

Vergaderjaar 2018–2019

**29 546**

## **Vermindering regeldruk OCW**

**Nr. 30**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2019

Wat zouden scholen doen als je hen vertrouwen en ruimte geeft om tot andere keuzes te komen? Als ze niet aan alle geldende regels uit de sectorwetten hoeven te voldoen? Komen er dan innovaties tot stand die leiden tot meer kwaliteit of doelmatigheid in het onderwijs? Deze vragen leidden drie jaar geleden tot het instellen van het experiment Regelluwe scholen po/vo. In eerste instantie wilden 46 excellente scholen de handschoen oppakken. Een aantal van deze scholen is binnen het experiment aan de slag gegaan met de ontwikkeling van eigen onderwijskundige initiatieven om de kwaliteit of, bij gelijkblijvende kwaliteit, de doelmatigheid van hun onderwijs te verbeteren. Deze scholen mogen afwijken van diverse wettelijke verplichtingen, waaronder de onderwijstijd, het curriculum de examenprogramma's en bevoegdheden in het vo, als zij denken dat het onderwijs op hun school hierbij gebaat is.

Inmiddels zijn we halverwege het experiment en ligt er een uitgebreide derde voortgangsrapportage van de onderzoekers die het experiment monitoren. Bijgaand ontvangt u de rapportage (bijlage 1)<sup>1</sup>. Deze rapportage biedt een overzicht van de innovaties die de scholen ondernemen en van de opbrengsten daarvan, vanuit het perspectief van leraren, leerlingen en ouders. In deze brief sta ik stil bij deze rapportage door een korte beschrijving te geven van de uitgangspunten van het experiment, de uitbreiding van het aantal deelnemers, die in de zomer van 2018 heeft plaatsgevonden, de bevindingen van de onderzoekers en het vervolg van het experiment.

#### **Doelstelling van het experiment**

Dit kabinet zet zich, net als het vorige kabinet, in om scholen meer ruimte te geven en de regeldruk aan te pakken. Hiertoe zijn de afgelopen periode diverse maatregelen in gang gezet, zowel in het primair als in het

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

voortgezet onderwijs. Om meer zicht te krijgen op de behoefte van scholen aan innovatieruimte, is in 2016 het experiment regelluwe scholen gestart. Het doel van het experiment is in het Besluit experiment regelluwe scholen po/vo als volgt omschreven: onderzoeken of het bieden van regelluwe ruimte leidt tot initiatieven die de doelmatigheid of kwaliteit van het onderwijs ten goede komen en waarvoor na afloop van het experiment definitief ruimte in de WPO en WVO gecreëerd kan worden.<sup>2</sup>

Het was bij aanvang uitdrukkelijk niet de bedoeling om scholen te selecteren met innovatieve plannen die mogelijk gemaakt zouden worden door het bieden van ruimte. De insteek was omgekeerd: de vraag was of het bieden van ruimte gaat leiden tot innovaties. In het experiment kunnen scholen een zo groot mogelijk aantal regels ter discussie stellen. Scholen krijgen de ruimte om in afwijking van regels eigen initiatieven te ontplooiën. Evaluatie van die initiatieven moet een antwoord geven op de vraag of verbetering dan wel afschaffen van bepaalde regels wenselijk is. Als uit de monitoring blijkt dat bepaalde innovaties succesvol zijn in termen van kwaliteit of doelmatigheid, dan kan bekeken worden of aanpassing van de regelgeving voor het hele veld mogelijk is. Hierbij wordt wel rekening gehouden met de functie die de betreffende regels hebben, de effecten van deze afwijkingen op belanghebbenden, en de gevolgen voor het stelsel als zodanig.

Een goede maatregel moet de kansen van leerlingen vergroten, zonder dat het de kansen van andere leerlingen schaadt. Het loslaten van een bepaalde regel moet positieve gevolgen hebben voor de hele school en niet alleen een incidenteel probleem oplossen. Het is dus mogelijk dat, ondanks positieve ervaringen van de deelnemers, op grond van andere overwegingen besloten wordt om bepaalde afwijkingen niet landelijk in te voeren. De deelnemers zijn zich er bewust van dat concrete afwijkingen na afloop van het experiment misschien weer teruggedraaid moeten worden. In het Besluit experiment regelluwe scholen po/vo is immers vastgelegd dat na afloop van het experiment deelnemers weer in overeenstemming met de geldende regelgeving moeten handelen.<sup>3</sup> Daarom hebben de deelnemers per afwijking moeten bevestigen, dat deze bij afloop van het experiment omkeerbaar is.

### **Uitbreiding experiment**

In de vorige voortgangsrapportage hebben de onderzoekers aanbevolen om het experiment door een gerichte uitbreiding verder te versterken. In mijn reactie bij de betreffende rapportage heb ik aangegeven dit advies op te volgen en het experiment te zullen uitbreiden op de gesuggereerde vijf thema's.<sup>4</sup> Het ging om de volgende onderwerpen:

- het inruilen van onderwijstijd voor ontwikkeltijd in het primair en voortgezet onderwijs;
- het verminderen van instroommomenten in het primair onderwijs;
- het vervangen van een theoretisch vak door een praktijkvak op de havo;
- het afnemen van de examens op de eigen school;
- het afwijken van bevoegdheidseisen in het voortgezet onderwijs.

Deze onderwerpen zijn interessant vanuit de optiek van de positieve ervaringen binnen het experiment, maar zij kennen tegelijkertijd een complexiteit waar het gaat om vertaling naar regelgeving buiten het

<sup>2</sup> Besluit van 9 november 2015, houdende vaststelling van regels omtrent experimenten met regelluwe scholen in het primair- en voortgezet onderwijs. Stb. 2015, nr. 443

<sup>3</sup> Besluit experiment regelluwe scholen in het po/vo. Stb. 2015, nr. 443

<sup>4</sup> Kamerstuk 29 546, nr. 28.

experiment. Zo raakt bijvoorbeeld het wijzigen van de wettelijke onderwijstijd aan een groot aantal andere onderdelen van het stelsel zoals leerplicht, bevoegdheden, medezeggenschap, kwaliteitszorg en toezicht. Het helpt de besluitvorming over eventuele aanpassing van wet- en regelgeving daarom, als er meer ervaring met deze onderwerpen is opgedaan.

De uitbreiding van het experiment heeft in 2018 plaatsgevonden. Alle basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs zijn in het voorjaar van 2018 uitgenodigd om in te tekenen op één van de vijf voorgeselecteerde deelexperimenten. Voorwaarde voor deelname was, zoals vastgelegd in het genoemde besluit, alleen mogelijk voor scholen met «aantoonbaar goede onderwijskwaliteit».<sup>5</sup> Voor een objectieve beoordeling van de onderwijskwaliteit is aangesloten bij de inspectieoordelen. In dit geval betekende het dat scholen konden meedoen die van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) de waardering «goed» of het predicaat «excellent» hebben gekregen. Scholen die nog niet de waardering «goed» of het predicaat «excellent» bezaten, zijn in de gelegenheid gesteld om de onderwijskwaliteit versneld te laten beoordelen door de inspectie. Dit heeft erin geresulteerd dat na de zomer zes scholen voor primair onderwijs en twaalf scholen voor voortgezet onderwijs zijn toegetreten tot het experiment.

Deze scholen zijn toegelaten als deelnemer aan het experiment en beschikken daarmee over de volledige afwijkingsruimte die alle deelnemende scholen hebben. De ervaringen van deze nieuwe groep scholen maken nog geen deel uit van deze voortgangsrapportage, omdat sommige scholen nog in de voorbereidende fase zitten en pas komend schooljaar zullen starten met hun innovaties. Met de nieuwe toetreders zijn er nu 43 scholen die actief gebruikmaken van de ruimte die het experiment biedt.

### Voortgangsrapportage 2019

Bij aanvang van het experiment hebben 46 van de 58 excellente scholen aangegeven interesse te hebben in de regelluwe status.<sup>6</sup> Van die 46 scholen binnen het experiment waren er in de zomer van 2018 opvallend genoeg nog 11 po-scholen en 10 vo-scholen die nog geen gebruikmaken van de regelluwe ruimte. Zij hebben dus formeel de regelluwe status, maar hebben geen melding gedaan om van de regelgeving af te wijken. De redenen die ze daarvoor hebben zijn heel divers. Sommige scholen zijn nog bezig de afwijking praktisch verder uit te werken, andere ontdekken dat de bestaande regelgeving voldoende ruimte biedt voor hun ambities. Soms zijn er omstandigheden in een schoolteam of directie die deelname belemmeren.

	po-scholen	vo-scholen
Excellente scholen in 2013 en 2014	28	30
Aanmelding Experiment voor aanvang	22	24
Scholen met afwijking van wet- en regelgeving in 2016/17 én 2017/18	11	14
Additioneel toegelaten scholen in 2018	6	12
Totaal aantal actief deelnemende scholen	17	26

Ook het aantal scholen dat zich heeft gemeld voor de uitbreiding is aan de lage kant. De lat voor toetreding lag hoog en er was beperkte tijd voor de

<sup>5</sup> Besluit experiment regelluwe scholen in het po/vo. Stb. 2015, nr. 443

<sup>6</sup> Er waren 58 scholen die zowel in 2013 als in 2014 excellent waren geworden.

aanmelding. Maar ook blijkt uit een telefonische enquête door de onderzoekers dat de meeste scholen gewoonweg geen belangstelling hadden om mee te doen aan het experiment. Ze kunnen goed uit de voeten met de huidige wetgeving en/of zijn te druk met andere zaken om deel te nemen aan het experiment.

Uit deze voortgangsrapportage blijkt weer dat de ervaringen met de vernieuwingen overwegend positief zijn. Deze uitkomsten noemen de onderzoekers steviger dan afgelopen jaar, omdat er meer ervaring is opgedaan met de vernieuwingen. Ook zijn er dit jaar naast interviews ook enquêtes onder leerlingen en ouders gehouden. Een kwaliteitsoordeel over de opbrengst van de vernieuwingen is er nog niet, want daarvoor zijn gegevens nodig over de leerprestaties en de schoolloopbanen van de leerlingen op de wat langere termijn.

De onderzoekers zien bij een aantal onderwerpen wel praktische aandachtspunten en bezwaren van meer principiële aard. Het gaat dan om afwijkingen die bijvoorbeeld financiële gevolgen hebben voor de kinderopvang of het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo), kosten voor examens met zich meebrengen of de toegankelijkheid van het vervolgonderwijs niet garanderen. Hierdoor komen belangrijke waarden van ons stelsel mogelijk onder druk te staan: toegankelijkheid en kansengelijkheid. Ze geven daarom aan dat het op dit moment nog te vroeg is om over te gaan tot directe invoering. Wel identificeren ze een aantal voorbeelden die minder ingrijpend zijn, en waarvoor een verkenning van de haalbaarheid en wenselijkheid gestart zou kunnen worden. Ik ga dit doen en informeer u hierover, zodra er meer duidelijkheid kan worden gegeven.

### **Schoolplan en educatieve keuzedagen**

In lijn met de aankondiging in het regeerakkoord dat «daar waar regels moeiteloos geschrapt kunnen worden, we dit zullen doen», heb ik in mijn beleidsreactie van 23 januari 2018 aangegeven voor twee specifieke thema's te zullen verkennen hoe we dit voor alle scholen mogelijk kunnen maken.<sup>7</sup> Dit betrof de educatieve keuzedagen in het po en de vereenvoudiging van het schoolplan voor zowel po als vo. De aangekondigde analyse van beide thema's heeft inmiddels plaatsgevonden. Het is op dit moment echter nog te vroeg om ook over andere thema's uitspraken te doen. Ik hecht aan een goede evaluatie van de verschillende deelexperimenten en zorgvuldigheid van de afweging die daarop moet volgen.

Voor wat betreft de educatieve keuzedagen blijkt uit deze voortgangsrapportage dat scholen en ouders blij zijn met de geboden ruimte en tevens van mening zijn dat verruiming van de invulling van de onderwijstijd een waardevolle bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van leerlingen. Deze keuzedagen bieden ruimte voor differentiatie, spelen in op persoonlijke interesses van een leerling en stimuleren een bredere blik op de wereld en de samenleving. Op basis van een ambtelijke voorstudie wil ik de komende tijd kijken naar mogelijkheden om deze ruimte en flexibiliteit aan alle basisscholen te bieden. Naar verwachting kan ik uw Kamer hier voor de zomer nader over informeren.

Ook heeft een eerste verkenning plaatsgevonden inzake de vereenvoudiging van het schoolplan. Samen met de inspectie, de sectorraden en scholen heeft een onderzoek plaatsgevonden van wat scholen graag willen, en wat in het kader van medezeggenschap en toezicht nodig is als kader van het schoolplan. Een opvallende uitkomst is dat datgene wat

<sup>7</sup> Kamerstuk 29 546, nr. 28.

scholen willen, past binnen het wettelijke kader. Een schoolplan mag vaker dan eens per vier jaar worden vastgesteld en een verwijzing naar andere documenten, zoals visiedocument, strategisch beleidsplan en/of schoolgids, volstaat om te voldoen aan de wettelijke vereisten ten aanzien van de vaststelling en de inhoud. Ten aanzien van de vorm stelt de wet geen eisen. Dit betekent dat wijziging van de sectorwetten niet nodig is, en scholen die dit willen direct aan de slag kunnen met deze innovatie. Ik zal daarom, samen met de inspectie en in overleg met de sectorraden, op korte termijn een communicatietraject starten om scholen bewust te maken van de feitelijke vereisten die gesteld worden aan het schoolplan. Daarbij valt te denken aan een digitale handreiking, aandacht in nieuwsbrieven en workshops tijdens bijeenkomsten van OCW, de inspectie, de sectorraden of andere partijen. Op die manier proberen we gezamenlijk scholen te stimuleren om toe te werken naar een effectiever en efficiënter schoolplan, dat optimaal aansluit bij de eigen situatie van de school.

### **Het vervolg**

De deelnemende scholen zijn in mijn ogen voorlopers die zich met grote inzet en veel enthousiasme inzetten om regels te verbeteren voor het hele onderwijs. Zij stellen bestaande regels ter discussie en verkennen mogelijkheden om het onderwijs op hun scholen verder te verbeteren. Dat is prijzenswaardig. Het opzetten van een voorstel en dit vervolgens op een goede manier uitvoeren, kost hen tijd en energie. Het levert hen echter ook veel op. Ook nu nog werken scholen aan nieuwe innovaties. Dit kan tot 1 juni 2019. Daarna kunnen scholen geen nieuwe meldingen meer doen, zodat nog twee hele schooljaren ervaring kan worden opgedaan met een concrete afwijking. Het experiment loopt tot 1 januari 2022.

Eind 2020 leveren de onderzoekers een slotrapportage op. Op dat moment is duidelijk wat de toegevoegde waarde van de afwijkingen is voor scholen, leraren en leerlingen. Ik wil die voortgangsrapportage afwachten om definitieve beslissingen te nemen over het breder toegankelijk maken van concrete afwijkingen. Wel kijk ik of tussentijds al afwegingen kunnen worden gemaakt over de haalbaarheid van sommige afwijkingen. Het is voor de deelnemende scholen in het experiment van belang dat ze weten of iets definitief zal worden ingevoerd, of dat ze rekening moeten houden met een afbouwperiode. Experimenten die niet worden omgezet naar landelijke regelgeving moeten per 1 januari 2022 zijn teruggedraaid. Scholen moeten in dat geval dus tijdig weten welke leerlingen nog kunnen starten binnen een innovatief traject. Dit betekent dat ik de komende twee jaar zal gebruiken voor het voeren van gesprekken met de scholen, de onderzoekers en diverse betrokkenen om de haalbaarheid en wenselijkheid van de verschillende afwijkingen te onderzoeken. Ook zal een verkenning plaatsvinden van de financiële gevolgen en de gevolgen voor aanpalende sectoren. Daarnaast zullen we ons met de onderzoekers buigen over de vraag welke bredere lessen voor het stelsel we kunnen trekken uit dit experiment.

### **Tot slot**

Het experiment Regelluwe scholen is, zeker voor de scholen die er deel van uitmaken een interessante en, dikwijls ook, ingewikkelde manier om in de praktijk te onderzoeken wat wel en niet werkt om het onderwijs op een school beter en/of doelmatiger te maken. Alle betrokkenen zijn het erover eens dat regels die belemmerend werken, bij voorkeur moeten worden geschrapt. Tegelijkertijd blijkt er, binnen de huidige kaders van wet- en regelgeving, meer te kunnen dan in de regel wordt gedacht. Het experiment toont ook aan dat het po- en vo-stelsel complexe stelsels zijn,

waarin regelgeving nauw verweven is met elkaar en de praktijk van andere (onderwijs)sectoren. Dit leidt ertoe dat voorgestelde innovaties vergaande consequenties kunnen hebben en dat het mogelijk niet haalbaar is om de wet- en regelgeving voor het primair en voortgezet onderwijs aan te passen, zonder daarbij ook de consequenties voor andere sectoren te betrekken. Zoals gezegd zal ik de komende twee jaar gebruiken om bepaalde afwijkingen verder te verkennen en alle raakvlakken met andere sectoren en belangen goed tegen het licht te houden.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,  
A. Slob

## BIJLAGE

### Afwijkingen Primair onderwijs

#### **Instream kleuters**

De scholen clusteren en/of vervroegen de instroommomenten van kleuters in groep 1. De meeste van deze scholen beperken de instroom van nieuwe leerlingen tot enkele momenten per jaar om meer rust te creëren in de groep en te bevorderen dat de kleuters zich geen nieuweling voelen maar onderdeel van de groep. Een bijzonder geval van vervroegde instroom is de pre-school, waarbij kinderen uit de VVE-doelgroep al vanaf tweeënhalf jaar naar school kunnen.

#### **Schoolplan**

Deze afwijking houdt in dat scholen kiezen voor een schoolplan met een beperkte opzet. Deze scholen werken met jaarlijkse schoolplannen en niet meer met de vierjarige cyclus. Dit past beter bij de dynamiek van de innovaties op hun school.

#### **Minder onderwijstijd**

Scholen kiezen om verschillende redenen voor het terugbrengen van de onderwijstijd voor hun leerlingen. De meeste scholen met deze melding kiezen er voor om de verplichte onderwijstijd met enkele uren per jaar te verminderen om in die tijd met het team gericht te kunnen werken aan onderwijsvernieuwing en professionalisering. Twee scholen vullen de onderwijstijd anders in voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften om hen betere zorg te kunnen bieden.

#### **Educatieve keuzedagen**

Ouders krijgen per schooljaar twee vrij op te nemen educatieve keuzedagen aangeboden waarop ze hun kinderen buiten de schoolse context een interessante leerervaring kunnen laten opdoen.

### Afwijkingen voortgezet onderwijs

#### **Andere invulling profielen**

Scholen verruimen de mogelijkheden voor het kiezen van examenvakken door nieuwe vakken of andere vakkencombinaties aan te bieden. Voorbeelden zijn het inwisselen van het keuzeprofielvak voor een examenvak naar keuze, en het volgen van Chinese taal en cultuur (een vwo-vak) op de havo. Een verdergaande melding is de opzet van een «vakhavo techniek», die leerlingen de mogelijkheid biedt om door te groeien zowel op theoretisch vlak als op meer toegepaste en beroepsgerichte techniekvakken.

#### **Examens moderne vreemde talen**

Scholen geven vrijstellingen voor het centraal examen in het desbetreffende vak aan leerlingen die een internationaal certificaat hebben behaald (ERK) in een moderne vreemde taal, meestal Engels.

#### **Deelexamens, herexamens, septemberroute**

Verscheidende scholen bieden leerlingen die gezakt zijn voor hun eindexamen een alternatieve route aan naar het diploma. Daarbij maken zij gebruik van deelcertificaten, iets wat volgens de wet alleen in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) mogelijk is.

**Bevoegdheid docenten**

Sommige scholen willen docenten die niet volledig bevoegd zijn toch aanstellen op grond van hun bekwaamheid, ervaring of verwante bevoegdheid. Het gaat bijvoorbeeld om docenten zonder eerstegraads bevoegdheid die lesgeven in de bovenbouw havo/vwo. Of om docenten die hun lesbevoegdheid in het buitenland hebben behaald. In deze gevallen wordt een interne beoordelingsprocedure gevolgd.

**Minder onderwijstijd**

Een aantal scholen vermindert de verplichte onderwijstijd met enkele uren per jaar om in die tijd met het team te kunnen werken aan onderwijsvernieuwing, professionalisering en/of efficiëntere rapportvergaderingen. Dat levert werkdrukverlichting voor de docenten op.