

willen toeroepen: ga niet in beroep, doe het niet, neem je verlies en ga nu vooral zelf aan het werk om deze en toekomstige onderwijsproblemen het hoofd te kunnen bieden, al dan niet met behulp van nieuwe wetgeving. Het laatste woord, dat nu toch weer aan de rechter is, wordt daarom – en dus beslist niet alleen gelet op mogelijke verwijten van dikastocratie – mijnerzijds met gemengde gevoelens afgewacht.

ARTIKELEN

Uit de wind van de regeldruk; over het experiment Regelluwe scholen

Marlies Blesgraaf en Pieter Huisman

1. Inleiding

Deugdelijkheidseisen in het onderwijs zorgen niet alleen voor rechtszekerheid, maar zorgen ook voor regeldruk en remmen vernieuwing in het onderwijs, dat is althans de centrale hypothese bij het experiment dat een aantal jaren geleden startte onder de noemer 'regelluwe scholen'. Deze bijdrage bespreekt de achtergrond van het experiment, de eerste ervaringen en analyseert kritisch de vraag of het experiment dat wordt uitgevoerd ook echt is te betitelen als experiment. Een principiële kwestie is daarenboven of de juridische grondslag wel voldoende is gewaarborgd. We beschrijven in de eerste plaats de opzet, grondslag en doelstellingen van het experiment, waarbij we een en ander kort in de bredere context plaatsen van het beleid van OCW tot vermindering van regeldruk. Vervolgens gaan we in op de lopende experimenten, en op de wijze waarop de Tweede Kamer al een voorschot lijkt te nemen op verdere uitbreiding van het experiment. Ten slotte geven we een kritische reflectie, waarbij we ook kijken naar de grondslag: de experimenteerbepalingen in de WPO en WVO. De wijze waarop de experimenten nu worden ingekaderd schuurt met de (grond)wettelijke waarborgen van deugdelijkheidseisen. Wordt het misschien tijd om de Experimentenwet onderwijs af te stoffen?

2. Context van het experiment regelluwe scholen en doelstelling

Reeds decennia probeert de wetgever via allerlei programma's te werken aan deregulering en vermindering van regeldruk,¹ met meer ruimte voor scholen om zelf te sturen. Het is geen toeval dat autonomievergroting en deregulering in het verleden vaak in een adem genoemd zijn.² Aan het begin van het millennium zijn verschillende ideeën gelanceerd rond 'regelvrije' scholen. Later werd 'regelvrije' scholen hernoemd tot 'initiatiefrijke' scholen en heeft een aantal scholen in het voortgezet onderwijs op specifieke onderdelen de ruimte gekregen om te experimenteren.³ Het idee voor wettelijke verankering werd geopperd door Zoontjens en Mentink in hun rapport voor de commissie Dijsselbloem waar zij de 'vrijstellingsfiguur' voorstellen als mogelijke vorm van 'maatwerkregelgeving'.⁴

In het voortgezet onderwijs zijn art. 25 en art. 29 lid 7 WVO een basis voor experimenten en afwijking van deugdelijkheidseisen. Art. 25 WVO maakt het mogelijk om af te wijken van een aantal regels over de inrichting van het onderwijs vanwege de bijzondere inrichting van het onderwijs aan een school. Het gaat dan bijvoorbeeld om bepalingen rond de onderwijstijd en de inrichting van het onderwijs, zoals de profielen in het vmbo. Op grond van art. 29 lid 7 WVO kan worden afgeweken van voorschriften in het Eindexamenbesluit. Een

aantal experimenten heeft uiteindelijk geleid tot definitieve wijzigingen in de regelgeving, waaronder de mogelijkheid één of meerdere examenvakken in het voorlaatste jaar af te sluiten. Hier is het dus de minister die op aanvraag een besluit neemt.

Voortbouwend op de regelvrije, regelarme en initiatiefrijke scholen heeft OCW in 2016 een experiment onder de benaming 'Regelluwe scholen' gestart. Grondslag is hier niet een besluit van de minister, maar een AMvB, het Besluit experiment regelluwe scholen PO/VO. De wettelijke basis daarvoor is een andere bepaling. In het vo is dat art. 118t WVO.⁵ Daarin staat dat met 'het oog op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het voortgezet onderwijs [...] bij wijze van experiment bij algemene maatregel van bestuur [kan] worden afgeweken van titel II, afdeling I, hoofdstuk I en van titel III, afdeling II, van de wet.' Dat betreffen in potentie een groot aantal deugdelijkheidseisen over de inrichting van het onderwijs, maar bijvoorbeeld ook bepalingen over de bekwaamheid van het personeel. De AMvB moet een aantal minimale zaken bevatten zoals het doel van het experiment, op welke wijze van welke artikelen wordt afgeweken, de duur van het experiment, en op welke wijze en aan de hand van welke criteria de met het experiment beoogde effecten worden geëvalueerd. Art. 118t WVO bevat ook bepalingen over de duur van het experiment. Na uiterlijk acht jaar moet de knoop worden doorgehakt: het experiment veralgemeniseren en inbedden in de regelgeving of beëindigen. Een experiment volgens deze bepalingen vereist dus een regeringsbesluit.

De bepalingen bieden een structurele experimenteergrondslag, wat inhoudt dat er een permanente wettelijke basis is om innovaties te bevorderen en experimenten te starten.⁶ De looptijd van het experiment over de Regelluwe

1 Zie over het ambivalente begrip 'regeldruk' o.a. Timmer 2017 en Blesgraaf 2019.

2 Zie o.a. de DAP Nota (deregulering, autonomievergroting, personeelsbeleid), ook wel 'minder regels, meer ruimte' genoemd, uit begin van de jaren negentig van de vorige eeuw. *Kamerstukken II 1985/86, 19200, Hoofdstuk VIII, nr. 63.*

3 Zie ook de 'sleutelexperimenten' in het kader van de krimp, *Kamerstukken II 2011/12, 33116* (innovatieve experimenteerruimte onderwijs).

4 P.J.J. Zoontjens & D. Mentink, 'Omstreden onderwijsvernieuwing', *Kamerstukken II 2007/08, 31007*, nr. 8, p. 120.

5 We beperken ons hier tot de WVO.

6 Cnossen & Van de Laan 2018, p. 88-89.

scholen is bepaald van 1 januari 2016 tot 1 januari 2022.

Volgens de regering zijn de wettelijke regels over de verplichte inrichting van het onderwijs, de vaste opleidingsduur, vaste onderwijstijden en verplichte examenprogramma's en (centrale) eindtoetsing te beperkend. Veel scholen geven aan dat de regels differentiatie en personalisering, die volgens hen nodig zijn (of in elk geval wenselijk), in de weg staan.⁷ De centrale hypothese is aldus dat de wens van scholen tot het leveren van maatwerk belemmerd wordt door wet- en regelgeving. De voorbeelden genoemd in de nota van toelichting gaan echter veelal niet over 'individueel maatwerk' voor leerlingen, maar ook over docenten, bijvoorbeeld de mogelijkheid om de wettelijk verplichte onderwijstijd iets naar beneden bij te stellen om daarmee voor docenten ruimte te creëren voor een betere voorbereiding, onder andere door na- en bijscholing, samen lessen voor te bereiden, enzovoort.

Leidt meer ruimte ook tot vernieuwing? Maakt meer (regel)ruimte de weg vrij voor verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs? Dat zijn de vragen waarop het experiment een antwoord moet bieden. 'Het is mogelijk dat scholen heel enthousiast gebruik maken van de geboden ruimte. Het is echter ook denkbaar dat sommige scholen maar heel beperkt gebruik maken van de geboden ruimte. Op die manier kan ook onderzocht worden op welke terreinen scholen graag meer ruimte wensen en op welke terreinen die behoefte er nauwelijks is. Waar uit het experiment blijkt dat de geboden ruimte leidt tot succesvolle innovaties in termen van kwaliteit of doelmatigheid, kan besloten worden na afloop ervan definitief ruimte in de WVO of WPO of onderliggende regelgeving te creëren', aldus de regering.⁸

Zoals gezegd zijn er in potentie veel bepalingen waarvan kan worden afgeweken. Zowel voor wat betreft de doelstellingen en inhoud van het

onderwijs, de zorg voor zieke leerlingen, onderwijstijd, rapportage over de vordering van leerlingen, het schoolplan, de schoolgids, de scheiding van bestuur en toezicht, maar ook bepalingen over personeel en de verplichte aansluiting bij samenwerkingsverbanden. In paragraaf vier zal blijken dat de wensen van de scholen zich concentreren op specifieke terreinen.

3. Procedure voor aanmelding en randvoorwaarden

Hoe verloopt de procedure om als regelluwe school te worden aangemerkt? Iedere concrete afwijking wordt, met het oog op toezicht en evaluatie, voorzien van een korte motivering door de school bij de minister gemeld. Daarvoor is een meldingsprocedure via een voorbeeldformulier.⁹ Het aangrijpingspunt is hier 'de school' (art. 3 lid 1 Besluit). Dit kan ook een vestiging óf een leerweg betreffen. Het bevoegd gezag doet als juridisch verantwoordelijke instantie de melding bij de minister en niet de individuele school of schooldirectie.

Het bevoegd gezag moet dus aangeven welk initiatief het wil ontplooiën en van welke regel hiervoor op welke school(vestiging) afwijking nodig is. Ook dient de concrete afwijking instemming van de medezeggenschapsraad te hebben en deze dient voorts te voldoen aan twee algemene voorwaarden: de school moet 'redelijkerwijs aannemelijk maken' dat afwijking tot doel heeft en leidt tot verbetering van de kwaliteit of, bij gelijkblijvende kwaliteit, tot verbetering van de doelmatigheid van het onderwijs.

Verdere randvoorwaarden zijn:

- De toegankelijkheid van het onderwijs mag niet in het geding zijn. Er mogen geen drempels zijn voor leerlingen, zeker niet waar sprake is van een extra ondersteuningsbehoefte.

⁷ Nota van toelichting, *Stb.* 2015, 443.

⁸ *Kamerstukken II* 2017/18, 29546, nr. 29.

⁹ Inmiddels is aanmelding niet meer mogelijk.

<http://www.regelluwescholen.nl/experiment/aanmeldings-en-selectieprocedure/>

- De afwijking mag de belangen van derden, anderen dan het schoolbestuur, ‘niet onevenredig schaden’.
- De afwijking mag niet onomkeerbaar zijn zodat na afloop van deelname aan het experiment terugkeer naar de oude situatie onmogelijk zou worden.
- De doorstroom mag niet belemmerd worden. In concreto betekent dat dat in het basisonderwijs er een eindtoets moet zijn en een schooladvies moet worden vastgesteld. In het voortgezet onderwijs moet het civiel effect van diploma’s geborgd zijn.
- De afwijking mag niet leiden tot een onevenredige verzwaring van de uitvoeringslasten voor de minister, zijnde grote aanpassingen van systemen voor de registratie van onderwijsgegevens, voor bekostiging en voor de uitvoering van de centrale examens door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Als uit een toets van DUO blijkt dat hiervan sprake is zal de minister geen goedkeuring verlenen.

Deelnemende scholen zijn verplicht mee te werken aan evaluatieonderzoek door OCW, om zo de effectiviteit van het experiment te controleren. In eerste instantie was deelname voorbehouden aan scholen met het keurmerk ‘excellente school’.¹⁰ Het keurmerk was bedoeld als kwaliteitsgarantie voor het onderwijs dat wordt gegeven door de regelluwe scholen. Later is de categorie verruimd, maar het aantal deelnemers is beperkt omdat er maar tot een bepaalde tijd voor de start van het experiment scholen aangemeld konden worden.

De minister heeft voorts ruime discretionaire bevoegdheden om één of meerdere experimenten te beëindigen c.q. de aanmerking in te trekken (vgl. art. 7 van het Besluit). Dat kan als de school (bevoegd gezag) zich niet houdt aan de voorwaarden, niet meewerkt aan de evaluatie of als er sprake is van zwak onderwijs. Het niet-naleven van deze voorschriften kan ook

10 Nota van Toelichting bij Besluit experiment regelluwe scholen PO/VO, p. 9-10.

aanleiding zijn tot inhouding of opschorting van de bekostiging op grond van art. 104 WVO of tot toepassing van onder andere art. 4:49 Awb.

4. Aangemelde experimenten en uitkomsten van de monitor

Vanaf de start van het experiment¹¹ is de voortgang gemonitord in een uitgebreid onderzoek.¹² Er is gekeken naar de voortgang van het experiment, naar de trends in de meldingen van scholen en naar de opbrengsten van het experiment. Daarvoor hebben de onderzoekers kennismakingsgesprekken en daarna voortgangsgesprekken met de deelnemende scholen gehouden. In totaal kwamen in het primair onderwijs elf en in het voortgezet onderwijs dertien scholen in aanmerking voor de status regelluwe school.

In de eerste rapportage van eind 2016 kwam naar voren dat bij aanmelding gewenste afwijkingen in het po met name gericht waren op regels rond instroom van kleuters, het schoolplan, de onderwijstijd en de leerlingenzorg, en ontwikkeling van het onderwijs. In het vo ging het om thema’s als curriculum, toetsing en examinering, bevoegdheid van docenten en onderwijstijd. De onderzoekers constateerden dat sommige plannen uitvoerbaar waren binnen de huidige wet- en regelgeving, andere plannen vereisten juist afwijking van andere wetten dan de WPO en WVO en pasten daarom niet binnen het experiment.¹³

In de tweede rapportage van eind 2017 zijn de positieve ontwikkelingen benadrukt.¹⁴ Concreet wordt bijvoorbeeld geclusterde instroom van kleuters in groep 1 genoemd (waarbij wordt afgeweken van de regel dat er geen leerlingen kunnen worden ingeschreven voor het vierde jaar) en in het voortgezet onderwijs de ‘septemberroute’, het afleggen van de examens en vrij-

11 Zie de website www.regelluwescholen.nl

12 Zie van der Vegt e.a. 2016.

13 *Kamerstukken II 2016/17*, 29546, nr. 26, p. 1.

14 Van der Vegt e.a. 2017.

stelling van het Centraal Examen voor leerlingen die een internationaal certificaat behalen. De onderzoekers beschrijven de dilemma's: 'Eén daarvan is het recht op toegang tot de septemberroute en deelcertificaten. Aan de hand van welke criteria wordt hierover beslist? Wat de moderne vreemde talen betreft: wat betekent het voor onze eindtermen als een internationaal certificaat het Centraal Examen kan vervangen? Een derde aandachtspunt in het voortgezet onderwijs is de toegankelijkheid van vervolgonderwijs. Komt deze niet in gevaar door aanpassing van exameneisen?'¹⁵ Ondanks deze vraagstukken gaven de onderzoekers aan dat het wenselijk zou zijn om het experiment gericht uit te breiden.¹⁶

Begin 2018 is het experiment verbreed zodat ook scholen die van de Inspectie voor het Onderwijs het predicaat 'goed' hebben ontvangen aan de pilot konden deelnemen. Tevens werd het experiment opengesteld voor scholen die op korte termijn dit predicaat zullen ontvangen. Een andere aanpassing betreft de toevoeging van een vijftal deelexperimenten, die zijn geselecteerd op basis van eerdere ervaringen van scholen. Het gaat dan om het inruilen van onderwijstijd voor ontwikkeltijd, het verminderen van instroommomenten in het primair onderwijs, het vervangen van een theoretisch vak door een praktijkvak op de havo, het afnemen van deelexamens op de eigen school en het afwijken van bevoegdheidseisen in het voortgezet onderwijs. Scholen kunnen zich aanmelden voor de deelexperimenten, die worden gebruikt om het experiment meer te structureren.¹⁷

Begin 2019 is de meest recente voortgangsrapportage gepubliceerd. Opnieuw constateren de onderzoekers dat zowel scholen als ouders en leerlingen positieve uitkomsten met het experiment melden. Met name wordt gewezen op wat de schoolleiding *ervaart* als verbetering

('Ze ervaren positieve opbrengsten op doelmatigheid en onderwijskwaliteit').¹⁸ Leerkrachten ondervinden een positieve invloed op het pedagogisch klimaat. Het alternatieve schoolplan leidt volgens betrokkenen tot meer efficiency en flexibiliteit.

Aandachtspunten waar de onderzoekers op wijzen zijn de financiële gevolgen van afwijkingen voor het basisonderwijs en (opnieuw) de toegankelijkheid van het voortgezet onderwijs.¹⁹ Wat betekent het erkennen van een internationaal certificaat voor de waarde van het Centraal Examen? 'Dit heeft consequenties voor de geldigheid van de Nederlandse eindtermen en mogelijk ook voor de toegankelijkheid van het onderwijs, omdat het behalen van Europese certificaten niet kosteloos is. Dit kan leiden tot kansenongelijkheid, aangezien de kosten voor sommige ouders makkelijker zijn te dragen dan voor andere ouders.'²⁰ Het bieden van maatwerk voor bepaalde typen van leerlingen kan dus goed zijn voor de (doelmatige) studievoortgang van bepaalde leerlingen, maar wat is het effect op de kwaliteit en de toegankelijkheid?

In een overleg met de Kamer in juni 2019 stelde de minister dat een uitkomst kan zijn dat de huidige onderzoeksresultaten 'te dun' zijn als basis voor besluitvorming en dat er behoefte is aan vervolgonderzoek op specifieke thema's. Buiten twijfel moet staan dat de kwaliteit van onderwijs centraal staat bij het aanpassen van de deugdelijkheidseisen.²¹ Het effect op gelijke kansen wordt daarbij meegenomen. De minister wijst ook op een aantal misvattingen die kennelijk leven in het veld, bijvoorbeeld de wens tot het werken op basis van een compact schoolplan, of een schoolplan met een doorlooptijd van een jaar (in plaats van vier jaar): dit is en was geen afwijking en kon altijd al. Omdat de wet géén vormvoorschriften kent,

15 Van der Vegt e.a. 2017, p. 6.

16 *Kamerstukken II* 2017/18, 29546, nr. 28, b1, p. 5-6.

17 *Kamerstukken II* 2017/18, 29546, nr. 28, p. 2-3.

18 Van der Vegt 2019, p. 57.

19 *Kamerstukken II* 2018/19, 29546, nr. 30, b1, p. 57-58.

20 Van der Vegt e.a. 2019, p. 58.

21 *Kamerstukken II* 2018/19, 29546, 31.

mogen scholen voor onderwerpen die in het schoolplan moeten staan, ook verwijzen naar andere documenten van de school en/of het schoolbestuur.

Sinds 1 juni 2019 kan door scholen niet langer een nieuwe melding worden gedaan. De bestaande meldingen mogen wel worden voortgezet gedurende de resterende looptijd van het experiment. Op die manier kan hiermee ervaring worden opgedaan.²² In 2020 wordt de laatste voortgangsrapportage verwacht. Daarna kunnen de experimenten in potentie worden opgenomen in regelgeving van OCW. Experimenten waarmee dat niet gebeurt moeten voor 1 januari 2022 zijn teruggedraaid.²³

5. Leren door experimenteren. En de wet als waarborg dan?

Het experiment Regelluwe scholen past binnen het beleid gericht op vermindering van regel-druk en volgt het spoor van lopende of recente projecten in andere sectoren. Zo experimenteren de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandse Bank met een regelluwe zone of 'regulatory sandbox'.²⁴ Dit houdt in dat bedrijven in de financiële sector de mogelijkheid krijgen om af te wijken van geselecteerde bepalingen.²⁵ In de langdurige zorg heeft van juli 2011 tot en met december 2015 het Experiment Regelarme instellingen gelopen.²⁶ Dit experiment was gericht op het verbeteren van de kwaliteit van zorg. Deelnemende zorginstellingen kregen de mogelijkheid om van bepaalde bepalingen af te wijken. Regels die hen hinderden,

konden deelnemende instellingen melden bij een speciaal daarvoor ingericht meldpunt.²⁷

Het dereguleren en scheppen van meer sturingsruimte voor scholen en schoolbesturen is in zijn algemeenheid al dertig jaar een uitdaging in het onderwijsbeleid. Nederlandse scholen kennen relatief veel autonomie, blijkt ook steeds weer uit internationale vergelijkingen.²⁸ Voordat regelgeving en beleid veranderden in de jaren tachtig van de vorige eeuw, werd er al een specifieke wet in het leven geroepen om onderwijskundige vernieuwing in te kaderen: de Experimentenwet onderwijs uit 1970. De memorie van toelichting bij de wet omschreef onder meer de essentie van de voorwaarde dat een experiment altijd beperkt is in de tijd: 'Het stellen van een termijn [leidt] tot een duidelijke, doelgerichte en afgeronde opzet van het experiment. Aan het einde daarvan dienen het bevoegd gezag en de minister er zich reken-schap van te geven, of het experiment wordt beëindigd, nog voor een aantal jaren wordt voortgezet, dan wel of de bereikte resultaten tot wijziging van de normale wettelijke kaders aan-leiding dienen te geven. Op deze wijze wordt bovendien duidelijk gesteld, dat een experi-ment niet slechts de bijzondere inrichting van het onderwijs aan een of meer bepaalde scholen betreft, maar dat de resultaten ervan tevens moeten kunnen strekken ten dienste van het gehele onderwijsbestel'.²⁹ Overigens kan de termijn van het experiment volgens de wet behoorlijk lang zijn; tien jaar met nog eens de mogelijkheid van verlenging voor vijf jaar (art. 2 lid 5 Experimentenwet Onderwijs). Op basis van de Experimentenwet zijn er in het recente verleden proefnemingen geweest met flexibele onderwijstijd.³⁰ Na een evaluatie door de Inspectie besloot de minister het experiment

22 *Kamerstukken II 2017/18*, 29546, nr. 28, p. 5.

23 *Kamerstukken II 2017/18*, 29546, nr. 28, p. 5-6.

24 Zie bijvoorbeeld Autoriteit Financiële Markten & De Nederlandse Bank 2016.

25 Autoriteit Financiële Markten & De Nederlandse Bank 2016, p. 4-5.

26 Beleidsregel experiment regelarme instellingen. Deze is ingetrokken, *Stcrt.* 2019, 8440.

27 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2016, p. 6.

28 OECD 2016.

29 *Kamerstukken II 1969/70*, 10321, nr. 3, p. 3.

30 Beleidsregel experiment flexibiliseren onderwijstijd, 6 mei 2011, nr. PO/B&S/283923.

niet 'uit te rollen' of te verlengen, omdat er een mogelijk negatief effect is op de onderwijskwaliteit.³¹ Een aangenomen motie van de Kamer wenste echter voortzetting en in reactie stelt de minister daarom voor het experiment toch voort te zetten, maar met meer waarborgen, zoals instemming van de medezeggenschapsraad, dat de deelnemende scholen de waardering 'goed' moeten hebben ontvangen van de Onderwijsinspectie, dat toelating tot de school niet afhankelijk wordt gesteld van een geldelijke bijdrage van de ouders en een beschrijving in het schoolplan hoe het experiment deel uitmaakt van de onderwijsfilosofie.³² Deze voorwaarden lijken op de voorwaarden die zijn gesteld voor de 'regelluwe scholen'.

De parlementaire discussie over de experimenten met de onderwijstijd toont aan hoe weerbarstig experimenteren is in de politieke dynamiek van het onderwijs. Gesteld zou namelijk kunnen worden dat de eerste reactie van de minister in dit debat conform de bedoeling van de Experimentenwet is: een tijdelijke maatregel, gericht op de verbetering van het stelsel als zodanig.

Wanneer echter het experiment zoals de regelluwe school een 'semipermanent' project wordt en ook nog wordt beperkt tot een bepaalde categorie, namelijk 'excellente' of 'goede' scholen, is de vraag of nog beantwoord wordt aan het doel van de Experimentenwet of de experimenteerbepalingen. Wat feitelijk gebeurt, is dat voor een bepaalde categorie scholen een 'status aparte' wordt gecreëerd. Het gaat dan niet meer om een experiment, maar om een ontheffing van bepaalde deugdelijkheidseisen voor een bepaald type scholen. De gegeven ontheffing is afhankelijk van het oordeel van de Inspectie, gebaseerd op een buitenwettelijke norm. Immers, deze kwalificatie kan alleen worden verkregen op basis van door de school zelf geformuleerde ambities en geschreven zelfeva-

luatie.³³ Vanuit de systematiek van deugdelijkheidseisen, waarbij de hoofdlijnen in of bij formele wet worden omschreven, en het principe van 'even afdoende waarborging' in art. 23 lid 6 Grondwet is het vreemd om diezelfde eisen op basis van een subjectief oordeel voor zekere tijd buiten toepassing te laten. Er ontstaat een landschap met een nieuwe categorie scholen tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs. Er zijn dan scholen waar slechts een beperkt aantal deugdelijkheidseisen op van toepassing is (het niet-bekostigd onderwijs), scholen waar alle deugdelijkheidseisen voor gelden en scholen waar gedeeltelijk (en tijdelijk) bepaalde eisen niet gelden.

Niet alleen de experimenten zelf, maar ook de grondslag en doel van het experiment moeten goed doordacht worden. In zijn advies plaatste de Raad van State een aantal kritische kanttekeningen bij het (Ontwerp) besluit experiment regelluwe scholen PO/VO.³⁴ Zo juicht de Raad weliswaar de aandacht voor het terugdringen van regeldruk toe, maar stelt vast dat concrete voorbeelden van regels waarvan in het experiment afgeweken zou moeten worden om regeldruk te verminderen, ontbreken. Dit vat de Raad samen als het ontbreken van een *problemanalyse*, zowel van het probleem regeldruk als van mogelijke oplossingen. Tevens ontbreekt volgens de Raad een *grondslag* voor het experiment, nu onvoldoende beschreven is van welke wetsbepalingen afgeweken mag worden en wat die afwijking inhoudt. Ook de *evaluatiecriteria* die in het experiment zijn opgenomen zijn volgens de Raad te globaal van karakter. De Raad zet, met andere woorden, serieuze vraagtekens bij de leermogelijkheden die het experiment biedt.

De regering pareerde dit door te wijzen op de 'bottom up'-benadering: scholen zouden zelf aangeven waar regels klemmen. Daar valt wat voor te zeggen, maar het gaat niet om de wijze

31 *Kamerstukken II* 2018/19, 31293, nr. 451.

32 *Kamerstukken II* 2019/20, 31293, nr. 487.

33 <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/waardering-goed>

34 Advies van 18 september 2015, *Stcrt.* 2015, nr. 43020.

waarop een school of een groep scholen regels belemmerend vinden of *ervaren*, maar of in objectieve zin is vast te stellen dat een afwijking een positief effect heeft op de kwaliteit of doelmatigheid van het stelsel.

Echte experimenten, in de zin van het gebruik van *randomised controlled trials*,³⁵ waarbij ook wordt vergeleken met situaties waarbij vergelijkbare scholen doorgaan met dezelfde regels, lijken ter zake van onderwijswetgeving niet aan de orde. De monitoring van de regelluwe scholen gaat bijvoorbeeld alleen over de ervaringen van de betrokkenen in de deelnemende scholen zelf. Dat maakt dat de uitkomsten in hoge mate een zelfreferentieel karakter kennen, en geen analyse opleveren van een objectieve vergelijking van situaties aan de hand van dezelfde parameters. De relatie tussen vergroting van regelruimte en verbetering van kwaliteit is overigens als zodanig ingewikkeld aan te tonen.³⁶ In een artikel hebben Philipsen en Stamhuis een aantal vuistregels geformuleerd waaraan de regelgevende instantie die een experiment wil houden, zich zou moeten houden.³⁷ Deze vuistregels zijn geformuleerd op basis van een aantal juridische basisbeginselen, namelijk legaliteit, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en verantwoordelijkheid. Het gaat om een drietal vuistregels. Ten eerste moet de bestaande of nieuw te creëren bevoegdheid van de betrokken overheidsinstantie duidelijk afgebakend zijn. Datzelfde geldt voor de verantwoordelijkheden van de instellingen die deelnemen aan het experiment. Een derde vuistregel is dat voor zo veel mogelijk transparantie moet worden gezorgd.

35 Zie over *ins and outs* van experimenteerwetgeving Ranchordas e.a. 2018.

36 Vgl. Maslowski & Huisman 2005. Zij constateren dat er weinig harde gegevens voorhanden zijn, omdat het moeilijk is bepaalde effecten (ten dele) op de inzet van beleidsinstrumenten terug te voeren. Onderzoek heeft daarom met name betrekking op de mate van beleidsbenutting en inschattingen van betrokkenen aangaande de effecten van bepaalde beleidsveranderingen.

37 Philipsen & Stamhuis 2019.

Voldoet het Experiment regelluwe scholen *prima facie* aan de genoemde vuistregels? De bevoegdheid van de minister is, zoals hierboven beschreven, ruim: in zowel het toelaten tot het experiment, maar ook in het (meteen) beëindigen. Slechts uit de toelichting volgt dat het gaat om excellente scholen, waarbij inmiddels is gebleken dat ook 'goede' scholen in aanmerking komen. Dat deze buitenwettelijke categorie problematisch is, hebben we hiervoor al uit de doeken gedaan.

Zijn de verantwoordelijkheden van de deelnemende scholen duidelijk? Uit het Besluit volgt dat de deelnemer 'redelijkerwijs aannemelijk maakt dat de gewenste afwijking leidt tot verbetering van de kwaliteit of [...] de doelmatigheid van het onderwijs'. Dat maakt de entreevoorwaarde niet helder. De voorwaarden waaraan gedurende het experiment voldaan moet blijven, op straffe van beëindiging van de status van regelluwe school, zoals genoemd in art. 4 lid 3 van het Besluit, laten in de formulering behoorlijk wat ruimte. Wanneer worden bijvoorbeeld de belangen van aan de school verbonden personen of van derden daardoor 'onevenredig' geschaad en wanneer kan hard worden gemaakt dat de toegankelijkheid is verminderd?

De derde vuistregel vraagt de maximaal mogelijke transparantie van de minister. Dat het experiment loopt en welke scholen er deelnemen aan het experiment wordt gecommuniceerd via de website regelluwescholen.nl. Hoewel er voorbeelden van experimenten te vinden zijn op de website, is het niet zo dat van iedere deelnemende school duidelijk is welk experiment er loopt. De in de voortgangsrapportages beschreven experimenten zijn gegroepeerd in thema's. Nu het de bedoeling is dat scholen van elkaars experimenten leren, had het voor de hand gelegen om deze informatie uitgebreider beschikbaar te stellen.

Minister Slob heeft in een brief aan de Kamer van medio oktober 2019 aangekondigd te gaan onderzoeken of de uitkomst van het experiment Regelluwe scholen betekent dat bepaalde

regels voor alle scholen kunnen worden aangepast. ‘Ook wil ik bezien of op basis van deze deelexperimenten nieuwe experimenten of pilots moeten worden gestart en hoe deze dan zullen worden vormgegeven. Bij de start van nieuwe experimenten kunnen in beginsel ook scholen worden toegelaten met het oordeel “voldoende”. Uiteraard is dit alleen mogelijk als zij voldoen aan de randvoorwaarden van deze nieuwe experimenten of pilots.’³⁸ Worden in de praktijk nu echt scherpe keuzes gemaakt? Zo stelt het meest recente monitoronderzoek Regelluwe scholen dat bepaalde afwijkingen, zoals de erkenning van het internationaal certificaat, effect hebben of kunnen hebben op de toegankelijkheid. Volgens de criteria in de AMvB betekent dat intrekking van de status, maar gebeurt dat ook, of wordt er (onder politieke druk) verder geëxperimenteerd? En is dat wel in het belang van de leerlingen op langere termijn?

De aankondiging in de Kamerbrief tendert naar een verdere uitbouw van experimenten en pilots waarbij verkaveling van de toepassing van deugdelijkheidseisen gaat plaatsvinden, op basis van niet helder omschreven criteria. De in beginsel gelijke toepassing van deugdelijkheidseisen is een fundament onder ons (constitutionele) bestel; zij bevat de waarborg voor een gelijk speelveld, waarbij alle scholen moeten voldoen aan zekere basisnormen. Binnen het wettelijk stelsel mag en moet ruimte zijn voor experimenten om daarvan te leren en ook de regelgeving ‘bij de tijd’ te houden. Maar een en ander moet wel gericht zijn op verbeteringen in en van het bestel als zodanig. Wil er sprake zijn van werkelijk experimenteren, dan zal dat ook geconditioneerd moeten worden door het werken met en evalueren in controlegroepen. Voorwaarden voor toetreding, randcondities en belangen die mee moeten worden gewogen en criteria voor beëindiging (en die dan ook consequent toepassen) behoren een behoorlijke wettelijke grondslag te hebben. Nu beslist de

minister met een ruime discretionaire bevoegdheid bij zowel art. 25 WVO (dat afwijking mogelijk maakt op een beperkt aantal artikelen) als in het kader van de Experimentenwet (dat over een groot aantal deugdelijkheidseisen kan gaan), terwijl er ook soortgelijke experimenten mogelijk zijn waarbij afwijkingen van bepaalde onderdelen van de deugdelijkheidseisen op grond van sectorale bepalingen via een AMvB worden ingekaderd. Het geheel doet onoverzichtelijk aan en voor derden-belanghebbenden zoals ouders zal het lang niet altijd duidelijk zijn dat de school onder een ‘verlicht’ regime functioneert.

Wat ons betreft zou een harmonisatie van experimenteerbepalingen prima kunnen passen in een (herziene en uitgebreide) Experimentenwet onderwijs. Deze wet, inmiddels vijftig jaar oud, zal doordacht moeten worden, bijvoorbeeld op het punt van de afbakening van de voorwaarden waarop de minister tot bekostiging van een experiment kan overgaan. De huidige bepaling (art. 4 Experimentenwet) geeft de minister bijzonder veel discretionaire ruimte. Nader bezien moet worden of een afbakening daarvan gewenst is, mede in het licht van het beginsel dat bij afwijking van deugdelijkheidseisen een gelijk, gelegitimeerd en transparant kader voorhanden moet zijn.

Literatuur

Autoriteit Financiële Markten & De Nederlandse Bank 2016

Autoriteit Financiële Markten & De Nederlandse Bank, *Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector. Vervolgstappen markttoegang, vergunningen en toezicht AFM – DNB*, Den Haag 2016.

Blesgraaf, NTOR 2019/1, p. 18-33.

M.E. Blesgraaf, ‘Effectiviteit in aanpak van regeldruk. Kanttekeningen bij de brochure “Ruimte in Regels”’, *NTOR 2019/1, p. 18-33.*

³⁸ *Kamerstukken II 2019/20, 31293, nr. 487.*

Cnossen & van de Laan 2018

E.S. Cnossen & L.L. van der Laan, 'Structurele experimenteergrondslagen: een blik op de wetgevingspraktijk', in: S.S. Zoeteman (red.), *Experimenteerwetgeving. Preadviezen Nederlandse Vereniging voor Wetgeving*, Tilburg: Wolf Legal Publishers 2018.

Maslowski & Huisman 2005

R. Maslowski & J. Huisman, 'Deregulering en autonomievergroting in relatie tot onderwijsvernieuwing en onderwijsopbrengsten', in: Onderwijsraad, *Onderwijs in thema's*, Den Haag: Onderwijsraad 2005, p. 5-84.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2016

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Eindevaluatie Experiment Regelarme Instellingen (ERAI)*, Den Haag 2016.

OECD 2016

OECD, *Netherlands 2016: Foundations for the Future, Reviews of National Policies for Education*, OECD Publishing, Paris 2016.

Philipsen & Stamhuis, RegelMaat (34) 3, p. 192-212

S. Philipsen & E.F. Stamhuis, 'Een juridische bypass voor innovaties', *RegelMaat* 2019 (34) 3, p. 193-212.

Ranchordas 2018

S.H. Ranchordas, 'Experimentwetgeving: pad naar innovatie of de democratische rechtsstaat onder druk?', in: S.S. Zoeteman (red.) *Experimenteerwetgeving. Preadviezen Nederlandse Vereniging voor Wetgeving*, Tilburg: Wolf Legal Publishers 2018.

Timmer, NTOR 2017/2, p. 8-12

W.W. Timmer, 'Bronnen van regeldruk in het primair onderwijs', *NTOR* 2017/2, p. 8-12.

Van der Vegt e.a. 2019

A. van der Vegt e.a., *Experiment regelluwe scholen. Voortgangsrapportage 2018*, Utrecht: Kohnstamm Instituut/OBERON/Edventure 2019.

Van der Vegt e.a. 2017

A. van der Vegt e.a., *Regelluwe scholen. Tweede voortgangsrapportage*, Utrecht: Kohnstamm Instituut/ OBERON/Edventure 2017.

Van der Vegt e.a. 2016

A. van der Vegt e.a., *Regelluwe scholen. Eerste voortgangsrapportage*, Utrecht: Kohnstamm Instituut/ OBERON/Edventure 2016.

Over de auteurs*Mr. M.E. Blesgraaf*

Als promovenda verbonden aan de Erasmus School of Law te Rotterdam en bereikbaar via blesgraaf@law.eur.nl. Haar promotietraject maakt onderdeel uit van het NRO-project 'Regulering, regeldruk en ruimte voor sturing in het onderwijs'.

Prof. mr. P.W.A. Huisman

Lid van de redactie van *NTOR* en bijzonder hoogleraar onderwijsrecht aan de Erasmus School of Law.