeld niet af aan om de mogelijkheid voor het bevoegd gezag van een bijzondere school om een denominatief toelatingsbeleid te voeren. Ook toelatingsbeleid op grond van capaciteit blijft mogelijk. Memorie van toelichting, p.10.

diploma heeft afgegeven of het oordeel van een toelatingscommissie van leraren over de geschiktheid van de leerling geen grond voor weigering mag zijn. Daarin wordt immers gesteld dat het bevoegd gezag voor toelating geen aanvullende eisen betreffende kennis, inzicht en vaardigheden van de leerling mag stellen.¹³

Bij algemene maatregel van bestuur zullen wel voorwaarden gesteld worden aan het eindexamen dat degene die van het vmbo naar het havo wil doorstromen, heeft afgelegd. Deze voorwaarden werken als mogelijke weigeringsgrond. Toelating tot het havo mag geweigerd worden als een leerling niet aan deze voorwaarden voldoet. Hogere of andere eisen betreffende de geschiktheid van de leerling (bijvoorbeeld een bepaald gemiddelde als eindexamencijfer op het vmbo of een bepaald vakkenpakket) mogen niet meer gesteld worden. Het bevoegd gezag kan er omgekeerd voor kiezen om een leerling die niet aan de bij algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden voldoet, toch toe te laten.¹⁴ Volgens de memorie van toelichting zal het bij deze voorwaarden in elk geval gaan om de eis van een extra algemeen vormend vak in het eindexamenpakket waarin (succesvol) een centraal examen wordt afgelegd.¹⁵ Het belangrijkste argument dat voor deze maatregel gegeven wordt, is dat leerlingen minder lesstof hoeven in te halen wanneer ze zijn doorgestroomd naar het havo, wat de overstap gemakkelijker maakt. Op het havo wordt namelijk in één vak meer eindexamen gedaan dan op het vmbo. Bovendien wordt er in de toelichting op gewezen dat een leerling zo laat zien een extra inspanning te willen en te kunnen leveren.

Geen doubleerverbod

Het conceptwetsvoorstel voorziet verder in het uitsluiten van een doubleerverbod. De WVO en het Inrichtingsbesluit WVO worden zodanig gewijzigd dat dit voortaan niet meer mag. Volgens de memorie van toelichting is een doubleerverbod namelijk op te vatten als een aan de toelating van een leerling verbonden voorwaarde die betrekking heeft op kennis, inzicht en vaardigheden van de leerling.¹⁶ Op grond daarvan zou het bevoegd gezag de toelating dan niet meer mogen weigeren. Ook wordt in het Inrichtingsbesluit WVO expliciet opgenomen dat in het verwijderingsbeleid geen categorisch onderscheid gemaakt mag worden tussen leerlingen op basis van hun vooropleiding.¹⁷

2 Wetsvoorstel is een stap in de goede richting om doorstroom vmbo-havo te verbeteren

De raad onderschrijft de doelen van dit wetsvoorstel. Hij vindt de voorgestelde wettelijke regeling van de toegang van vmbo'ers tot het havo een stap in de goede richting om de doorstroom tussen deze twee schoolsoorten te verbeteren. Met dit wetsvoorstel wordt meer recht gedaan aan het uitgangspunt dat iemand met een vmbo-diploma van de gemengde of de theoretische leerweg toegang heeft tot het havo, doordat de ruimte voor schoolbesturen om formele drempels op te werpen sterk wordt ingeperkt en er voor het hele land uniforme voorwaarden komen. De raad verwacht dat een wettelijke regeling van de toegang tot het havo vanuit het vmbo zo bijdraagt aan een meer gelijke behandeling van leerlingen. Een dergelijke regeling biedt leerlingen en ouders bovendien meer duidelijkheid over doorstroommogelijkheden en toelatingscriteria. Dat biedt leerlingen kansen en geeft ouders de benodigde houvast om voor de belangen van hun kind op te komen.¹⁸

¹³ Memorie van toelichting, p.10.

¹⁴ Memorie van toelichting, p.10.

¹⁵ Memorie van toelichting, p.11.

¹⁶ Memorie van toelichting, p.15.

¹⁷ Memorie van toelichting, p.15.

¹⁸ Zie ook Onderwijsraad (2017). *De leerling centraal?*

De raad hecht zeer aan het uitgangspunt dat iemand met een diploma van de gemengde of de theoretische leerweg van het vmbo toegang heeft tot havo 4. Deze overgang vormt een cruciale schakel binnen het Nederlandse onderwijsstelsel. Vmbo-leerlingen kunnen zo via het havo het hoger beroepsonderwijs bereiken. Juist deze stapelmogelijkheid blijkt een belangrijke emancipatieroute voor jongeren uit minder kansrijke milieus en tegenwoordig vooral voor leerlingen met een migratieachtergrond en voor 'laatbloeiers'.¹⁹ Nederland heeft een sterk gedifferentieerd onderwijsstelsel, waarbinnen sprake is van een relatief vroeg selectiemoment aan het einde van de basisschoolperiode. Sommige leerlingen hebben baat bij een vroeg selectiemoment, maar voor andere leerlingen ligt dit anders. Vooral voor leerlingen met laagopgeleide ouders en voor laatbloeiers pakt vroege selectie niet in alle gevallen goed uit. Er is een grotere kans dat zij niet meteen terechtkomen in het type onderwijs dat bij hun capaciteiten en talenten past. Om de neveneffecten van vroege selectie op te vangen, zijn soepele overgangen en stapelmogelijkheden in het huidige onderwijsstelsel belangrijk. Het moet mogelijk zijn om tussentijds te wisselen tussen niveaus en om opleidingen te stapelen.

3 Maar aanvullend beleid is nodig om de aansluiting tussen het vmbo en het havo echt te verbeteren

Met alleen het wetsvoorstel Gelijke kans op doorstroom vmbo-havo worden de problemen bij de doorstroom tussen het vmbo en het havo echter niet opgelost. Door het openzetten van een slagboom is de weg toegankelijk, maar wordt die weg nog niet beter begaanbaar. Er is ook onderhoud aan de weg zelf nodig om de rit minder hobbelig te maken. Het wetsvoorstel regelt, met andere woorden, de formele kant van toegang tot het havo, maar de kansen op succes op het havo zijn daarmee nog niet geborgd. Het grootste knelpunt zit namelijk in de gebrekkige programmatische aansluiting tussen het vmbo en het havo. Hierdoor is er een reële kans dat leerlingen op het havo alsnog uitvallen. De raad constateert dat de door de VO-raad ontwikkelde toelatingscode niet alleen formele voorwaarden voor doorstroom bevatte, maar ook gericht was op het verbeteren van de aansluiting. Zo was overeengekomen dat vmbo-scholen en havoscholen afspraken maken over de aansluiting tussen beide schoolsoorten en extra inhoudelijke ondersteuning bieden aan vmbo-leerlingen die zich voorbereiden op de overstap naar het havo. Die inhoudelijke kant van een betere aansluiting mag niet uit het zicht raken nu de toelatingscode is losgelaten.

Aansluitingsproblemen hebben te maken met de inhoud van een aantal vakken.²⁰ Dit geldt vooral voor Nederlands en wiskunde. In havo 4 wordt bepaalde lesstof als bekend verondersteld, die in het vmbo niet wordt behandeld. Ook wordt de overstap bemoeilijkt door verschillen tussen de schoolsoorten in pedagogische en didactische benaderingen.²¹ Tot slot kunnen knelpunten ontstaan doordat examenprofielen niet goed op elkaar aansluiten en doordat het onderdeel loopbaanoriëntatie en -begeleiding niet op alle vmbo-scholen dusdanig ontwikkeld is dat leerlingen worden begeleid naar een passende profielkeuze.

De raad adviseert de minister om met aanvullende maatregelen te komen gericht op de verbetering van de aansluiting tussen het vmbo en het havo. Hieronder benoemt de raad een aantal mogelijke maatregelen. Daarbij is het

¹⁹ Karsten, S. (2011). Historie en perspectief van het vmbo. In K. van der Wolf & P. Huizinga (red.), *Het Nederlandse beroepsonderwijs: valt daar iets aan te doen?* - Van Esch, W. & Neuvel, J. (2010). Van vmbo naar mbo: doorstroom en loopbaankeuzes. *Monitor doorstroom vmbo-mbo: cohort 4 en cohort 5*.

²⁰ VO-raad (2010). *Advies verbetering aansluiting vmbo-tl op havo en mbo* - Monnick, K., Van Oostrum, H., Bossers, G., Smit, H., Van Ommeren, C., Rookmaker, H. & Visser, S. (2010). *T(L) splitsing: van vmbo-tl naar havo of mbo*. 2010 - Van der Linden, J. & Klein, T. (2013). *Monitoring toelatingscode overstap vmbo-havo* - Sniekers, J., Van Lanschot Hubrecht, V., Van den Brink, G. & Duursma, J. (2012). *Een havodiploma voor meer leerlingen*.

²¹ VO-raad, 2010 - Van Esch & Neuvel, 2010 - Monnick, Van Oostrum, Bossers, Smit, Van Ommeren, e.a., 2010 - Hofman, R.H. & Spijkerboer, A.W. (2009). *Ervaren deficiënties door havo- en mbo-opleidingen in de basisbagage van vmbo'ers* - Zie ook Onderwijsraad, 2015, 32-33.

zaak verstarrende regelgeving te vermijden. Het is aan scholen om invulling aan die maatregelen te geven, daartoe gestimuleerd door de overheid. De doorstroom van het vmbo naar het havo vormt een knooppunt tussen beroeps- onderwijs en algemeen vormend onderwijs. Met dit onderscheid zijn in het onderwijsstelsel twee verschillende onderwijsculturen gecreëerd. Die twee culturen komen precies op deze plek in het stelsel samen en veroorzaken meerdere problemen. De gebrekkige aansluiting tussen vmbo en havo vloeit mede voort uit het verschil tussen deze culturen. Met de invoering van het vmbo is de doorstroom naar het havo onder druk komen te staan, omdat destijds vooral de aansluiting met het mbo goed is geregeld. Dit geeft de naam al aan: voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs. De aansluiting met het havo is op de achtergrond geraakt. Dit is een probleem in de vormgeving van het onderwijsstelsel, waarvan leerlingen de dupe zijn. Het kost tijd om deze aansluiting te herstellen. Ook het herstel van het civiel effect van het diploma vmbo gemengde leerweg of vmbo theoretische leerweg vraagt tijd en inspanning.

De raad bepleit, kortom, dat de overstap van de gemengde of theoretische leerweg van het vmbo naar het havo niet alleen formeel mogelijk is, maar dat inspanningen worden verricht zodat dit ook daadwerkelijk een realistische optie is.

Wacht niet op het nieuwe curriculum met verbeteren programmatische aansluiting

Een gemakkelijker doorstroom vraagt in de eerste plaats om betere afstemming van de onderwijs- en examen- programma's en vakinhouden. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt, net als in de recente brief van de minister aan de Tweede Kamer over de versterking van het beroepsonderwijs vmbo-mbo,²² verwezen naar de opdracht voor de ontwikkelteams van curriculum.nu. Wanneer de plannen voor curriculumherziening precies zijn afgerond, is momenteel nog niet bekend. Daarom adviseert de raad om ook nu al maatregelen te nemen om de aansluiting te verbeteren.

In het beleid hoort bovendien aandacht besteed te worden aan de implicaties van de recent aangekondigde plannen ter versterking van het beroepsonderwijs vmbo-mbo voor de doorstroom vanuit het vmbo naar het havo.²³ Wanneer beroepsgerichte elementen in het vmbo in isolement worden versterkt, kan dat de kloof met het havo juist verder vergroten. Er zal dan nog meer lesstof ingehaald moeten worden als leerlingen willen doorstromen naar het havo.

De raad heeft in zijn advies *Herkenbaar vmbo met sterk vakmanschap* aanbevelingen gedaan om de gemengde en theoretische leerwegen een startpunt te laten zijn voor doorgaande leerlijnen naar het mbo én het havo.²⁴ Daarbij pleitte de raad voor het opnemen van beroepsgerichte vakken en didactiek in de tot mavo geclusterde leerwegen. Dat versterkt de positie van dat deel van het vmbo en leidt tot een betere voorbereiding op het mbo. Tegelijkertijd heeft dit gevolgen voor de aansluiting met het havoprogramma. Aan beide zijden zijn aanpassingen nodig. De raad geeft daarom in overweging om ook de bovenbouw van het havo te versterken met beroepsgerichte componenten.²⁵ Dat zou de programmatische kloof met het vmbo kleiner kunnen maken en bovendien recht doen aan het havo als toegangspoort tot het hoger beroepsonderwijs.

²² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018). *Programma ter versterking van het beroepsonderwijs vmbo-mbo*. Brief ministers OCV aan Tweede Kamer, 28 mei 2018. Kamerstukken II 2017-2018, 31524, 367.

²³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018.

²⁴ Onderwijsraad, 2015, 30-34.

²⁵ Onderwijsraad, 2015, 36.

Stimuleer opstroomklassen en schakelprogramma's met geïntegreerde docententeams

Scholen kunnen vmbo-leerlingen beter op de overstap naar het havo voorbereiden. Een soepele doorstroom van het vmbo naar het havo vraagt erom dat leerlingen in de gelegenheid gesteld worden om deficiënties weg te werken in kennis en vaardigheden die voortkomen uit een gebrekkige programmatische aansluiting. In de praktijk werken veel vmbo-scholen al met speciale programma's voor leerlingen die willen doorstromen naar het havo. De raad pleit ervoor dit soort initiatieven te stimuleren. Het kan gaan om opstroomklassen in de bovenbouw van het vmbo of om speciale schakelprogramma's. De raad ziet daarvoor goede mogelijkheden in de periode tussen het laatste centrale examen voor het vmbo en het begin van de zomervakantie. Programma's verzorgd in die periode hebben het voordeel dat leerlingen niet al op een heel vroeg moment hoeven te bepalen of ze al dan niet naar het havo willen doorstromen. Bovendien blijft zo de mogelijk negatieve impact op andere leerlingen binnen het vmbo en op de sfeer binnen andere klassen beperkt. Het is daarnaast zaak ervoor te zorgen dat scholen aan dergelijke programma's geen aanvullende voorwaarden verbinden en zo alsnog leerlingen voor doorstroom naar het havo selecteren.

De lessen aan opstroomklassen of binnen schakelprogramma's moeten volgens de raad zo veel mogelijk verzorgd worden door geïntegreerde teams van leraren van het vmbo en het havo. Op een brede scholengemeenschap is dit wellicht gemakkelijker te organiseren, maar ook in het geval van categorale scholen moet de samenwerking gezocht worden tussen vmbo- en havoscholen. Vmbo-docenten hebben zicht op wat leerlingen al kennen en kunnen en havoleraren hebben zicht op wat nodig is om mee te kunnen komen op het havo. In samenwerking kunnen de docententeams komen tot betere inhoudelijke en pedagogische en didactische aansluiting.

De aanbeveling om opstroomklassen en schakelprogramma's te stimuleren, doet overigens niet af aan de noodzaak om de programmatische aansluiting tussen de gemengde en theoretische leerwegen van het vmbo en het havo op het niveau van het curriculum te verbeteren. De oplossing voor de gebrekkige aansluiting dient vooral in nieuwe curricula gevonden te worden. Opstroomklassen en schakelprogramma's kunnen zo uiteindelijk overbodig worden.

Versterk loopbaanoriëntatie en -begeleiding in de driehoek vmbo-mbo-havo

Goede loopbaanoriëntatie en -begeleiding is een belangrijke voorwaarde voor een soepele doorstroom naar zowel het havo als het mbo. Met de invoering van de nieuwe profielen is loopbaanoriëntatie en -begeleiding verplicht geworden in alle leerwegen in het vmbo. Tegelijkertijd blijkt in de praktijk dat het een lastige klus is om dit op een goede manier in te richten.²⁶

De mogelijkheid om diploma's te stapelen is belangrijk en gebruik van die mogelijkheid moet gestimuleerd worden met het oog op gelijke onderwijskansen. Maar niet iedere leerling is geschikt om door te stromen naar het havo. Dat hoeft ook niet. Er dient voor gewaakt te worden dat het havo door ouders, leerlingen en beleidsmakers als ultiem doel beschouwd wordt. Het middelbaar beroepsonderwijs is een minstens zo waardevolle doorstroomroute. Loopbaanoriëntatie en -begeleiding is een instrument om ervoor te zorgen dat leerlingen bewuster een keuze maken tussen mbo en havo omdat ze eerder en beter ontdekken wat het beste bij hen past. Het zorgt er ook voor dat leerlingen weten waar ze voor kiezen, wat de consequenties van die keuze zijn en wat die keuze van hen vraagt. Vmbo-docenten kunnen hun leerlingen begeleiden in het maken van die keuze.

De raad ziet integratie van beroepsgerichte vakken in het programma van de theoretische leerweg²⁷ als een kans om de oriëntatie op het middelbaar beroepsonderwijs te versterken. Het biedt mogelijkheden om leerlingen

²⁶ De Nieuwe Meso, 2017, nr. 2.

²⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018.

eerder kennis te laten maken met realistische praktijkproblemen²⁸ en werkervaringen; zo krijgen de leerlingen een realistisch beeld van de eigen mogelijkheden, vervolgstudies en werk.²⁹ Op deze manier kan worden voorkomen dat leerlingen kiezen voor het havo, omdat ze niet weten welke beroepsopleiding in het mbo bij hen past.

Tegelijkertijd hoort in de loopbaanoriëntatie en -begeleiding ook aandacht uit te gaan naar oriëntatie op het havo als vervolgopleiding. Welke kwaliteiten vraagt het havo? Welke perspectieven op vervolgstudie en arbeidsmarkt zijn er met een havo-opleiding? Welk profiel zou je moeten kiezen voor een goede aansluiting met het havo en welke extra activiteiten in de vorm van schakelprogramma's zijn nodig? Leerlingen vinden antwoorden op dergelijke belangrijke vragen niet altijd vanzelf en op een goede manier; goede begeleiding hierbij is essentieel. Het lijkt de raad goed dat landelijk ervaring wordt opgedaan met verschillende vormen van begeleiding en dat deze ervaringen worden uitgewisseld tussen instellingen.

De kwaliteit van de begeleiding wordt bepaald door de mate waarin docenten en decanen zicht hebben op wat een vervolgopleiding of specifiek beroep vraagt van leerlingen. Daarom adviseert de raad om de loopbaanoriëntatie en -begeleiding vorm te geven in nauwe samenwerking tussen vmbo, mbo en havo. Wissel kennis uit en benut bijvoorbeeld mogelijkheden voor het organiseren van proeflessen in het vervolgonderwijs. Bij die begeleiding hoort ook een warme overdracht door het docententeam op het vmbo naar de collega's van het havo. Zij kunnen een niet-bindend advies meegeven over de doorstroom van de leerling naar het havo en welke begeleiding daarbij nodig is. Het is goed om deze advisering door het vmbo-docententeam te monitoren: wat is de waarde van deze adviezen, in hoeverre voorspellen de adviezen het studiesucces op het havo? Verder zullen havoscholen leerlingen afkomstig uit het vmbo op hun beurt ook goed moeten begeleiden bij de overstap en hun aanpassing aan de pedagogische en didactische benaderingen binnen het havo.

Kijk bij het toezicht tijdelijk minder streng naar het rendement bij doorstromers uit het vmbo

Het aansluitingsprobleem tussen het vmbo en het havo is dermate groot dat het tijd en moeite kost om deze aansluiting goed te herstellen. De raad adviseert om scholen ruimte te geven het aansluitingsprobleem aan te pakken. Daarbij helpt het als de inspectie tijdelijk rekening houdt met de omstandigheid dat scholen leerlingen tot het havo zullen moeten toelaten die nu afgewezen worden. De raad pleit ervoor om de eerste jaren minder streng te kijken naar het rendement dat scholen bereiken met havoleerlingen afkomstig uit het vmbo. De overgangperiode zou in elk geval moeten duren totdat de aansluiting als gevolg van de invoering van het nieuwe curriculum in de praktijk daadwerkelijk verbeterd is. Wel is het noodzakelijk dat vmbo- en havoscholen zich van begin af aan verantwoordelijk maken over hoe ze leerlingen begeleiden bij de overstap van het vmbo naar het havo en hoe ze werken aan een verbeterde aansluiting.

De inspectie zou aparte statistieken moeten bijhouden over deze categorie leerlingen, zodat specifieke uitspraken gedaan kunnen worden over de voortgang voor deze categorie. Dat kan defensief en strategisch gedrag van scholen voorkomen. Anders kunnen scholen uit angst voor een slechte beoordeling van de inspectie op een andere manier leerlingen gaan selecteren om tot een beter rendement te komen. Zo zouden scholen in het vmbo strenger kunnen worden in het toestaan van een extra examenvak. Het selectiemoment zou zich dan verplaatsen naar het einde van de onderbouw van het vmbo.

²⁸ Bailey, T.R., Hughes, K.L. & Moore, D.T. (2004). *Working knowledge. Work-based learning and education reform.* - Collins, A., Brown, J.S. & Newman, S.E. (1989). Cognitive apprenticeship: teaching the craft of reading, writing and mathematics. In L.B. Resnick (ed.), *Knowing, learning and instruction* (347-361).

²⁹ Brooks, L., Cornelius, A., Greenfield, I. & Joseph, E. (1995). The relation between career related work or internship experiences and the career development of college seniors. *Journal of Vocational behavior*, 46(3), 332-349.

4 Maak een zorgvuldige afweging in welke voorwaarden worden vastgelegd in de AMvB

Welke voorwaarden het beste gesteld kunnen worden aan leerlingen die van vmbo naar havo willen doorstromen, vergt een meer zorgvuldige afweging en onderbouwing. De raad adviseert de voorwaarden aan het vmbo-examen te baseren op onderzoek en praktijkervaring over wat goede indicatoren voor succes op het havo zijn. Verkeerde voorwaarden kunnen risico's met zich brengen. Te lage voorwaarden versterken de opwaartse druk in het stelsel. Te hoge eisen zorgen ervoor dat de doorstroom naar het havo onnodig stagneert. Het doel zou moeten zijn om leerlingen die het havo aankunnen een eerlijke kans te geven, en om leerlingen waarvan op voorhand duidelijk is dat zij het havo niet aankunnen of in het mbo beter op hun plek zijn, naar een voor hen meer passende route te begeleiden. De raad vindt dat vooralsnog onvoldoende is aangetoond dat de eis van een extra avo-vak daadwerkelijk leidt tot een grote kans op studiesucces op het havo. Het volgen van een extra vak betekent bijvoorbeeld nog niet dat leerlingen ook het *niveau* van het onderwijs op het havo aankunnen. Een extra avo-vak betekent weliswaar meer aandacht voor theoretische kennis en is een teken van extra inzet, maar zegt nog niets over het niveau waarop de leerling de stof beheerst.

Mogelijk zijn andere voorwaarden dan een extra avo-vak belangrijker voor studiesucces op het havo. In de toelatingscode van de VO-raad werd gewerkt met de eis dat leerlingen een bepaald gemiddeld eindexamencijfer zouden moeten halen.³⁰ Ook eisen aan de vakken die op het vmbo gevolgd zijn, kunnen relevant zijn voor succes op het havo. Dit soort eisen was voor 2003 opgenomen in de wet. Destijds kon er alleen worden doorgestroomd wanneer examens was afgelegd in wiskunde en in de Franse of Duitse taal. Wanneer een leerling wilde doorstromen naar het havo met het profiel natuur en techniek of met het profiel natuur en gezondheid, werden er nog meer eisen gesteld aan de samenstelling van het vakkenpakket op het vmbo.³¹ De raad pleit niet voor herinvoering van deze eisen, maar vraagt de minister wel de eis van het extra avo-vak te heroverwegen op basis van onderzoek en daarbij ook andere mogelijkheden mee te wegen.

Bovendien wijst de raad erop dat ook hierbij geldt dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat het diploma vmbo gemengde of theoretische leerweg toegang geeft tot het havo. Op termijn dient bekeken te worden in hoeverre voorwaarden aan het af te leggen examens nodig blijven. Een verbeterde aansluiting kan aanvullende voorwaarden naast de diploma-eis overbodig maken.

5 Tot slot

De raad ziet ten slotte een verschuiving waarbij de vrijheid van inrichting van het bevoegd gezag van scholen wordt ingeperkt ten gunste van het leerrecht van de individuele leerling.³² De wensen en voorkeuren van leerlingen en ouders krijgen meer gewicht ten opzichte van overwegingen aan de kant van schoolbesturen en het oordeel van onderwijsprofessionals, waarbij ook maatschappelijke belangen en belangen van andere leerlingen betrokken kunnen worden.³³ Eerder was dit aan de orde bij het toelatingsrecht in het mbo. De versterking van het toelatings- of doorstroomrecht kan echter leiden tot bepaalde verwachtingen bij ouders die moeilijk waargemaakt kunnen worden als ook het civiel effect van diploma's in stand gehouden wordt. In zijn verkenning *De leerling*

³⁰ VO-raad, toelatingscode.

³¹ Inrichtingsbesluit WVO.

³² Zie ook Huisman, P.W.A. & Zoontjens, P.J.J. (2016). *Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving*, 26-30.

³³ Onderwijsraad, 2017.

centraal? heeft de raad meerdere van deze thema's belicht.³⁴ Een belangrijk vraagstuk is waar de balans zou moeten liggen tussen vrijheid van inrichting, individuele leerrechten en maatschappelijke belangen.³⁵ Een verschuiving in deze balans mag niet sluipenderwijs plaatsvinden, maar vraagt om een fundamentele beschouwing door de wetgever. De raad ziet een nadere uitwerking van dit actuele vraagstuk graag tegemoet.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter



Drs. C. van 't Veen
Secretaris ad interim

³⁴ Onderwijsraad, 2017.

³⁵ Onderwijsraad, 2017.