Tussen de regels

Het experiment Regelluwe scholen
en de door stakeholders ervaren regeldruk in het onderwijs

Masterscriptie
Publiek Management
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap
Universiteit Utrecht

Esther van Dijk
3955818
vandijk-esther@hotmail.com
20 augustus 2017

Universiteit Utrecht
Eerste lezer: prof. dr. Mirko Noordegraaf
Tweede lezer: dr. Lars Tummers

Oberon
Begeleider: Anne Luc van der Vegt

Voorwoord

‘Niets is wat het lijkt, als je maar goed kijkt’

In de zoektocht naar een citaat voor dit voorwoord stuitte ik op de bovenstaande tekst van dichter C.C.S. (Cees) Crone (1914-1951). De tekst liet me niet los omdat het voor mij in één zin samenvat wat ik heb geleerd in mijn studietijd en in dit onderzoek. Toch wist ik pas zeker dat ik deze tekst zou gaan gebruiken toen ik erachter kwam dat de tekst lange tijd op de muur van een slooppand heeft gestaan in de binnenstad van Utrecht, waar ik vijf jaar lang heb mogen studeren.

Tijdens mijn studie heb ik geleerd om kritisch te zijn op maatschappelijke problemen en de rol van publieke organisaties in deze problemen. Het is namelijk maar al te gemakkelijk om overtuigd te raken van hoe het lijkt te zijn, van de populaire beelden over de ‘onderdrukte professional’, de ‘overbodige manager’ of de ‘bemoeizuchtige overheid’. Wie verder kijkt dan deze beelden komt erachter dat ze slechts één kant zijn van het verhaal. Zo blijken professionals en managers elkaar ook te complementeren en blijkt overheidsbemoeienis vaak een noodzakelijk kwaad. De afgelopen jaren heb ik steeds meer leren luisteren naar de andere en vooral onbelichte kanten van een verhaal, door de wetenschappelijke theorieën die mij zijn aangereikt en door inzicht van gastsprekers in de weerbarstige praktijk.

Ik heb tijdens mijn studie ook geleerd hoe ik zelf met behulp van onderzoek ‘goed kan kijken’ naar sociale fenomenen en maatschappelijke problemen. Ik heb veel uiteenlopende onderwerpen mogen onderzoeken, van de rol van psychiaters in multidisciplinaire zorgteams tot etnisch profileren door politieagenten. Soms kwam ik er dan achter dat het inderdaad is zoals het lijkt te zijn, maar vaker bleek het toch anders te zijn dan ik zelf dacht of had verwacht. Uit dit onderzoek is eveneens duidelijk geworden dat niets is wat het lijkt: regeldruk blijkt ook tussen en naast de regels te zitten en kan daarom niet alleen opgelost worden door minder wet- en regelgeving vanuit de overheid.

Één ding was in dit onderzoek wel precies wat het leek, namelijk de belangrijke bijdrage die een aantal mensen hebben geleverd. Ik wil op deze plek daar graag mijn dank voor uitspreken. Dat doe ik allereerst naar mijn respondenten: bedankt voor jullie tijd en voor het delen van jullie ervaringen!

Ook wil ik Oberon bedanken voor de fijne stagetijd. Mijn dank gaat uit naar alle collega’s, maar in het bijzonder naar Anne Luc van der Vegt voor zijn praktische en inhoudelijke begeleiding tijdens het gehele scriptietraject.

Daarnaast bedank ik mijn begeleiders vanuit de Universiteit Utrecht: dr. Lars Tummers en prof. dr. Mirko Noordegraaf. Lars, bedankt voor jouw opbouwende feedback, verfrissende perspectieven en conceptuele toevoegingen binnen mijn scriptietraject. Mirko, bedankt voor jouw positieve, uitdagende en vooral persoonlijke begeleiding. Ik heb veel van je geleerd over onderzoek doen en heb door jouw cursus en door jou als persoon ondervonden wat het betekent om ‘publiek manager’ te zijn. Toch ben ik het meest dankbaar voor jouw begeleiding op een aantal cruciale momenten, waarin jij mij de ruimte en richting gaf die ik nodig had.

Nu ook het einde van mijn studietijd is aangebroken, is het niet meer dan passend om ook de andere medewerkers en vooral docenten van USBO te bedanken voor een bijzondere studietijd waarin ik me voortdurend gemotiveerd, geïnspireerd en gezien heb gevoeld.

Tenslotte wil ik mijn ouders, familie en vrienden bedanken. Mijn ouders omdat ze me mijn eigen keuzes laten maken en mij te alle tijden steunen. Mijn familie en vrienden omdat ik bij jullie altijd mezelf kan zijn en ik nooit genoeg krijg van jullie liefde en gezelschap.

Aan het einde van dit voorwoord ben ik erachter gekomen dat de tekst *'niets is wat het lijkt, als je maar goed kijkt'* helemaal niet van Cees Crone blijkt te zijn. Aangezien Crone bekend stond om zijn vele citaten op de muren van Utrecht is men er vanuit gegaan dat de tekst van hem was en is dit zijn eigen leven gaan leiden. De daadwerkelijke auteur is tot op heden onbekend, maar wie het ook mag zijn geweest, ook nu had hij gelijk. Niets is wat het lijkt. En ik hoop dat ik dit ook na mijn studie telkens weer mag blijven realiseren.

Cothen, augustus 2017

Esther van Dijk

Managementsamenvatting

Aanleiding. Regeldruk wordt als een belangrijk maatschappelijk probleem beschouwd en blijkt vele negatieve gevolgen te hebben, zoals werkvervreemding (DeHart-Davis & Pandey, 2005) en slechtere organisatieprestaties (Brewer & Walker, 2010). Hoewel de overheid de afgelopen jaren de regeldruk met miljarden euro's heeft verlaagd, blijken publieke organisaties en publieke professionals nog steeds last te hebben van regeldruk. Een verklaring voor deze tegenstrijdigheid kan gevonden worden in het onderscheid tussen feitelijke en ervaren regeldruk (Van Gestel & Hertogh, 2006, p. 103-120). Het blijkt dat niet alleen de hoeveelheid en de kosten van regels er toe doen, maar ook de meningen, gevoelens en concrete ervaringen van verschillende stakeholders die met wet- en regelgeving te maken hebben. Desondanks is er nog weinig kennis over hoe sturingsinterventies vanuit de overheid de ervaren regeldruk kunnen verminderen. Uit de theorie blijkt dat sturingsinterventies via de randvoorwaarden betekenis, eigenaarschap en werkbaarheid de ervaren regeldruk kunnen verminderen (Noordegraaf, 2012), maar hoe zij dit doen is nog in weinig onderzoeken empirisch in kaart gebracht. Om bij te dragen aan de kennis over vermindering van ervaren regeldruk wordt in dit onderzoek daarom bestudeerd op welke wijze en onder welke randvoorwaarden sturingsinterventies de door stakeholders ervaren regeldruk kunnen verminderen. Dit gebeurt in de context van het experiment Regelluwe scholen als verzameling van juridische, communicatieve en symbolische sturingsinterventies. Er is gekozen voor dit experiment, waarin scholen af mogen afwijken van wet- en regelgeving, omdat evaluaties van eerdere experimenten regelluw aanwijzingen geven dat zij de ervaren regeldruk verminderen.

Methode. Data is met name verzameld middels semi-gestructureerde interviews met de verschillende stakeholders van het experiment. In totaal zijn negen docenten, twee teamleiders en zes schoolleiders van vier verschillende scholen geïnterviewd. Daarnaast zijn ook de projectleider van OCW, een beleidsadviseur van sectororganisatie VO Raad en een vertegenwoordiger van belangenorganisatie Verus geïnterviewd. In het kader van data triangulatie is naast de interviews ook data verzameld middels een aanvullend interview met een teamleider van een andere school, een focusgroep met schoolleiders uit het primair onderwijs en documenten, namelijk de schriftelijke meldingen van scholen en de verslagen van startgesprekken over deze meldingen. De interviews en de focusgroepen zijn geanalyseerd met behulp van thematische analyse (Braun & Clarke, 2006). In de documentenanalyse is per melding aan de hand van de definitie van ervaren regeldruk beoordeeld of de afwijkingen de belastingen of beperkingen van wet- en regelgeving wegnemen.

Bevindingen. Docenten, teamleiders en schoolleiders uit dit onderzoek ervaren weinig tot geen regeldruk vanuit de overheid. De meeste stakeholders buiten de scholen bevestigen dit: zij merken dat er bijna geen wet- en regelgeving is die scholen in de weg zit. Er wordt wel regeldruk ervaren in het onderwijs, alleen zit dit tussen de regels: tussen de oren, tussen regel en uitvoering en tussen stakeholders. Regeldruk zit tussen de oren omdat de docenten die wel vinden of voelen dat er regeldruk is vanuit de overheid dit niet kunnen onderbouwen met concrete voorbeelden uit hun eigen werk. Wanneer docenten of de schoolleiding wel met voorbeelden komen blijkt bovendien dat de desbetreffende regels eigenlijk niet vanuit de overheid komen maar vanuit andere partijen. Regeldruk zit ook tussen regel en uitvoering, omdat de manier waarop scholen de wetten en regels vanuit de overheid uitvoeren de ervaren regeldruk kan verhogen. Scholen kiezen dan bijvoorbeeld om de verplichte registraties vanuit de overheid uitgebreid in te vullen terwijl een beknopte invulling ook volstaat. Tussen de stakeholders buiten de overheid kan eveneens regeldruk ontstaan door onderlinge afspraken van docenten, door aanvullende regels van de schoolleiding of door verplichtingen vanuit andere partijen.

Het experiment Regelluwe scholen blijkt met juridische, communicatieve en symbolische sturingsinterventies de ervaren regeldruk vanuit de overheid te verminderen via de randvoorwaarden eigenaarschap en werkbaarheid. In lijn met de bevindingen over de ervaren regeldruk in het onderwijs blijkt dat het experiment de meningen en gevoelens met betrekking tot regeldruk verandert door inzichtelijk te maken dat er meer ruimte is binnen wet- en regelgeving dan gedacht en door bewustwording dat partijen buiten de overheid eigenlijk voor regeldruk zorgen. Deze twee vormen van eigenaarschap komen tot stand door communicatieve sturingsinterventies: doordat het experiment communicatie tussen scholen en de overheid tot stand brengt waarin kennis over wet- en regelgeving wordt overgedragen. De derde vorm van eigenaarschap vermindert regeldruk door een gevoel van invloed te creëren onder scholen. Dit komt doordat het experiment symbool staat voor zeggenschap in het onderwijs en doordat het voor scholen juridisch mogelijk is om af te wijken van wetten en regels. De juridische sturingsinterventies zorgen er ook voor dat ervaren regeldruk via werkbaarheid in beperkte mate merkbaar verminderd wordt, namelijk doordat scholen nieuwe mogelijkheden kunnen creëren voor leerlingen en docenten en om lasten door wetten en regels weg te kunnen nemen.

Conclusies. Op basis van de bevindingen zijn drie conclusies getrokken over de wijze waarop sturingsinterventies vanuit de overheid de ervaren regeldruk van stakeholders kunnen verminderen. Ten eerste geeft dit onderzoek inzicht in de manier waarop juridische, communicatieve en symbolische sturingsinterventies via de randvoorwaarden eigenaarschap en werkbaarheid ervaren regeldruk kunnen verminderen, wat interessante perspectieven biedt voor toekomstige inzet van overheidsinterventies. Ten tweede blijkt uit dit onderzoek dat ervaren regeldruk verminderd kan worden zonder dat wet- en regelgeving zelf aangepast hoeft te worden. Dit betekent dat er in nieuw overheidsbeleid voor het verminderen van regeldruk niet altijd juridische sturingsinterventies nodig zijn. Ten derde blijkt dat sturingsinterventies ook regeldruk kunnen bevestigen en onbedoeld voor andere soorten druk kunnen zorgen. Bij de keuze voor bepaalde type sturingsinterventies zou met dit soort effecten rekening gehouden moeten worden. Al met al blijkt uit deze drie conclusies dat de meest voor de hand liggende manier om regeldruk te verminderen, namelijk door wetten en regels vanuit de overheid te veranderen of te verwijderen, niet de enige manier is. Binnen het experiment Regelluwe scholen is de ervaren regeldruk voornamelijk verminderd doordat meningen en gevoelens met betrekking tot wet- en regelgeving vanuit de overheid zijn veranderd. Regeldruk kan dus niet alleen door, maar ook tussen de regels worden verminderd.

Implicaties. Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant, omdat het een bevestiging en een uitbreiding is van de theorie over sturingsinterventies en randvoorwaarden voor het verminderen van ervaren regeldruk. Daarnaast is het ook methodologisch interessant, omdat het een van de eerste onderzoeken is die ervaren regeldruk onderzoekt met behulp van kwalitatieve methodes en een stakeholderbenadering. Dit onderzoek kent echter ook een aantal beperkingen: zo is er maar op één moment data verzameld is, zijn de bevindingen beperkt te generaliseren en blijven de effecten van de verminderde regeldruk onduidelijk. Suggesties voor vervolgonderzoek zijn daarom om gebruik te maken van een longditunaal onderzoeksdesign, om meer typen overheidsingrijpen te bestuderen en om nader onderzoek te doen naar de effecten van een verminderde regeldruk. Op basis van dit onderzoek zijn een aantal aanbevelingen opgesteld voor de verschillende stakeholders. Zo kunnen docenten en de schoolleiding een actievere rol spelen in het verminderen van ervaren regeldruk. Het miniserie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan bijdragen aan vermindering van ervaren regeldruk door scholen (het gevoel van) invloed te geven op wet- en regelgeving en ze bewust te maken van de bestaande mogelijkheden. Bij dat laatste kunnen ook sectororganisaties van betekenis zijn, gezien hun nauwe contact met scholen. Voor belangenorganisaties is het met name van belang dat zij met concrete voorbeelden komen wanneer zij regeldruk ter discussie stellen.

Inhoudsopgave

Voorwoord **2**
Managementsamenvatting **4**
Figuren en tabellen **9**
1. Inleiding **10**
1.1 Regeldruk 10
1.2 Verminderen van regeldruk 11
1.3 Feitelijke en ervaren regeldruk 11
1.4 Probleemstelling 12
1.4.1 Doelstelling 12
1.4.2 Vraagstelling 13
1.5 Onderzoeksaanpak 14
1.6 Relevantie 15
1.6.1 Maatschappelijke relevantie 15
1.6.2 Wetenschappelijke relevantie 15
1.7 Leeswijzer 15
2. Druk, regeldruk en experimenten regelluw **16**
2.1 Druk in de publieke sector 16
2.1.1 Maatschappelijke en wetenschappelijke debat over druk 16
2.1.2 Druk in het onderwijs 17
2.2 Regeldruk in de publieke sector 18
2.2.1 Regeldruk in verschillende sectoren 18
2.2.2 Regeldruk in het onderwijs 20
2.3 Verminderen van regeldruk 21
2.3.1 Overheidsbeleid voor het verminderen van regeldruk 21
2.3.2 Verminderen van regeldruk in het onderwijs 22
2.4 Experimenten regelluw 23
2.4.1 Experimenten regelluw in verschillende sectoren 23
2.4.2 Experiment Regelluwe scholen 24
2.5 Conclusie 24
3. Managen van ervaren regeldruk **27**
3.1 Druk en regeldruk 27
3.1.1 Druk in de publieke sector 27
3.1.2 Definitie regeldruk 28
3.2 Ervaren regeldruk 30
3.2.1 Feitelijke en ervaren regeldruk 30
3.2.2 Ervaren regeldruk vanuit verschillende partijen 31
3.2.3 Negatieve effecten van een hoge ervaren regeldruk 31
3.3 Ervaren regeldruk onder stakeholders 32
3.4 Sturingsinterventies 33

3.4.1 Juridische sturingsinterventies 34
3.4.2 Communicatieve sturingsinterventies 34
3.4.3 Symbolische sturingsinterventies 34
3.5 Randvoorwaarden voor het managen van ervaren regeldruk 35
3.5.1 Sturen op betekenis 35
3.5.2 Sturen op eigenaarschap 36
3.5.3 Sturen op werkbaarheid 36
3.6 Theoretisch model voor vermindering van ervaren regeldruk 37
3.7 Conclusie 37
4. Onderzoeksaanpak- en verantwoording 39
4.1 Aard van het onderzoek 39
4.1.1 Interpretatieve en positivistische onderzoeksbenadering 39
4.1.2 Kwalitatief onderzoek 39
4.2 Onderzoeksdesign 40
4.2.1 Experiment Regelluwe scholen 40
4.2.2 Cross-sectioneel onderzoek 40
4.2.3 Analyse-eenheid 41
4.3 Onderzoeksfases 41
4.4 Literatuurverkenning 42
4.5 Data-verzameling 42
4.5.1 Semi-gestructureerde interviews 42
4.5.2 Focusgroep 45
4.5.3 Documenten 45
4.6 Operationalisering 46
4.6.1 Ervaren regeldruk 46
4.6.2 Sturingsinterventies 47
4.6.3 Randvoorwaarden voor vermindering van ervaren regeldruk 48
4.7 Data-analyse 46
4.8 Kwaliteit van het onderzoek 50
4.8.1 Credibility 50
4.8.2 Transferability 50
4.8.3 Dependability 51
4.8.4 Confirmability 51
4.9 Conclusie 51
5. Ervaren regeldruk in het onderwijs 52
5.1 Weinig ervaren regeldruk vanuit de overheid 52
5.2 Ervaren regeldruk vanuit andere partijen 53
5.2.1 Regeldruk vanuit docenten 53
5.2.2 Regeldruk vanuit de schoolleiding 53
5.2.3 Regeldruk vanuit partijen buiten de school 54
5.3 Onbenutte mogelijkheden binnen wet- en regelgeving 54

5.3.1 Onbekendheid met ruimte binnen wet- en regelgeving 55
5.3.2 Ruimte binnen wet- en regelgeving durven innemen 56
5.4 Conclusie 56
6. Invloed van het experiment op ervaren regeldruk 57
6.1 Betrokkenheid van stakeholders bij het experiment 57
6.2 Invloed via betekenisgeving 58
6.3 Invloed via eigenaarschap 59
6.3.1 Inzicht in ruimte binnen wet- en regelgeving 59
6.3.2 Bewustwording van regeldruk vanuit andere partijen 60
6.3.3 Gevoel van invloed op wet- en regelgeving 60
6.4 Invloed via werkbaarheid 61
6.4.1 Meer mogelijkheden door aanpassingen van wetten en regels 61
6.4.2 Minder last door aanpassingen van wetten en regels 62
6.5 Herzien theoretisch model voor vermindering van ervaren regeldruk 63
6.6 Conclusie 64
7. Conclusies en implicaties 65
7.1 Aanleiding en vraagstelling 65
7.2 Theoretische conclusies 65
7.3 Empirische conclusies 67
7.4 Conclusie van het onderzoek 70
7.5 Academische implicaties 71
7.5.1 Wetenschappelijke waarde van het onderzoek 71
7.5.2 Suggesties voor vervolgonderzoek 71
7.6 Maatschappelijke implicaties 72
7.6.1 Aanbevelingen voor docenten 73
7.6.2 Aanbevelingen voor de schoolleiding 73
7.6.3 Aanbevelingen voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 73
7.6.4 Aanbevelingen voor sectororganisaties 74
7.6.5 Aanbevelingen voor belangenorganisaties 75
7.7 Slotreflectie 75
Referentielijst 76
Bijlage 1: Interviewleidraden 82
Bijlage 2: Leidraad voor de focusgroep 88
Bijlage 3: Lijst met documenten voor documentenanalyse 89
Bijlage 4: Resultaten van de documentenanalyse 89
Bijlage 5: Codeboom 92
Bijlage 6: Achtergrond van de onderzoeker 96

Figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1: Sterke en zwakke aspecten van wet- en regelgeving 19
Figuur 2: Vier dereguleringsgolven in Nederland 21
Figuur 3: Mogelijke effecten van vermindering ervaren regeldruk 32
Figuur 4: Theoretisch model voor vermindering van ervaren regeldruk vanuit de overheid 37
Figuur 5: Fasering van het onderzoek 41
Figuur 6: Herzien theoretisch model 63

Tabellen

Tabel 1: Oorzaken van regeldruk waar docenten zichzelf verantwoordelijk vinden 17
Tabel 2: Oorzaken van regeldruk en partijen die volgens docenten verantwoordelijk zijn 18
Tabel 3: Regeldrukscore en indruk overheidsbeleid voor wetten en regels volgens docenten 20
Tabel 4: Beschrijving van projecten in het onderwijs voor vermindering van regeldruk 22
Tabel 5: Beschrijving van experimenten regelluw vanuit ministeries 23
Tabel 6: Omschrijvingen van de thema's in de meldingen door scholen 24
Tabel 7: Definities van soorten druk in de publieke sector en hun relatie tot regeldruk 29
Tabel 8: Definities regeldruk, feitelijke druk en ervaren regeldruk 31
Tabel 9: Overzicht van de onderzoeksvragen en de gekozen methoden voor dataverzameling 42
Tabel 10: Overzicht van de vier deelnemende scholen en meldingen per school 43
Tabel 11: Overzicht van het aantal respondenten per stakeholdergroep en per organisatie 44
Tabel 12: Operationalisering van ervaren regeldruk 46
Tabel 13: Operationalisering van sturingsinterventies 47
Tabel 14: Operationalisering van randvoorwaarden voor het verminderen van regeldruk 48
Tabel 15: Overzicht en karakterisering van type meldingen 62
Tabel 16: Lijst met documenten die zijn gebruikt voor de documentenanalyse 89
Tabel 17: Meldingen en categorisering van meldingen per school in het PO 92
Tabel 18: Meldingen en categorisering van meldingen per school in het VO 93

1. Inleiding

1.1 Regeldruk

Publieke organisaties staan onder druk. Dit kan alleen al geconcludeerd worden uit de titels van populaire boeken over publieke professionals van de afgelopen jaren. Titels als ‘Beroepszeer’ (Van Den Brink & Janssen, 2005), ‘Verdraaide organisaties’ (Hart & Buiting, 2012) en ‘Het alternatief’ (Evers & Kneyber, 2013) geven het gevoel van beklemming weer dat door publieke professionals wordt ervaren. Ook het bredere maatschappelijke en wetenschappelijke debat richt zich sinds enige jaren op de toenemende druk op artsen, docenten, politieagenten en andere publieke professionals (Noordegraaf. Van Loon, Heerema & Weggemans, 2015, p. 12). In krantenartikelen, documentaires en debatten wordt regelmatig verkondigd dat professionals in de verdrukking zijn geraakt en dat zij hun vrijheid terug moeten krijgen. Wetenschappers spreken eveneens van ‘getemde professionals’ (Tonkens, 2009) en professionals die overheerst worden door ‘beterweters’ (Trappenburg, 2013, p. 90).

De druk op publieke organisaties heeft volgens velen grote gevolgen. De autonomie van professionals wordt ingeperkt, waardoor zij hun vakmanschap niet meer kunnen waarmaken en last krijgen van ‘beroepszeer’. Ook de kwaliteit van dienstverlening komt in het geding, omdat er minder tijd besteed kan worden aan de daadwerkelijke taken van publieke organisaties, bijvoorbeeld lesgeven of patiëntenzorg (Van Loon & Noordegraaf, 2014, p. 207). Er wordt naar verschillende partijen gewezen die druk op publieke organisaties veroorzaken (Hupe & Van Der Krogt, 2009, pp. 60-64). Er kan allereerst sprake zijn van maatschappelijke druk vanuit burgers en cliënten. Zij hebben hogere verwachtingen gekregen van professionals en tegelijkertijd minder ontzag voor hun autoriteit. Ook professionele beroepsgroepen kunnen druk veroorzaken door toenemende specialisatie en veranderende ideeën over goede dienstverlening. Toch wordt er het meest naar de overheid gewezen als partij die publieke organisaties onder druk zet door middel van wetten, beleid en doelstellingen (Frissen, 2013, pp. 16-28). Dit wordt ook wel aangeduid als regeldruk.

Volgens Hupe en Van Der Krogt (2009, pp. 61-62) is regeldruk de afgelopen decennia toegenomen door een grotere vraag naar publieke dienstverlening en een afname in financiële middelen. Ook de New Public Management beweging heeft er volgens hen voor gezorgd dat de overheid meer efficiëntie en verantwoording vraagt. Door deze ontwikkelingen zijn er formele regels vanuit de overheid gekomen die ervoor zorgen dat professionals meer tijd kwijt zijn aan het rapporteren en verantwoorden van hun werkzaamheden. Deze regels kunnen er daarnaast voor zorgen dat zij minder de ruimte voelen voor vernieuwing en innovatie. Uiteindelijk kan regeldruk op deze manier ten koste gaan van de motivatie van professionals (Moynihan & Pandey, 2007, p. 47) en ervoor zorgen dat ze eerder bereid zijn om ontslag te nemen (Giauque, Ritz, Varone & Anderfuhren-Biget, 2012). Bovendien heeft regeldruk een negatieve invloed op de prestaties op organisatieniveau (Tummers, Weske, Bouwman & Grimmelikhuijsen, 2012, pp. 323-234).

In het maatschappelijke debat wordt regeldruk ook als probleem beschouwd. Professionals uit onder andere het onderwijs (Kuiper, 2016), de politie (Schravesande, 2016) en de zorg (Rusman, 2016) laten op verschillende manieren hun onvrede blijken over de vele en veranderende regels vanuit de overheid. Daarnaast is regeldruk een item dat sinds de jaren ‘80 hoog op de politieke agenda staat (Van Gestel en Hertogh, 2006, pp. 27-46). Het wordt vaak benoemd in politieke debatten en kamerbrieven en er wordt ook regelmatig naar onderzoek gevraagd over dit onderwerp.

1.2 Verminderen van regeldruk

De overheid heeft de afgelopen jaren geprobeerd de regeldruk voor publieke organisaties te verminderen. Vanaf begin jaren tachtig tot begin deze eeuw zijn er drie opeenvolgende dereguleringsgolven geweest, elk met verschillende typen interventies. Eerst waren interventies vooral gericht op het verminderen van het aantal wetten en regels, vervolgens stonden interventies die te maken hebben met alternatieven voor wet- en regelgeving centraal en daarna waren interventies met name gericht op het versterken van uitvoering en handhaving (Van Gestel & Hertogh, 2006, pp. 27-46). De drie golven worden gekenmerkt door een focus op de voorbereidingsfase van wet- en regelgeving. Na het einde van de derde golf aan het begin van deze eeuw is er juist meer aandacht gekomen voor interventies die te maken hebben met de fase na de vaststelling van wetten en regels (Voermans, 2013, pp. 109-212). Dit is bijvoorbeeld te merken aan de instelling van administratieve lasten plafonds en experimenten waarin van wet- en regelgeving mag worden afgeweken.

Ondanks de vele sturingsinterventies vanuit de overheid (Van Gestel & Hertogh, 2006, p. 11) wordt er nog steeds een hoge regeldruk ervaren door professionals. In een onderzoek van TNS-NIPO en Actal geven politieagenten, zorgpersoneel en onderwijspersoneel aan een gemiddelde tot hoge regeldruk te ervaren. Zij geven in het onderzoek bovendien kritiek op de uitwerkingen van overheidsregelgeving (Ten Hoopen & Van Zijp, 2013, pp. 12-19). Het Kabinet-Rutte II heeft sinds 2012 nog meer ingezet op het terugdringen van regeldruk middels algemeen beleid en sectorspecifiek beleid zoals de Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017. Eind 2016 bleek de beoogde doelstelling van het kabinet gehaald: de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals was ten opzichte van 2012 met 2,5 miljard euro verlaagd (Kamp, Plasterk & Blok, 2016, p. 2). Op papier lijkt de overheid het dus goed te doen. Desondanks worden de maatschappelijke debatten tot op heden nog steeds gedomineerd door de beperkingen van overheidsregels voor publieke organisaties (Noordegraaf et al., 2015, p. 9).

Een verklaring voor deze tegenstrijdigheid kan worden gevonden in wetenschappelijke theorieën over regeldruk. In de literatuur wordt namelijk een onderscheid gemaakt tussen twee soorten regeldruk: feitelijke regeldruk en ervaren regeldruk (Van Gestel & Hertogh, 2006, p. 103-120). De feitelijke regeldruk omvat het objectieve aspect van overheidsregelgeving, waaronder het aantal regels en de kosten en baten van regels. De ervaren regeldruk gaat over het subjectieve aspect van regelgeving. Dit betekent dat het subject, ofwel degenen die regelgeving moeten volgen, als uitgangspunt worden genomen. De feitelijke regeldruk en de ervaren regeldruk hoeven niet altijd aan elkaar gelijk te zijn. Dit blijkt uit een onderzoek van de Kafkabrigade waarin een hoge ervaren regeldruk is vastgesteld bij professionals van de waterschappen, terwijl de feitelijke regeldruk juist aan de lage kant bleek te zijn (Widlak, 2015 *in* Kuiper, Dikkens, Ledoux, Van Den Berg en Bos, 2015, p. 14). Dit toont aan dat ook de ervaren regeldruk van belang is bij het verminderen van regeldruk.

1.3 Feitelijke en ervaren regeldruk

Het onderscheid tussen feitelijke en ervaren regeldruk biedt een verklaring voor de tegenstrijdigheid. Niet alleen de objectieve aspecten van regelgeving zijn van belang, maar ook in hoeverre er druk door regelgeving wordt ervaren in meningen, gevoelens en concrete situaties. Deze ervaringen kunnen bovendien verschillen per persoon en per groep (Feeney & Bozeman, 2009, pp. 711-712). Managers kunnen geen last hebben van wet- en regelgeving, terwijl dezelfde wetten en regels voor professionals wel regeldruk opleveren. Dit betekent dat toekomstige interventies zich niet alleen moeten richten op het terugdringen van regels in aantallen en kosten, maar ook op het veranderen van de ervaringen met regelgeving bij de verschillende stakeholders.

Ondanks het toenemende besef van het belang van de ervaren regeldruk is er nog weinig wetenschappelijk onderzoek naar gedaan naar hoe ervaren regeldruk verminderd kan worden. Het meeste onderzoek richt zich namelijk op de definitie van ervaren regeldruk, de mate van de ervaren regeldruk onder professionals, burgers en andere groepen en de gevolgen van een hoge ervaren regeldruk (Van Gestel & Hertogh, 2006, pp. 103-121; De Jong & Zijlstra, 2009, p. 20; Vergeer, 2017, pp. 72-73). Bovendien is er weinig onderzoek gedaan naar de manieren waarop sturingsinterventies vanuit de overheid de ervaren regeldruk kunnen beïnvloeden. Dit soort onderzoek is juist van groot belang, omdat het specifieke kennis oplevert over hoe toekomstige sturingsinterventies regeldruk zouden kunnen verminderen. Vandaar dat dit onderzoek de invloed van sturingsinterventies op de ervaren regeldruk centraal stelt.

De eerder genoemde experimenten regelluw, waarin en aantal organisaties voor een bepaalde tijd mogen afwijken van wet- en regelgeving, zijn een interessante context voor dit onderzoek, omdat evaluaties van drie eerdere experimenten regelluw aanwijzingen geven dat zij ervaren regeldruk verminderen. De experimenten maakten inzichtelijk voor de betrokken partijen dat er meer ruimte is binnen wet- en regelgeving dan in eerste instantie werd ervaren. Dit zijn interessante eerste uitkomsten, maar er is nog uitgebreider wetenschappelijk onderzoek nodig om deze invloed daadwerkelijk vast te stellen en om te begrijpen hoe de experimenten deze invloed uitoefenen. Daarom wordt in dit onderzoek een experiment regelluw genomen, namelijk het experiment Regelluwe scholen, om in kaart te brengen hoe dit experiment als verzameling van verschillende sturingsinterventies de ervaren regeldruk kan verminderen. Binnen dit experiment is in het bijzonder aandacht voor de stakeholders van het experiment, aangezien de ervaring van regeldruk per stakeholder blijkt te verschillen (Feeney & Bozeman, 2009, pp. 711-712).

1.4 Probleemstelling

Regeldruk wordt als een belangrijk maatschappelijk probleem beschouwd en blijkt veel negatieve gevolgen te hebben voor professionals en publieke organisaties. Ervaren regeldruk blijkt van belang te zijn voor het verminderen van regeldruk, maar er is nog te weinig kennis over hoe sturingsinterventies vanuit de overheid de ervaren regeldruk kunnen beïnvloeden.

1.4.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te geven in de wijze waarop sturingsinterventies de ervaren regeldruk van de verschillende betrokken partijen kunnen verminderen. Middels deze kennis beoogt het onderzoek bij te dragen aan het ontwerp en de uitvoering van toekomstige sturingsinterventies die erin slagen om de regeldruk terug te dringen voor de verschillende partijen binnen publieke organisaties. De kennis uit dit onderzoek draagt ook bij aan de theorievorming over ervaren regeldruk in het algemeen en theorievorming over de invloed van sturingsinterventies op ervaren regeldruk in het bijzonder. Het is nadrukkelijk geen doel van deze studie om de inzichten uit dit onderzoek te generaliseren naar alle stakeholders, organisaties, of interventies. Wel worden de onderzoeksresultaten uitgebreid beschreven, waardoor andere organisaties zelf kunnen beoordelen of de inzichten uit het onderzoek ook voor hen relevant zijn.

1.4.2 Vraagstelling

a. Centrale vraagstelling

Om inzicht te geven in hoe sturingsinterventies de ervaren regeldruk kunnen verminderen wordt de onderstaande centrale vraagstelling gehanteerd, waarbij de nadruk ligt op de ervaren regeldruk afkomstig van de overheid. Het betreft een algemene theoretische vraagstelling over sturingsinterventies die empirisch wordt beantwoord in de context van één verzameling van sturingsinterventies, namelijk het experiment Regelluwe scholen. Gezien de stakeholderbenadering die in dit onderzoek wordt gehanteerd, is in de vraagstelling in het bijzonder aandacht voor de ervaringen van stakeholders.

Op welke wijze kunnen sturingsinterventies vanuit de overheid de door stakeholders ervaren regeldruk verminderen?

b. Theoretische deelvragen

De theoretische deelvragen worden gebruikt om de begrippen uit het onderzoek af te bakenen en inzicht te geven in de mogelijke manieren waarop het experiment regeldruk zou kunnen verminderen. Hoofdstuk drie geeft antwoord op de theoretische deelvragen door middel van een begrippenoverzicht en een theoretisch model voor het verminderen van regeldruk.

De eerste deelvraag beschrijft de kernbegrippen uit de onderzoeksvraag en verbindt deze begrippen aan elkaar. Het begrip regeldruk wordt gedefinieerd en onderscheiden van andere begrippen gerelateerd aan ‘druk’. Vervolgens wordt feitelijke regeldruk als objectieve aspecten van wet- en regelgeving onderscheiden van regeldruk die ervaren wordt in meningen, gevoelens en praktijken. Met behulp van de begrippen ‘stakeholder red tape’ en ‘stakeholder theory’ wordt relatie tussen deze ervaren regeldruk en stakeholders verder uitgewerkt.

1. Wat is door stakeholders ervaren regeldruk?

De tweede deelvraag brengt de theoretische achtergrond in kaart van de verschillende sturingsinterventies die binnen het experiment Regelluwe scholen worden ingezet. Het gaat daarbij vanzelfsprekend om juridische sturingsinterventies, maar ook om communicatieve en symbolische sturingsinterventies. Aan de hand van wetenschappelijke literatuur worden deze drie typen interventies beschreven.

2. Welke sturingsinterventies kunnen de door stakeholders ervaren regeldruk verminderen?

De derde deelvraag gaat in op de randvoorwaarden waaronder sturingsinterventies de ervaren regeldruk kunnen verminderen. Drie randvoorwaarden blijken vanuit de literatuur namelijk van belang voor het verminderen van regeldruk: betekenis, eigenaarschap en werkbaarheid. Voor het beantwoorden voor de derde deelvraag worden deze drie voorwaarden verder uitgewerkt en verbonden aan de sturingsinterventies met behulp van een theoretisch model.

3. Onder welke randvoorwaarden kunnen sturingsinterventies de door stakeholders ervaren regeldruk verminderen?

c. Empirische deelvragen

Na het beantwoorden van de theoretische deelvragen worden de drie empirische deelvragen beantwoord op basis van de verzamelde data. Samen vormen de empirische deelvragen een antwoord op centrale vraagstelling van het onderzoek.

Voordat de invloed van het experiment op de door stakeholders ervaren regeldruk beschreven kan worden is het van belang om te begrijpen hoe deze stakeholders regeldruk in het onderwijs ervaren. De eerste empirische deelvraag beoogt daarom inzicht te krijgen in hun ervaring van en met regeldruk. De deelvraag wordt in hoofdstuk vijf beantwoord op basis van interviews en een focusgroep met de stakeholders van het experiment.

4. Hoe ervaren stakeholders van het experiment Regelluwe scholen regeldruk in het onderwijs?

Uit de literatuur blijkt dat sturingsinterventies onder een aantal randvoorwaarden de ervaren regeldruk kunnen verminderen. De tweede empirische deelvraag gaat daarom in op de rol die deze sturingsinterventies en randvoorwaarden spelen in het verminderen van de door stakeholders ervaren regeldruk binnen het experiment. Hoofdstuk zes geeft antwoord op deze deelvraag door een aangepast theoretisch model op te stellen aan de hand van de bevindingen uit interviews, focusgroep en documentenanalyse.

5. Op welke wijze en onder welke randvoorwaarden verminderen de sturingsinterventies binnen het experiment Regelluwe scholen de door stakeholders ervaren regeldruk?

De derde empirische deelvraag is gericht op de betekenis van het onderzoek voor de wetenschap en voor de samenleving. De implicaties worden in het conclusiehoofdstuk beschreven op basis van de antwoorden op de theoretische en empirische deelvragen.

6. Wat zijn academische en praktische implicaties van dit onderzoek?

1.5 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek combineert de wetenschapsfilosofische benaderingen interpretivisme en positivisme en maakt gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Er wordt in het onderzoek onderscheid gemaakt tussen verschillende stakeholders: docenten, de schoolleiding en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) als primaire stakeholders en de VO Raad en Verus als secundaire stakeholders. Data is verzameld met behulp van semi-gestructureerde interviews met deze verschillende stakeholders. De interviews met docenten en de schoolleiding hebben plaatsgevonden binnen de context van vier scholen: twee scholen uit het primair onderwijs en twee scholen uit het voortgezet onderwijs. In het kader van data triangulatie is een focusgroep met de schoolleiding van vijf scholen uit het primair onderwijs gehouden, evenals een aanvullend interview met een teamleider van een andere school uit het voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn alle schriftelijke meldingen van alle deelnemende scholen en een aantal verslagen van gesprekken over deze meldingen geanalyseerd in een documentenanalyse. De interviews en focusgroep zijn geanalyseerd met behulp van thematische analyse. Een verdere toelichting en verantwoording van de onderzoeksaanpak is te vinden in hoofdstuk drie.

1.6 Relevantie

1.6.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is allereerst relevant voor de specifieke onderzoekscontext, namelijk het experiment Regelluwe Scholen. Het is een aanvulling op het monitoronderzoek van Oberon, Kohnstamm Instituut en EDventure waarin de invloed van het experiment op innovatie, kwaliteit en doelmatigheid van deelnemende scholen centraal staat (De Wit et al., 2015, pp. 6-7). Dit onderzoek focust zich juist op de gevolgen van het experiment an sich in plaats van de gevolgen van de specifieke afwijkingen van wet- en regelgeving. De informatie uit dit onderzoek kan bovendien gebruikt worden door de deelnemende scholen en rijksambtenaren betrokken bij het experiment om gedurende het experiment zodanig bij te sturen dat ervaren regeldruk verder verminderd wordt. Ook buiten de directe onderzoekscontext kan het experiment inzichten opleveren voor de overheid en voor andere organisaties over manieren waarop zij ervaren regeldruk kunnen verminderen. Dit is van belang, omdat regeldruk een belangrijk maatschappelijk probleem is en er tot op heden nog weinig werkende oplossingen voor zijn gevonden.

1.6.2 Wetenschappelijke relevantie

Onderzoek naar manieren om de ervaren regeldruk te verminderen is vanuit wetenschappelijk oogpunt van belang, omdat het theorie over regeldruk verder aanvult en uitbreidt. Er is op dit moment nog maar weinig onderzoek over manieren waarop regeldruk verminderd kan worden en er is nog minder onderzoek dat een overheidsinterventie als uitgangspunt neemt om dit te bestuderen (Van Gestel & Hertogh, 2006, pp. 103-121; De Jong & Zijlstra, 2009, p. 20; Vergeer, 2017, pp. 72-73). Daarnaast is dit onderzoek ook op methodisch vlak wetenschappelijk relevant. Ten eerste omdat er een kwalitatieve aanpak is gekozen om de ervaren regeldruk in kaart te brengen. Dit is nog weinig gedaan, aangezien in de meeste onderzoeken ervaren regeldruk kwantitatief wordt gemeten met een beperkt aantal items (Pandey & Scott, 2002, pp. 567-568). Ten tweede wordt in de meeste onderzoeken geen onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten stakeholders (Feeney & Bozeman, 2008, pp. 711-712). De ervaringen van regeldruk blijken echter stakeholderafhankelijk, dus daarom wordt in dit onderzoek wel onderscheid gemaakt tussen verschillende stakeholders.

1.7 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de aanleiding en de vraagstelling van dit onderzoek. Hoofdstuk twee schetst de context van dit onderzoek door in te gaan op druk, regeldruk en experimenten regelluw in de publieke sector, in het bijzonder in de sector onderwijs. Hoofdstuk drie gaat in op theorie over regeldruk door het begrip ervaren regeldruk te definiëren en een theoretisch model op te stellen voor het verminderen van regeldruk gebaseerd op theorie over sturingsinterventies en randvoorwaarden voor het verminderen van regeldruk. Hoofdstuk vier bespreekt en verantwoordt de aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk vijf en zes worden de empirische resultaten van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk vijf gaat in op de ervaringen van stakeholders van het experiment met regeldruk in het onderwijs. Hoofdstuk zes beschrijft de invloed van het experiment op de door stakeholders ervaren regeldruk door middel van een aangepast theoretisch model. Hoofdstuk zeven beantwoordt tenslotte de centrale vraagstelling en de deelvragen en zet de maatschappelijke en wetenschappelijke implicaties van het onderzoek uiteen.

2. Druk, regeldruk en experimenten regelluw

Dit hoofdstuk gaat in op druk, regeldruk en experimenten regelluw in de publieke sector. De nadruk ligt in het bijzonder bij de sector onderwijs, aangezien het onderzoek in deze sector wordt uitgevoerd. In paragraaf 2.1 wordt druk in de publieke sector in het algemeen uiteengezet en paragraaf 2.2 gaat in op regeldruk in de publieke sector. Overheidsbeleid voor het verminderen van regeldruk komt in paragraaf 2.3 aan de orde. Paragraaf 2.4 bekijkt experimenten regelluw, in het bijzonder het experiment Regelluwe scholen. Paragraaf 2.5 sluit dit hoofdstuk af met een conclusie.

2.1 Druk in de publieke sector

Het onderwerp van dit onderzoek valt binnen het debat over druk op publieke organisaties en -professionals. In de volgende paragrafen wordt dit debat daarom uiteengezet.

2.1.1 Maatschappelijke en wetenschappelijke debat over druk

Binnen het maatschappelijke en wetenschappelijke debat over druk in de publieke sector is brede consensus over een toename van deze druk door verzakelijking en vermarkting, mondige en veeleisende cliënten, grotere (media)aandacht voor incidenten en veranderende professionele idealen en praktijken (Hupe & Van Der Krogt, 2009, pp. 60-64; Trappenburg, 2011, pp. 175-176; Noordegraaf, 2015, pp. 33-39). Er blijken daarentegen wel twee tegenoverstelde perspectieven te zijn over hoe publieke managers en publieke professionals met de tegenomen druk moeten omgaan.

Binnen het eerste perspectief wordt de oplossing voor de toegenomen druk gevonden in het (terug)geven autonomie aan professionals en het beperken van de macht van publieke managers. Een cruciale auteur binnen dit perspectief is Eliot Freidson (2001). Hij beargumenteerde dat de onafhankelijkheid en autonomie van professionals is aangetast door toegenomen bureaucratie en marktdenken. Beide zijn voor professionals van groot belang om in hun werk om te gaan met complexiteit en onduidelijkheid, bijvoorbeeld bij het stellen van een diagnose of het vellen van het vonnis. Deze controle over het werk van professionals lijkt echter steeds meer naar managers te zijn gegaan, die met hun productiecijfers, protocollen en procedures symbool staan voor de veranderingen in de publieke sector. Binnen dit perspectief wordt daarom ook gepleit voor een bescheiden rol van managers, waarin zij zich met name bezig houden met het regelen van randvoorwaarden en het ondersteunen van (interactie tussen) professionals (Trappenburg, 2011, pp. 185-186) en het weghouden van regels van hogere managementlagen als een soort ‘hitteschild’ (Weggeman, 2007).

Binnen het tweede perspectief wordt gepleit voor vernieuwing van de professionele praktijken en wordt de invloed van managers juist als positief beschouwd. Vanuit dit perspectief passen de ‘klassieke’ professionals niet meer in een maatschappij die vraagt om meer efficiëntie, samenwerking en verantwoording. Publieke managers zijn juist opgekomen omdat professionals worstelden om aan deze veranderde maatschappelijke eisen tegemoet te komen. Managers kunnen bijvoorbeeld de focus van professionals op hun eigen beroepsgroep doorbreken door samenwerking tussen professionals te bevorderen (De Bruijn & Noordegraaf, 2010, pp. 8-12). Professionals worden binnen dit perspectief daarom niet gezien als slachtoffers van managers en van de druk op publieke organisaties. In plaats daarvan worden ze beschouwd als actieve ‘agents’ die zelf proactief om kunnen gaan met de eisen die door verschillende partijen aan ze worden gesteld (Noordegraaf et al, 2015, pp. 10-20). Dit ‘agentschap’ is echter niet vanzelfsprekend voor professionals. Het is daarom van belang dat zij strategieën leren ontwikkelen om proactief met de verschillende eisen uit hun omgeving om te gaan.

2.1.2 Druk in het onderwijs

Ook in het onderwijs blijkt er sprake te zijn van de in de vorige paragraaf beschreven druk. Vele (kranten)artikelen, televisieprogramma's, debatten en beleidsdocumenten gaan in op druk in het onderwijs. Recente voorbeelden zijn de documentaire '6- voor de docent' (Mostert, 2016), het krantenartikel 'de meester/juf heeft het te druk om les te geven' (Brunen, 2017) en de kamerbrief 'Werkdruk in het basisonderwijs' (Dekker, 2017). In deze verschillende media wordt beargumenteerd dat docenten door verschillende partijen onder druk zijn gezet en dat deze druk ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs en van hun eigen welzijn. De ervaren druk in het onderwijs blijkt niet alleen uit de verschillende media, maar ook uit (wetenschappelijk) onderzoek. Zo heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek in 2016 onderzoek gedaan naar de ervaren werkdruk van werknemers in verschillende beroepen en sectoren. Uit dit onderzoek blijkt dat docenten in het basisonderwijs een van de beroepen is waar de hoogste werkdruk ervaren wordt. Docenten scoren gemiddeld een 2.6 op een schaal van 1 (nooit) tot 4 (altijd). Dit zelfde onderzoek wijst uit dat docenten in het voortgezet onderwijs met een score van 2.5 eveneens een bovengemiddelde regeldruk ervaren (Bierings, 2017, p. 6). De uitkomsten van het CBS worden bevestigd door andere, minder wetenschappelijk onderbouwde onderzoeken van DUO Onderwijsonderzoek (Adriaens, Van Grinsven, Van Woud & Van Der Westerik, 2016), de Algemene Onderwijsbond (2017) en CNV Onderwijs (2013).

Volgens de verschillende media zijn er uiteenlopende bronnen die druk in het onderwijs veroorzaken, waaronder de Inspectie van het Onderwijs, schoolbesturen, en ouders. Oplossingen voor het verminderen van druk worden ook vaak bij deze partijen gezocht en niet bij docenten zelf. Dit blijkt uit de geringe krantenartikelen over de rol van docenten in het verminderen van druk (Zandberg, 2017; Roosken, 2016; Van Diemen, 2012) en de negatieve ontvangst van deze artikelen (Volkskrant, 2016; Beter Onderwijs Nederland, 2012). Dit beeld wordt bevestigd door onderzoek van DUO Onderwijsonderzoek (Adriaens et al., p. 10). In dit onderzoek hebben docenten aangegeven wat de belangrijkste oorzaken zijn van werkdruk en welke partijen de oplossingen voor deze oorzaken zouden moeten bieden. Voor slechts twee van de negentien voorgelegde oorzaken werkdruk vinden docenten dat zij zelf het grootste een aandeel hebben in het bieden van de oplossing (Zie Tabel 1). Voor de overige oorzaken van regeldruk is dit de verantwoordelijkheid van de overheid/politiek, het ministerie/de inspectie en de schoolleiding volgens docenten (Zie Tabel 2). Docenten konden in het onderzoek meerdere partijen aankruisen, waardoor het totale percentage in de tabellen boven de honderd procent uitkomt.

Tabel 1
Oorzaken van regeldruk waarbij docenten zichzelf vooral verantwoordelijk vinden voor oplossingen.

Oorzaken	Genoemd door % van docenten	Overheid/ Politiek	Ministerie/ Inspectie	School-leiding	Leer-kracht zelf
Afnemend concentratievermogen van leerlingen	42%	10%	7%	20%	**65%**
Meer moeite moeten doen om leerlingen te activeren	33%	5%	5%	21%	**82%**

Noot. Overgenomen uit *Werkdruk in het basisonderwijs* (p. 10) door S. Adriaens, V. van Grinsven, L. van der Woud en H. Westerik. Copyright 2016, DUO Onderwijsonderzoek.

Tabel 2
Oorzaken van regeldruk en partijen die volgens docenten verantwoordelijk zijn voor oplossingen

Oorzaken	Genoemd door % van docenten	Overheid/ politiek	Ministerie/ Inspectie	School-leiding	Leer-kracht zelf
Het aantal leerlingen in een klas dat extra aandacht vergt	80%	**63%**	38%	34%	13%
Veel administratieve werkzaamheden die	78%	23%	**58%**	53%	12%
Bijwerken van (digitale) dossiers	76%	12%	**50%**	**50%**	24%
Schrijven van handelingsplannen	66%	12%	**52%**	50%	25%
Steeds meer verantwoording afleggen	65%	27%	**71%**	46%	6%
Bijhouden van het leerlingvolgsysteem	62%	10%	46%	**48%**	30%
Maken van leerlingplannen	57%	12%	**49%**	**49%**	28%
Grote klassen/groepen	56%	**73%**	35%	35%	1%
Ouders die steeds meer eisen stellen aan de school/docent	55%	22%	16%	**70%**	26%
De hoge frequentie waarmee onderwijsvernieuwingen worden doorgevoerd	54%	51%	**54%**	46%	6%
De controledrang van de inspectie	53%	40%	**86%**	13%	2%
(Te) veel vergaderingen	52%	3%	6%	**95%**	12%
Ouders die hun opvoedkundige taken (willen) neerleggen bij de school	49%	30%	14%	**56%**	31%
Het lesgeven op veel verschillende niveaus en combinatieklassen	46%	24%	31%	**56%**	32%
Docenten die uitvallen door stress/oververmoeidheid/burn-out	32%	42%	36%	**74%**	17%
Meer leerlingen met niet-westerse normen en waarden	10%	**43%**	16%	42%	17%
Te weinig instroom van jonge(re) docenten	6%	**67%**	29%	33%	2%

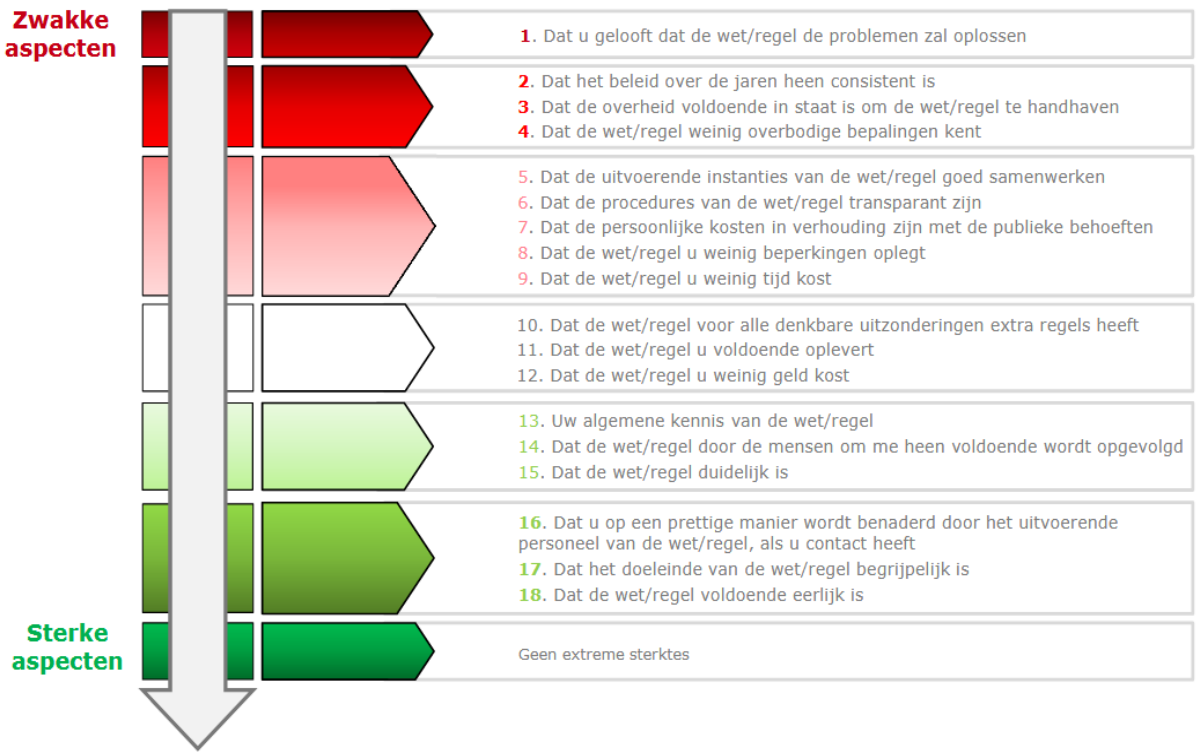
Noot. Overgenomen uit *Werkdruk in het basisonderwijs* (p. 10) door S. Adriaens, V. van Grinsven, L. van der Woud en H. Westerik. Copyright 2016, DUO Onderwijsonderzoek.

2.2 Regeldruk in de publieke sector

Er kan sprake zijn van verschillende soorten druk in de publieke sector, waaronder verantwoordingsdruk, regeldruk en werkdruk. Regeldruk, ofwel de druk die wordt veroorzaakt door wet- en regelgeving vanuit de overheid, staat centraal in dit onderzoek en wordt daarom in de volgende paragrafen behandeld, eerst in het algemeen en daarna met betrekking tot de sector onderwijs.

2.2.1 Regeldruk in verschillende sectoren

Er is echter geen algemene beschrijving van regeldruk in de publieke sector mogelijk, aangezien elke sector met verschillende wet- en regelgeving te maken heeft. Een onderzoek van TNS-NIPO en Actal biedt wel inzicht in de waardering van wet- en regelgeving van professionals uit drie sectoren, namelijk politie, zorg en onderwijs (Ten Hoopen & Van Zijp, 2011). In het onderzoek kregen professionals uit deze sectoren middels een vragenlijst een aantal voor hen relevante wetten en regels voorgelegd. Vervolgens werd hen gevraagd om een aantal aspecten van deze wet of regel, bijvoorbeeld de duidelijkheid of de eerlijkheid, te beoordelen op een schaal van een (zeer goed) tot vijf (zeer slecht). Op basis van deze scores is voor alle professionals gezamenlijk in kaart gebracht hoe ze deze aspecten beoordelen, waarbij de 'sterke' aspecten van wet- en regelgeving de aspecten zijn die in de vragenlijst het meest positief beoordeeld zijn en vice versa (Zie Figuur 1).



Figuur 1. Sterke en zwakke aspecten van wet- en regelgeving. Overgenomen uit *Merkbaar minder regeldruk* (p. 21) door J. ten Hoopen en R.W. van Zijp. Copyright 2011, TNS-NIPO en Actal.

De conclusie uit Figuur 1 is dat professionals over het algemeen goedwillend zijn ten aanzien van de meeste wetten en regels. Ze hebben veelal begrip voor het doel van wetten en regels en beschouwen wetten en regels over het algemeen als eerlijk. De aspecten die als zwak zijn aangemerkt, en dus een aandeel kunnen hebben in regeldruk, betreffen met name de uitvoering van wet- en regelgeving. Zo zijn professionals negatief over de mate waarin wetten en regels problemen oplossen, evenals de beleidsconsistentie en de handhaving vanuit de overheid.

2.2.2 Regeldruk in het onderwijs

In tegenstelling tot de regeldruk in de publieke sector kan de regeldruk in het onderwijs preciezer in kaart gebracht worden, aangezien het slechts één sector betreft. Bovendien is inzicht in regeldruk in het onderwijs van belang om in het empirische gedeelte van het onderzoek de invloed van het experiment op de ervaren regeldruk in het onderwijs te begrijpen. Uit het eerder genoemde onderzoek van TNS-NIPO en Actal (Ten Hoopen & Van Zijp, 2013) blijkt dat docenten regeldruk ervaren: zij beoordelen hun ervaren regeldruk in de meeste gevallen namelijk tussen de zes en de zeven en een half, gemeten op een schaal van één (weinig regeldruk) tot tien (veel regeldruk). Dit is iets hoger dan bij professionals uit de zorg en politieprofessionals: bij hen ligt de ervaren en ingeschatte regeldruk in de meeste gevallen tussen de zes en de zeven.

In het onderzoek van TNS-NIPO en Actal (Ten Hoopen & Van Zijp, 2011) is ook in kaart gebracht welke wetten en regels volgens docenten regeldruk veroorzaken. Zij hebben daarbij zowel gevraagd naar wet- en regelgeving vanuit de overheid als regels vanuit partijen in de sector zelf. In Tabel 3 staan de wetten en regels waar docenten het meest mee te maken hebben gehad de twee jaar voor het moment van het onderzoek, gerangschikt op de gemiddelde regeldrukscore. In de derde kolom is de indruk van het overheidsbeleid opgenomen: des te hoger dit getal, des te positiever docenten zijn over deze wet of regel.

Tabel 3
Regeldrukscore en indruk overheidsbeleid voor wetten en regels in het onderwijs volgens docenten

Wetten en regels	Gemiddelde regeldrukscore	Indruk overheidsbeleid
Handelingsplan	7,27	+12%
Zorgdocumenten	7,07	+12%
Urennorm	7,04	-57%
Leerlingvolgsysteem	6,89	+40%
Vastleggen leerling/mentorgesprekken	6,39	+14%
Vastleggen oudergesprekken	6,28	+40%
Leerplichtwet	5,51	+45%

Noot. Overgenomen uit *Merkbaar minder regeldruk* (p. 144) door J. ten Hoopen en R.W. van Zijp. Copyright 2011, TNS-NIPO en Actal.

Uit de tabel kan geconcludeerd worden dat, afgezien van wetgeving rondom onderwijstijd en leerplicht, alle regels die regeldruk veroorzaken te maken hebben te maken met het (schriftelijk) registreren van gesprekken, plannen en leerlingresultaten. Recent onderzoek van Regioplan naar registratieverplichtingen in het primair onderwijs laat echter zien dat de regeldruk rondom deze registraties niet wordt veroorzaakt door de overheid, maar door andere partijen, waaronder de schoolleiding, samenwerkingsverbanden, onderwijskundig adviseurs en docenten zelf (Van Bergen, Paulussen-Hoogeboom, Weerd & Bleeker, 2016, pp, i-iv). Deze partijen veroorzaken deze regeldruk op twee manieren. Ten eerste kunnen verschillende partijen binnen en buiten de school registraties verplichten die buiten de van wet- en regelgeving vallen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de regels van samenwerkingsverbanden voor Passend Onderwijs die scholen verplichten om formulieren in te vullen op het moment dat zij extra ondersteuning nodig hebben. Ten tweede kunnen scholen zorgen voor regeldruk door de manier waarop ze wet- en regelgeving vanuit de overheid uitvoeren. De overheid

stelt weliswaar een aantal registraties verplicht, maar stelt geen eisen voor de omvang en te gebruiken systemen en formats voor de registraties. Dit betekent dat een school voor een hogere ervaren regeldruk kan zorgen rondom leerlingvolgsystemen door uitgebreide registraties te verlangen van docenten of door overlappende systemen te gebruiken. Volgens het onderwijspersoneel dat deelnam aan het onderzoek van Regioplan heeft de overheid toch een indirect aandeel in de keuzes van scholen om uitgebreid of aanvullend te registreren, omdat volgens hen de Inspectie van het Onderwijs scholen in de praktijk naar registraties vraagt die niet binnen de wettelijke verplichtingen van scholen vallen.

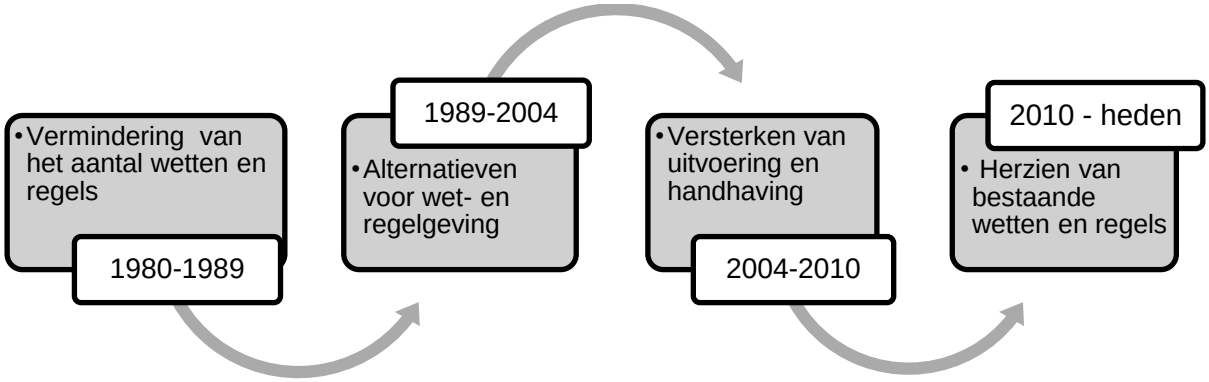
Al met al blijkt zowel uit het onderzoek van TNS-NIPO en Actal als het onderzoek van Regioplan dat er inderdaad regeldruk wordt ervaren in het onderwijs, maar dat dit niet altijd wordt veroorzaakt door wetten en regels vanuit de overheid. Ook andere partijen kunnen daarin een aandeel hebben.

2.3 Verminderen van regeldruk

Dit onderzoek beoogt kennis te genereren over hoe de overheid regeldruk kan verminderen. Om deze kennis te kunnen plaatsen, geeft deze paragraaf een overzicht van het overheidsbeleid voor het verminderen van regeldruk, in het bijzonder voor de sector waarin dit onderzoek wordt uitgevoerd.

2.3.1 Overheidsbeleid voor het verminderen van regeldruk

Sinds de jaren tachtig is er in overheidsbeleid veel aandacht geweest voor het verminderen van regeldruk. In het eerste hoofdstuk is er beschreven dat vanaf die tijd tot begin eenentwintigste eeuw drie dereguleringsgolven zijn geweest (Van Gestel & Hertogh, 2006, pp. 27-46), die zich allen focusten op de voorbereidingsfase van wet- en regelgeving. Vanaf begin deze eeuw lijkt er sprake te zijn van een vierde golf, waarin overheidsinterventies voor het verminderen van regeldruk juist gericht zijn op de fase na de vaststelling van wet- en regelgeving (Voermans, 2013, pp. 109-212). In Figuur 2 is een samenvatting te vinden van de vier dereguleringsgolven.



Figuur 2. Vier dereguleringsgolven in Nederland.

Binnen de vierde dereguleringsgolf is het beleid van Kabinet-Rutte II (2012-2017) het meest interessant voor dit onderzoek, aangezien het experiment op 1 januari 2016 van start is gegaan. Het Kabinet-Rutte II heeft langs zes actielijnen gewerkt aan minder regeldruk, namelijk door het verbeteren van wetgevingskwaliteit, meer maatwerk, verbetering van het toezicht, meer samenwerking met gemeenten en Europa, betere (digitale) dienstverlening en een verlaging van regeldruk voor

burgers, professionals en ondernemers van 2,5 miljard euro. Hoewel deze laatste doelstelling is behaald, blijkt uit de evaluatie van het beleid dat de vermindering van regeldruk niet altijd merkbaar is voor de betrokken partijen (Ministerie van Economische Zaken, 2017, p. 5). Dit heeft volgens het evaluatierapport van het ministerie van Financiën te maken met de ‘‘andere aspecten van wet- en regelgeving (...) bepalen of regels wel of niet als onnodige last worden ervaren’’ (Ministerie van Economische Zaken, 2017, p. 5). Ook het ministerie blijkt het belang te erkennen van de ervaringen van regeldruk.

2.3.2 Verminderen van regeldruk in het onderwijs

Binnen het onderwijs is er in het bijzonder aandacht geweest voor het verminderen van regeldruk, aangezien het de enige sector is waarin een aparte agenda is opgesteld rondom het thema regeldruk, genaamd ‘Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017’. Deze agenda is volgens het ministerie van OCW (2014, pp. 3-4) opgesteld, omdat het onderwijsveld weinig merkt van de vermindering van de administratieve lasten in de afgelopen jaren. Verschillende partijen zijn betrokken bij de totstandkoming van de agenda: docenten, schooldirecteuren, bestuurders, vakbonden en de landelijke Ouderraad. In de agenda is per sector een aantal acties beschreven die vanuit het ministerie ondernomen worden in samenwerking met het onderwijsveld. De tussentijdse evaluatie van de regeldrukagenda door het ministerie stelde dat de verschillende partijen tevreden zijn over de voortgang die wordt geboekt. Bovendien maakt de uitvoering van de agenda duidelijk dat regeldruk niet alleen bij OCW vandaan komt, maar ook van gemeentes, andere ministeries en onderwijsinstellingen zelf (Bussemaker, & Dekker, 2016, pp. 2-3). In de evaluatie worden de drie belangrijkste projecten binnen de regeldrukagenda voor het primair en voortgezet onderwijs besproken, namelijk ‘Meldpunt Regeldruk PO’, ‘Operatie Regels Ruimen’ en ‘experiment Regelluwe scholen’ (Bussemaker & Dekker, 2016, pp. 3-5). Een beschrijving van deze projecten is te vinden in Tabel 4. In al deze projecten staat de beleving van regeldruk vanuit het onderwijs centraal, omdat zij aan het ministerie aangeven van welke wetten en regels zij last hebben. Opvallend aan deze projecten is dat het initiatief vooral bij scholen ligt en dat er veel interactie is tussen scholen en het ministerie.

Tabel 4
Beschrijving van de meest belangrijke projecten in het onderwijs voor vermindering van regeldruk

Project	Looptijd	Beschrijving
Meldpunt Regeldruk PO	april 2016 - mei 2016	Bij het Meldpunt Regeldruk PO kunnen alle docenten, onderwijsondersteuners en schoolleiders terecht voor klachten over registratieverplichtingen. Het meldpunt heeft als doel om inzicht te krijgen in de bronnen van registratieverplichtingen.
Operatie Regels Ruimen	jan 2016 – juni 2016	Vijf scholen uit het primair onderwijs krijgen hulp van een team, bestaande uit een docent en een schoolleider van een andere school, een inspecteur en een expert op het gebied van verandermanagement, om de interne regeldruk aan te pakken en te verminderen. De resultaten worden breed verspreid binnen het onderwijs.
Experiment Regelluwe scholen	2016-2022	Een groep van zesenveertig excellente scholen mag gedurende de looptijd van het experiment afwijken van bepaalde wet- en regelgeving. Naar aanleiding van de resultaten van het experiment komt deze ruimte ook eventueel definitief beschikbaar.

2.4 Experimenten regelluw

Binnen dit onderzoek wordt het experiment Regelluwe scholen onderzocht als verzameling van sturingsinterventies die invloed kunnen hebben op de ervaren regeldruk van stakeholders. In de volgende paragrafen wordt daarom meer informatie gegeven over eerdere experimenten regelluw en het experiment Regelluwe scholen.

2.4.1 Experimenten regelluw in verschillende sectoren

Binnen experimenten regelluw mogen organisaties voor een bepaalde tijd met toestemming van de overheid afwijken van wet- en regelgeving. Deze experimenten passen bij de vierde dereguleringsgolf, omdat zij gericht zijn op eerder vastgelegde wet- en regelgeving. De afgelopen jaren zijn er vanuit verschillende ministeries en in uiteenlopende sectoren experimenten regelluw geweest. Een overzicht en beschrijving van deze experimenten is te vinden in Tabel 5. De informatie uit de tabel is gebaseerd op de (tussentijdse) evaluatierapporten van de vier experimenten (Geuijen, Bos, Van Horn & Krechtig, 2010; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport [VWS], 2016; Blank, Spelier & Davies, 2016; Van Der Vegt et al., 2016) en de aankondiging van het nog te starten experiment (Rijksoverheid, 2017).

Tabel 5
Beschrijving van experimenten regelluw vanuit ministeries

Naam (sector)	Looptijd	Betrokken partijen	Beschrijving
Pilot Motie van Velzen (reclassering)	2009-2010	Ministerie van V&J, reclasserings-organisaties	Reclasseringsmedewerkers mogen afwijken van wet- en regelgeving t.b.v. vergroting van hun professionele ruimte
Experiment Regelarme Instellingen (zorg)	2011-2015	Ministerie van VWS, zorgaanbieders	Zorgaanbieders mogen afwijken van wet- en regelgeving t.b.v. zorgkwaliteit en vermindering regeldruk
Ruim op die Regels (maatschappelijke initiatieven)	2013-2015	Ministerie van EZ, gemeentes maatschappelijke initiatieven	Gemeentes en maatschappelijke initiatieven mogen afwijken van bestaande regels en procedures t.b.v. vermindering regeldruk
Experiment Regelluwe scholen (onderwijs)	2016-2022	Ministerie van OCW, primair en voortgezet onderwijs scholen	Scholen mogen afwijken van wet- en regelgeving t.b.v. betere onderwijskwaliteit en meer doelmatigheid
Bijstands-experimenten (sociale zekerheid)	2017-onbekend	Ministerie van SZ, gemeentes, bijstands-gerechtigden	Gemeentes mogen afwijken van de Participatiewet t.b.v. betere begeleiding van bijstands-gerechtigden naar een baan

Een bijzondere uitkomst uit de evaluatierapporten is dat er meer ruimte blijkt te zijn binnen de huidige wet- en regelgeving dan in eerste instantie gedacht. Zo heeft de pilot Motie van Velzen ervoor gezorgd dat reclasseringswerkers de ruimte die bestond maar niet werd genomen meer zijn gaan zien en toepassen (Geuijen et al., 2010, p. 69). Ook bij het experiment Ruim op die Regels bleek dat het niet

nodig was om wetgeving aan te passen, maar dat er actiever gezocht moest worden naar de ruimte binnen de bestaande regels (Blank, Spelier & Davies, 2017, p. 7). Bij het experiment in de zorg kwamen de deelnemers er achter dat regeldruk niet alleen van de overheid afkomstig is en dat zorgorganisaties ook zelf een aandeel hebben in de ervaren regeldruk (VWS, 2014, p. 46).

2.4.2 Experiment Regelluwe scholen

Het experiment Regelluwe scholen is een experiment vanuit het ministerie van OCW waarin een gering aantal scholen mag afwijken van bepaalde wet- en regelgeving. Om aan het experiment te kunnen deelnemen moeten scholen zowel in 2013 als in 2014 het predicaat 'excellent' hebben behaald (Van Der Vegt, 2016, p. 5). Vanuit het onderwijsveld is gepleit voor ruimere toelatingsvoorwaarden, maar dit is niet ingewilligd vanuit het ministerie (Tweede Kamer, 2015). In totaal zijn er 22 scholen uit het primair onderwijs en 24 scholen vanuit het voortgezet onderwijs die aan het experiment deelnemen. Deelnemende scholen geven via schriftelijke ‘meldingen’ bij het ministerie aan van welke bepaling(en) zij af willen wijken en welke motivatie zij daarvoor hebben. Vanaf het moment dat het ministerie een melding heeft goedgekeurd mogen de scholen tot het einde van het experiment van deze bepaling af blijven wijken. Wanneer deze afwijkingen positieve resultaten opleveren kan besloten worden om definitief meer ruimte in de wet- en regelgeving te creëren.

Uit de documentenanalyse van de schriftelijke meldingen door de scholen blijkt dat de meldingen in zeven thema’s ingedeeld kunnen worden. Het verminderen van onderwijstijd ten behoeve van professionalisering en innovatie komt als enige thema zowel terug in de meldingen in het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs zijn er naast onderwijstijd drie andere thema’s gevonden: het vervangen van vierjarige schoolplannen door eenjarige schoolplannen, de instroom van kleuters op een andere manier organiseren en mogelijkheden voor een andere inrichting van het onderwijs. De meldingen uit het voorgezet onderwijs waren ook in drie thema’s in te delen, namelijk afwijkingen van wetten rondom toetsing en examinering, meer mogelijkheden met betrekking tot het curriculum en een aanvullende procedure voor het bevoegd verklaren van docenten. In Tabel 6 is een volledige beschrijving te vinden van de thema’s, evenals van het aantal meldingen per thema en het aantal scholen dat een melding heeft gedaan dat binnen dit thema paste.

Tabel 6 (vervolg op volgende pagina)
Omschrijving van de thema’s in de meldingen door de scholen

Thema	Aantal scholen	Aantal meldingen	Omschrijving van het thema
Primair en voortgezet onderwijs			
Onderwijstijd	7	7	Scholen mogen minder dan het verplicht gestelde aantal lesuren en/of lesdagen verzorgen voor leerlingen. De gewonnen tijd willen de scholen besteden aan professionalisering en innovatie van en door docenten.
Primair onderwijs			
Eenjarig schoolplan	5	5	Scholen mogen werken met eenjarige schoolplannen in plaats van vierjarige schoolplannen. Dit moet voorkomen dat schoolplannen in een la verdwijnen of dubbel werk opleveren, omdat scholen kwaliteitszorg organiseren via jaarplannen.

Tabel 6 (vervolg van vorige pagina)
Omschrijving van de thema's in de meldingen door de scholen

Thema	Aantal scholen	Aantal meldingen	Omschrijving van het thema
Primair onderwijs			
Instroom kleuters	5	5	Kleuters mogen voor hun vierde verjaardag al naar school zodat groepsgewijze instroom van kleuters mogelijk wordt. Dit zou minder lasten voor docenten opleveren en zou beter zijn voor kleuters en ouders.
Inrichting onderwijs	2	2	Basisscholen wijken van verschillende wetten en regels af met de intentie om hun onderwijs anders in te kunnen richten, bijvoorbeeld door educatieve keuzedagen of (fysio)therapie onder schooltijd.
Voortgezet onderwijs			
Toetsing en examinering	10	14	Scholen mogen afwijken van wetten en regels rondom toetsing en examinering ten behoeve van begeleiding van gezakte leerlingen en ruimere examenregelingen.
Curriculum	8	12	Scholen mogen afwijken van wetten en regels rondom het curriculum, onder andere om nieuwe vakken op te zetten en andere combinaties van vakken mogelijk te maken.
Bevoegdheid docenten	5	5	Via een nieuwe procedure kunnen docenten uit het buitenland en bevoegde docenten die een ander vak willen geven bevoegd verklaard worden voor een vak zonder opnieuw een studie te moeten voltooien.

Gedurende de looptijd van het experiment doet een consortium bestaande uit Oberon, het Kohnstamm Instituut en EDventure onderzoek naar de invloed van het experiment op innovatie, kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs (Van Der Vegt et al., 2016, pp. 7-8). In november 2016 heeft het consortium de eerste rapportage uitgebracht over de voortgang van het experiment. Op dat moment hadden negen van de 22 scholen uit het primair onderwijs één of meer meldingen gemaakt en daar is sindsdien nog een school bijgekomen. De opvallendste uitkomst van deze rapportage was dat sommige plannen van scholen al mogelijk waren binnen de huidige wet- en regelgeving (Van Der Vegt et al., 2016, p. 5). Dit lijkt in lijn met de uitkomsten van eerdere experimenten regelluw en maakt het daarom interessant om het experiment Regelluwe scholen te bestuderen.

2.5 Conclusie

Druk binnen de publieke sector is een aanhoudend onderwerp in het maatschappelijke en academische debat, waarbij er sprake is van twee tegengestelde perspectieven op hoe er met deze druk moet worden omgegaan. Het eerste perspectief stelt dat autonomie teruggegeven moet worden aan professionals, terwijl er binnen het tweede perspectief juist gepleit wordt voor vernieuwing van professionele praktijken. In het debat over druk in het onderwijs lijkt het eerste perspectief op druk in de publieke sector dominant, aangezien oplossingen voor druk meestal buiten docenten worden gezocht, bijvoorbeeld bij schoolleiders of de politiek. In het kader van dit onderzoek is in het bijzonder regeldruk in de publieke sector in kaart gebracht. Over het algemeen blijken publieke professionals

goedwillend zijn ten opzichte van wetten en regels, maar zijn ze kritischer op hoe ze worden uitgevoerd. In het onderwijs wordt er regeldruk ervaren door professionals, maar deze regeldruk blijkt ook door andere partijen dan de overheid veroorzaakt te worden. De overheid heeft de afgelopen decennia middels verschillende interventies geprobeerd om regeldruk te verminderen. Dit geldt ook voor het onderwijs, waarbij het accent in de meest recente interventies vooral heeft gelegen bij de beleving van het onderwijs en interactie tussen het onderwijsveld en de overheid. Een van deze recente interventies is het experiment Regelluwe scholen: een experiment waarin een beperkte groep scholen gedurende zes jaar mag afwijken van wet- en regelgeving. Dit experiment is interessant om als verzameling van overheidsinterventies te bestuderen, omdat het lijkt alsof het experiment, net zoals eerdere experimenten regelluw, meer bewustwording creëert van de huidige ruimte binnen wet- en regelgeving.

3. Managen van ervaren regeldruk

In dit hoofdstuk wordt het begrip regeldruk gedefinieerd en wordt theorie over het verminderen van regeldruk besproken. In paragraaf 3.1 wordt het concept regeldruk gedefinieerd en onderscheiden ten opzichte van andere gerelateerde begrippen. Paragraaf 3.2 gaat vervolgens dieper in op het begrip ervaren regeldruk en de verschillende interne en externe bronnen van regeldruk. Paragraaf 3.3 bespreekt hoe ervaren regeldruk afhankelijk is van het behoren tot een bepaalde groep belanghebbenden. Paragraaf 3.4 bespreekt de verschillende typen sturingsinterventies die relevant zijn voor dit onderzoek en paragraaf 3.5 gaat in op de randvoorwaarden waaronder deze sturingsinterventies ervaren regeldruk kunnen beïnvloeden. Paragraaf 3.6 verbindt de verschillende begrippen door middel van een theoretisch model voor vermindering van ervaren regeldruk. Tenslotte is in paragraaf 3.7 de conclusie van dit hoofdstuk te vinden.

3.1 Druk en regeldruk

Regeldruk is een begrip dat op verschillende manieren wordt gebruikt in kranten, overheidsrapporten en wetenschappelijke bronnen. Het wordt gebruikt om het geringe vertrouwen van de overheid in bedrijven en professionals aan te duiden, maar ook om kritiek te geven op de wet- en regelgeving van lokale overheden en de Europese Unie (Van Gestel & Hertogh, 2006, pp. 12-16). Het is daarom van belang om een regeldruk helder te definiëren in dit onderzoek. Zeker aangezien regeldruk ook gebruikt wordt naast begrippen als werkdruk, verantwoordingsdruk en administratieve lasten (Vergeer, 2017, p. 217). De volgende paragrafen definieert daarom regeldruk op zichzelf en ten opzichte van de gerelateerde begrippen.

3.1.1 Druk in de publieke sector

Er kan sprake zijn van verschillende soorten druk op publieke organisaties en –professionals. *Werkdruk* is een term die vooral wordt gebruikt om de door werk veroorzaakte druk te beschrijven van individuele werknemers. Werkdruk treedt op wanneer ‘‘er een disbalans is ontstaan tussen de eisen van het werk wat betreft inhoud van het werk en de context van het werk en de mogelijkheden van de werknemer om het werk goed uit te voeren’’ (Wiezer et al., 2012, p. 26).

Verantwoordingsdruk kan zowel door publieke organisaties als publieke professionals worden ervaren. Verantwoording wordt gedefinieerd als ‘‘een sociale relatie waarbij een actor zich verplicht voelt om zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een relevante ander’’ (Bovens, 2005, p. 26). Verantwoording kost tijd en moeite voor publieke professionals en -organisaties en kan daarom druk veroorzaken, zeker als er meerdere partijen zijn waar verantwoording aan moet worden afgelegd.

Een Engelse term die wordt gebruikt om druk in de publieke sector te beschrijven is ‘*administrative burdens’*. Deze term beschrijft het ongemak dat burgers ervaren in hun interactie met de overheid (Burden, Canon, Mayer & Moynihan, 2012, p. 745). Volgens Moynihan, Herd en Harvey (2014, p. 43) omvat administrative burdens drie typen ‘kosten’: de leerkosten om informatie te krijgen over publieke diensten, de psychologische kosten zoals stigma’s, stress en machteloosheid en de nalevingskosten die worden veroorzaakt door administratieve vereisten.

Twee begrippen worden geassocieerd met de nalevingskosten van administrative burden, namelijk *administratieve last* en *onnodige bureaucratie.* Administratieve lasten zijn ‘‘de door regels en standaarden veroorzaakte administratieve handelingen die ten behoeve van de overheid, derden en

de eigen beroepsbeoefening moeten worden verricht'' (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p. 236). Onnodige bureaucratie gaat ook over de druk door administratieve handelingen, maar stelt dat deze handelingen druk veroorzaken doordat zij niet nodig of nuttig zijn voor het te bereiken doel (Widlak, 2014 *in* Kuiper et al. 2015, p. 11; De Jong, 2016, p. 11).

Onnodige bureaucratie moet niet verward worden met *bureaucratisme.* Dit is namelijk een algemene term om te beschrijven wat er gebeurt als bureaucratie ontaardt. Dan worden regels en procedures namelijk een doel op zich in plaats van een middel om doelen te bereiken (Merton, 1968, p. 260). Dit kan druk veroorzaken doordat de regels en procedures niet meer in dienst staan van de te bereiken doelen.

3.1.2 Definitie regeldruk

De meest eenduidige definitie van regeldruk tot zover komt van Noordegraaf en Sterrenburg (2009, p. 235). Volgens hen heeft regeldruk ''betrekking op de vele c.q. te veel regels met administratieve gevolgen, de (te) grote verplichtingen om zaken bij te houden, en om aan (te) hoge eisen van vaak meerdere overheidsinstanties te voldoen''. 'Red tape' is het Engelse begrip dat het meest overeenkomt met het Nederlandse begrip regeldruk. De meest gebruikte definitie van red tape komt van Bozeman (Feeney & Bozeman, 2009, p. 710). Hij definieert red tape als ''rules, regulations and procedures that remain in force and entail a compliance burden but do not advance the legitimate purposes the rules were intended to serve'' (2000, p. 12). Beide auteurs leggen in hun definities de nadruk op de lasten die professionals kunnen ondervinden als gevolg van wet- en regelgeving. Bozeman (2000, p. 12) hanteert echter een nauwere definitie: red tape kan volgens hem alleen optreden wanneer een wet of regel zijn doel niet bereikt. De kritiek op deze definitie is dat wetten en regels die hun doel bereiken alsnog lasten kunnen veroorzaken voor professionals en dus ook regeldruk teweeg kunnen brengen. Aangezien deze lasten binnen de definitie van Noordegraaf en Sterrenburg (2009, p. 235) wel tot regeldruk gerekend worden, is deze ruimere definitie gekozen voor dit onderzoek.

Op basis van deze definitie is het mogelijk om regeldruk te relateren aan de begrippen uit de vorige paragraaf. Regeldruk kan bijdragen aan werkdruk wanneer wet- en regelgeving de eisen van het werk verhogen en daardoor bijdragen aan de eerder beschreven disbalans. Dit wordt bevestigd door het onderzoek van Kuiper et al. (2015, p. 72) waarin een samenhang gevonden is gevonden tussen een hoge mate van ervaren regeldruk en een hoge werkdruk.[1] Regeldruk kan ook bijdragen aan verantwoordingsdruk, namelijk door via wet- en regelgeving meer verantwoording te eisen aan publieke organisaties en –professionals. De nalevingskosten van administrative burdens, administratieve lasten en onnodige bureaucratie vallen binnen de definitie van Noordegraaf en Sterrenburg (2009, p. 235) en worden dus gezien als onderdeel van regeldruk. Daarnaast zorgen (te) hoge eisen vanuit wet- en regelgeving ook voor regeldruk (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p. 235). In het onderwijs zouden dit bijvoorbeeld de eisen omtrent het aantal verplichte lesuren of de te bereiken kerndoelen kunnen zijn. Wetten en regels over deze twee onderwerpen hebben geen tot weinig administratieve gevolgen voor scholen. Toch kunnen deze regels als beperkend worden ervaren doordat scholen minder flexibel zijn in hun onderwijstijden of minder zeggenschap hebben over de inhoud van het curriculum. In Tabel 7 op de volgende pagina wordt een overzicht gegeven van de verschillende soorten druk in de publieke sector en hun relatie tot regeldruk.

[1] Kuiper et al. (2015, p. 20) hebben onderzoek gedaan naar ervaren bureaucratie. Hun definitie van dit concept komt echter overeen met de definitie van ervaren regeldruk die in dit onderzoek wordt gehanteerd.

Tabel 7
Definities van soorten druk in de publieke sector en hun relatie tot regeldruk

Begrip	Definitie	Relatie tot regeldruk
Regeldruk	‘‘De vele c.q. te veel regels met administratieve gevolgen, de (te) grote verplichtingen om zaken bij te houden, en om aan (te) hoge eisen van vaak meerdere overheidsinstanties te voldoen’’ (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p. 235).	n.v.t.
Werkdruk	‘‘Een situatie waarin er een disbalans is ontstaan tussen de eisen van het werk wat betreft inhoud van het werk en de context van het werk en de mogelijkheden van de werknemer om het werk goed uit te voeren’’ (Wiezer et al., 2012, p. 26).	Regeldruk blijkt samen te hangen met werkdruk, maar ook andere vormen van druk kunnen voor werkdruk zorgen.
Verantwoordingsdruk	‘‘Een sociale relatie waarbij een actor zich verplicht voelt om zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een relevante ander’’ (Bovens, 2005, p. 26).	Regeldruk kan verantwoordingsdruk veroorzaken via wet- en regelgeving over verantwoording.
Administrative burdens	‘‘Een functie van de leerkosten, psychologische kosten en nalevingskosten die burgers ervaren in hun interactie met de overheid’’ (Moynihan, 2015, p. 43).	De nalevingskosten van administrative burdens zijn onderdeel van regeldruk.
Administratieve lasten	‘‘De door regels en standaarden veroorzaakte administratieve handelingen die ten behoeve van de overheid, derden en de eigen beroepsbeoefening moeten worden verricht’’ (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p. 236).	Administratieve lasten zijn onderdeel van regeldruk wanneer ze veroorzaakt worden door wet- en regelgeving.
Onnodige bureaucratie	Administratieve handelingen die niet nodig en nuttig zijn voor het te bereiken doel (zie o.a. Widlak, 2014 *in* Kuiper et al. 2015, p. 11; De Jong, 2016, p. 11).	Onnodige bureaucratie is onderdeel van regeldruk wanneer het veroorzaakt wordt door wet- en regelgeving.
Bureaucratisme	‘‘Regels en procedures worden een doel op zich in plaats van een middel om doelen te bereiken’’ (Merton, 1968, p. 260).	Bureaucratisme kan regeldruk veroorzaken, omdat regels niet meer als nuttig worden beschouwd.

3.2 Ervaren regeldruk

3.2.1 Feitelijke en ervaren regeldruk

Nu regeldruk in het algemeen is gedefinieerd kan er een verder onderscheid gemaakt worden tussen de feitelijke en ervaren regeldruk. Feitelijke regeldruk is in de inleiding omschreven als het objectieve aspect van regels. Dit gaat zowel om de hoeveelheid regels als de kosten van deze regels uitgedrukt in geld of tijd (Donker van Heel, Van Zutphen, Zoon, Pat en Stuivenberg, 2004, p. 19; Oude-Vrielink-Van Heffen & Reussing, 2005, p. 10; Stoter & Huls, 2006, p. 137). Ervaren regeldruk omvat juist subjectieve aspecten van wet- en regelgeving: het beschrijft in hoeverre druk door wet- en regelgeving wordt ervaren. Dit betekent dat het subject, ofwel degenen die wet- en regelgeving moeten volgen, als uitgangspunt wordt genomen (Van Gestel & Hertogh, 2006, p. 10). Ervaren regeldruk wordt daarom ook wel aangeduid met beleefde, immateriële of gepercipieerde regeldruk (Klaster, 2012; Stoter & Huls, 2006, p. 137; Van Gestel & Hertogh, 2006, p. 14). Een belangrijke theoretische achtergrond van ervaren regeldruk is het Thomas theorama uit de sociologie, dat vaak in één bekende zin wordt samengevat: ‘‘If men define situations as real, they are real in their consequences’’ (Thomas & Thomas, 1928, p. 572). Dit is ook het uitgangspunt bij ervaren regeldruk: zodra mensen regeldruk ervaren, dan heeft dit gevolgen voor deze mensen, los van de daadwerkelijke hoeveelheid en kosten van regels.

Voor dit onderzoek is een eigen definitie opgesteld van ervaren regeldruk, gebaseerd op de definitie van Donker Van Heel et al. (2004, p. 19). Zij definiëren ervaren regeldruk als ‘‘de irritatie die bij organisaties bestaat als gevolg van bepaalde regels die men veronderstelt te moeten naleven’’. Het woord ‘irritatie’ uit deze definitie wordt vervangen door de woorden lasten en beperkingen. Enerzijds zorgt regeldruk namelijk voor lasten, bijvoorbeeld in de vorm van toegenomen administratie (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p. 235). Anderzijds zorgt regeldruk voor beperkingen, bijvoorbeeld doordat bepaalde innovatieve ideeën in strijd zijn met regelgeving (DeHart-Davis & Pandey, 2005). Ook het woord ‘organisaties’ in de definitie van Donker van Heel wordt vervangen door ‘personen’, aangezien er een stakeholderbenadering wordt gehanteerd in dit onderzoek. Het woord ‘bestaat’ vervangen door ‘wordt ervaren’, aangezien dit beter past bij de term ‘ervaren regeldruk’. In dit onderzoek wordt bovendien gesteld dat personen op verschillende manieren regeldruk kunnen ‘ervaren’: doordat zij een bepaalde mening hebben over regeldruk, doordat zij het gevoel hebben dat ze onder druk staan door wet- en regelgeving en doordat zij in de praktijk merken dat ze belast of beperkt worden door wetten en regels. De uiteindelijke definitie van ervaren regeldruk wordt op basis van deze overwegingen daarom de volgende: ‘‘wat personen vinden, voelen en merken van de lasten en beperkingen als gevolg van bepaalde regels die men veronderstelt te moeten naleven’’.

Er is op dit moment nog weinig bekend over de relatie tussen de feitelijke regeldruk en de ervaren regeldruk. Het lijkt vanzelfsprekend dat meer regels en regels met hogere kosten zorgen voor een hogere ervaren regeldruk. Dit is ook de veronderstelling van De Jong en Zijlstra (2009, p. 20). Zij verwachten dat ‘wanneer het bestand aan geldende regelingen groot is, de kans op overbodige ballast, conflicterende regelingen, grote complexiteit, gebrekkige afstemming en administratieve lasten en ergernis waarschijnlijk toeneemt’. Toch hoeft een hoge feitelijke regeldruk niet altijd gepaard te gaan met een hoge ervaren regeldruk (Borry, 2016, p. 4). Dit blijkt onder andere uit een onderzoek van de Kafkabrigade: in dit onderzoek werd lage feitelijke regeldruk geconstateerd, terwijl er een hoge regeldruk werd ervaren (Widlak, 2015 *in* Kuiper et al., 2015, p. 14). Dit onderzoeksresultaat laat nogmaals het belang zien van meer kennis over hoe ervaren regeldruk verminderd kan worden.

Tabel 8
Definities regeldruk, feitelijke regeldruk en ervaren regeldruk

Begrip	Definitie	Literatuur
Regeldruk	De vele c.q. te veel regels met administratieve gevolgen, de (te) grote verplichtingen om zaken bij te houden, en om aan (te) hoge eisen van vaak meerdere overheidsinstanties te voldoen	Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p. 235
Feitelijke regeldruk	De hoeveelheid wetten en regels en de kosten van het opvolgen en uitvoeren van de wet of regel in geld en tijd.	o.a. Oude-Vrielink-Van Heffen & Reussing, 2005, p. 10; Stoter & Huls, 2006, p. 137
Ervaren regeldruk	Wat personen vinden, voelen en merken van de lasten en beperkingen als gevolg van bepaalde regels die men veronderstelt te moeten naleven	Aangepaste definitie van Van Donker Van Heel et al., 2004, p. 19

3.2.2 Ervaren regeldruk vanuit verschillende partijen

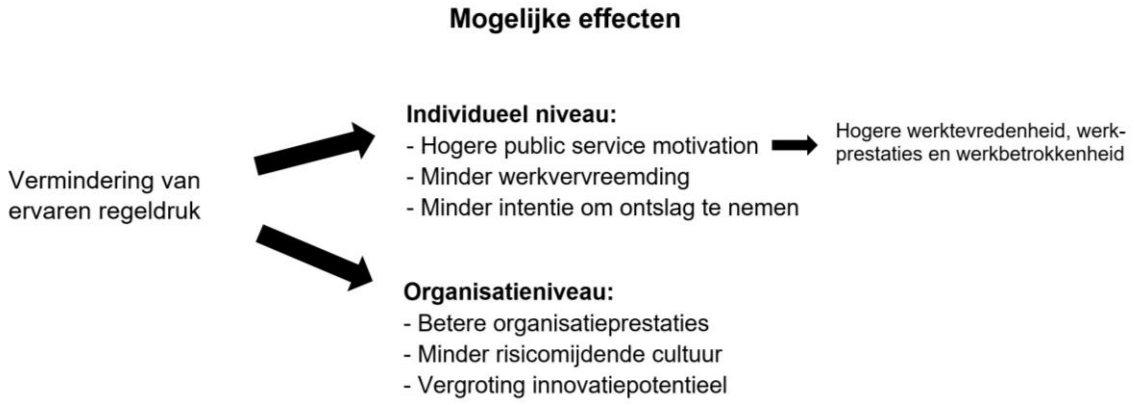
In dit onderzoek ligt de nadruk op de invloed van het experiment Regelluwe scholen op de ervaren regeldruk afkomstig van de overheid. Het verlagen van de regeldruk vanuit de overheid is immers het doel van overheidsinterventies als het experiment. Ook de regels en procedures binnen organisaties zelf kunnen echter voor regeldruk zorgen. In de literatuur wordt deze regeldruk aangeduid als interne regeldruk, terwijl de regeldruk vanuit de overheid wordt aangeduid als externe regeldruk (Bozeman, 1993, p. 289). Ook in recent empirisch onderzoek blijkt dit onderscheid nog relevant: Klaster (2012, p. 7) maakt in haar onderzoek naar ervaren regeldruk in het onderwijs namelijk onderscheid tussen regeldruk vanuit de overheid en regeldruk vanuit het management van organisaties. Volgens Noordegraaf en Sterrenburg (2009, pp. 235-241) zijn derde partijen en de beroepsgroep zelf ook externe bronnen van regeldruk. Derde partijen, zoals de inspectie, samenwerkingsverbanden of andere organisaties, kunnen bepaalde regels en procedures opleggen die voor regeldruk kunnen zorgen. Ook de beroepsgroep kan op deze manier regeldruk veroorzaken. Docenten hebben als beroepsgroep echter een beperkte invloed en macht (Noordegraaf, 2015, pp. 125-126), waardoor dit in het onderwijs minder van toepassing kan zijn.

3.2.3 Negatieve effecten van een hoge ervaren regeldruk

Het afgelopen decennium is er steeds meer bekend geworden over de negatieve effecten van een hoge ervaren regeldruk. Dit betreft zowel de gevolgen op individueel niveau als op organisatieniveau. Een kwantitatieve studie van Moynihan en Pandey (2007, pp. 46-48) toonde een samenhang aan tussen hoge ervaren regeldruk en lage public service motivation van publieke werknemers. ‘Public service motivation’ is het verlangen om het publieke belang te dienen (Rainey, 1997, p. 216) en hangt positief samen met werktevredenheid, werkprestaties en werkbetrokkenheid (Ritz, Brewer & Neumann, 2016, p. 15). Ervaren regeldruk kan op deze aspecten een negatief effect hebben via een negatieve invloed op public service motivation. Bovendien kan volgens Moynihan en Pandey (2007, p. 47) ervaren regeldruk ervoor zorgen dat werknemers in mindere mate het gevoel hebben dat hun werk het publieke belang dient. Uit een ander onderzoek blijkt bovendien dat ervaren regeldruk ook samenhangt met werkvervreemding (DeHart-Davis & Pandey, 2005) en de intentie om ontslag te nemen (Giauque, Ritz, Varone & Anderfuhren-Biget, 2012).

Op organisatieniveau heeft een hoge ervaren regeldruk ook verschillende negatieve effecten. Een van de meest bekende negatieve effecten van ervaren regeldruk is de negatieve invloed ervan op de prestaties van overheidsorganisaties. De achterliggende gedachte is dat het ervaren van druk door wet- en regelgeving ervoor zorgt dat overheidsorganisaties minder goed gaan presteren. Vele onderzoeken hebben de negatieve samenhang tussen ervaren regeldruk en organisatieprestaties bevestigd (Tummers, Weske, Bouwman & Grimmelikhuijsen, 2012, pp. 323-234). Deze organisatieprestaties zijn op verschillende manieren gemeten, bijvoorbeeld door een beoordeling van de kwaliteit door interne en externe stakeholders (Brewer & Walker, 2010, p. 238) of door zowel kwantitatieve als kwalitatieve data over prestaties (Pandey, Coursey & Moynihan, 2007). Naast negatieve effecten op organisatieprestaties blijkt een hoge ervaren regeldruk ook geassocieerd te worden met een meer risicomijdende organisatiecultuur (Feeney & DeHart-Davis, 2009) en verminderd innovatiepotentieel (DeHart-Davis & Pandey, 2005).

In Figuur 3 wordt een overzicht gegeven van de (mogelijke) effecten van de vermindering van ervaren regeldruk, gebaseerd op de onderzoeken die in deze paragraaf zijn aangehaald.



Figuur 3. Mogelijke effecten van vermindering van ervaren regeldruk.

3.3 Ervaren regeldruk onder stakeholders

Al sinds de opkomst van de term regeldruk wordt benadrukt dat de ervaring van regeldruk kan verschillen per individu of per groep. Waldo stelde dit voor het eerst in 1964 (p. 399) toen hij schreef ‘‘one man’s red tape is another man’s system’’. Kaufman (1977, p. 4) benoemde dit een aantal jaar later nog sterker door te schrijven ‘‘one person’s red tape may be another’s treasured safeguard’’. In 1993 werd door Bozeman een eerste definitie opgesteld van regeldruk die rekening houdt met de afhankelijkheid van groepen belanghebbenden, ofwel stakeholders. Regeldruk wordt daarin omschreven als ‘‘organizational rules, regulations and procedures that remain in force and entail a compliance burden but serve no object valued by a given stakeholder group’’ (p. 284). De definitie van Bozeman past binnen ‘stakeholder theory’, een bredere theorie over de invloed van stakeholders in en op organisaties die ook opkwam in de jaren ’90. In de literatuur over stakeholder theory zijn drie tradities te herkennen: normatief, instrumenteel en beschrijvend (Donaldson & Preston, 1995, pp. 73-85). Onderzoek naar de ervaren regeldruk van stakeholders is te plaatsen binnen de beschrijvende traditie van stakeholder theory, aangezien in dit soort onderzoek de actie en interactie van stakeholders binnen een organisatie wordt beschreven.

Ondanks de aandacht voor stakeholders in theorie over ervaren regeldruk is er tot op heden in empirisch onderzoek naar regeldruk nog weinig onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen stakeholders (Feeney & Bozeman, 2009, pp. 710-711). Het meeste onderzoek heeft namelijk de algemene perceptie van regeldruk bevraagd bij respondenten die verspreid waren over verschillende organisaties. Dit komt met name doordat er meer interesse is in regeldruk in het algemeen en doordat het onderscheiden van verschillende groepen stakeholders methodologische uitdagingen opleverde. Feeney en Bozeman (2009, pp. 711-712) beargumenteren dat er in toekomstig onderzoek meer aandacht moet zijn voor verschillende groepen stakeholders. Hun belangrijkste reden voor deze stellingname is dat in veel onderzoeken de onterechte aanname wordt gedaan dat één individu een goede indruk kan geven van de ervaren regeldruk voor de gehele organisatie. Dit is een ongeloofwaardige aanname die ten koste gaat van de validiteit van onderzoek. Nieuw onderzoek naar ervaren regeldruk zou zich daarom moeten focussen op de ervaren regeldruk van verschillende stakeholders.

Dit onderzoek sluit aan bij de visie van Feeney en Bozeman (2009, pp. 711-712) en maakt daarom onderscheid tussen verschillende typen stakeholders. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het onderscheid tussen primaire en secundaire stakeholders zoals dat binnen stakeholder theory wordt gehanteerd. Primaire stakeholders zijn de groepen die van essentieel belang zijn voor het voortbestaan van de organisatie. Er zijn twee typen primaire stakeholders: stakeholders met een formele relatie tot de organisaties, zoals werknemers en klanten, en stakeholders die wettelijke macht hebben over de organisatie, zoals toezichthouders en de Tweede Kamer (Clarkson, 1995, p. 106). Secundaire stakeholders beïnvloeden een organisatie of worden beïnvloed door een organisatie, maar zijn niet noodzakelijk voor hun voortbestaan. Bovendien zijn de relaties tussen secundaire stakeholders en een organisatie minder formeel (Clarkson, 1995, p. 107). Voorbeelden van deze stakeholders zijn sectororganisaties, belangenorganisaties, NGOs en religieuze organisaties.

3.4 Sturingsinterventies

De overheid probeert met behulp van verschillende sturingsinterventies invloed uit te oefenen op de maatschappij. Ook bij overheidsacties gericht op het verminderen van ervaren regeldruk worden dergelijke sturingsinterventies ingezet. Deze paragraaf geeft een theoretische beschrijving van de typen sturingsinterventies die worden ingezet binnen het experiment Regelluwe scholen als een van deze overheidsacties. In nationale en internationale typologieën komen drie typen sturingsinterventies telkens terug, namelijk juridische, economische en communicatieve sturingsinterventies (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 228; Lascoumes & Le Gales, 2007, pp. 11-14; Bemelmans-Videc, Rist & Vedung, 1998; de Bruijn & Heuvelhof, 1998). Er kan ook sprake zijn van een type sturingsinterventie dat in minder typologieën is opgenomen, namelijk symbolische sturingsinterventies.

Binnen het experiment staan de juridische sturingsinterventies centraal, aangezien het experiment draait om de mogelijkheid voor scholen om af te mogen wijken van wet- en regelgeving. Er zijn echter ook communicatieve sturingsinterventies verbonden aan het experiment, bijvoorbeeld de website voor deelnemende scholen, georganiseerde bijeenkomsten en nieuwsbrieven. Bovendien zouden er bedoeld of onbedoeld symbolen gebruikt kunnen worden om betekenis te geven aan het experiment. Economische sturingsinterventies zijn niet van toepassing, aangezien scholen die deelnemen aan het experiment geen extra geld of middelen ontvangen. Vandaar dat in de komende paragraaf alleen de juridische, communicatieve en symbolische sturingsinterventies verder worden uitgewerkt.

3.4.1 Juridische sturingsinterventies

Juridische sturingsinterventies worden gekenmerkt als de eerste generatie sturingsinterventies en worden daarom beschouwd als het 'klassieke' sturingsinstrumentarium van de overheid. Sinds de negentiende eeuw zijn er naast wetten en regels veel verschillende soorten juridische sturingsinterventies gekomen, waaronder toezichtregels, planvoorschriften en convenanten. De verschillende juridische sturingsinterventies kunnen worden gekarakteriseerd door de mate waarin zij verruimend of beperkend zijn met betrekking tot het gedrag van de betrokkenen. Een indicator voor het verruimende of beperkende karakter van wetten en regels is de keuzevrijheid van betrokkenen bij het toepassen van een wet of regel (Van Den Heuvel, 2005, pp. 26-27). De juridische sturingsinterventies staan centraal in het experiment Regelluwe scholen, aangezien het experiment draait om het afwijken van wet- en regelgeving. Het precieze juridische sturingsinterventie dat is gebruikt binnen het experiment is een besluit: een ''schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling'' (Burkens, Kummeling, Vermeulen & Widdershoven, 2012, p. 63). In het besluit staat omschreven dat scholen door de Minister van OCW kunnen worden aangemerkt als regelluwe school en dat deze regelluwe scholen af mogen wijken van een bepaald aantal wetten en regels. Dit besluit kan als verruimend worden aangemerkt, omdat deelnemende scholen kunnen kiezen om gebruik te maken van de nieuwe experimenteerruimte.

3.4.2 Communicatieve sturingsinterventies

Communicatieve sturingsinterventies behoren tot de tweede generatie sturingsinterventies (De Bruijn en Heuvelhof, 1998, pp. 13-15). Er zijn veel verschillende communicatieve sturingsinterventies, waaronder voorlichting, lobby en reclame. Al deze sturingsinterventies zijn gericht op informatieoverdracht en informatie-uitwisseling, met als doel om externe effecten in de samenleving te bewerkstellingen (Van Den Heuvel, 2005, p. 93), zoals het verminderen van regeldruk. Binnen het experiment zijn de website, nieuwsbrieven, bijeenkomsten en het een op een contact met ambtenaren van OCW te beschouwen als communicatieve sturingsinterventies. Volgens Scholten (1991 *in* Van Den Heuvel, 2005, pp. 97-99) zijn er drie manieren waarop deze instrumenten ingezet kunnen worden, gebaseerd op de intentie van de zender. Ten eerste kunnen instrumenten instrumenteel ingezet worden wanneer het doel van de zender is om informatie over te brengen. Het accent ligt bij dit soort sturingsinterventies dan ook bij kennis en cognitie. Ten tweede kan het ingezet worden als ritueel. Dit soort communicatie is niet gericht op informatie en kennis, maar op emoties en affectie. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de Koning in zijn toespraak een oproep doet tot saamhorigheid. Ten derde kan er sprake zijn van een economisch motief: de zender schenkt en trekt aandacht voor iets ten behoeve van zijn eigen 'winst'.

3.4.2 Symbolische sturingsinterventies

Naast juridische en communicatieve sturingsinterventies kunnen ook symbolische sturingsinterventies worden ingezet binnen het experiment Regelluwe scholen. In dit type sturingsinterventies worden symbolen gebruikt om te beïnvloeden wat mensen over iets denken of voelen. Stone (2012, p. 157) omschrijft symbolen als ''anything that stands for something else''. Een symbool kan volgens haar een object, een persoon of een plek zijn, maar ook woorden, beelden, logo's of evenementen. Symbolische sturingsinterventies kunnen op drie manieren worden ingezet. Ten eerste kunnen symbolen gebruikt worden om een verhaal te vertellen over hoe de wereld in elkaar zit

en wat we kunnen doen om onze problemen op te lossen. De twee meest voorkomende verhaallijnen gaan over negatieve en positieve veranderingen en over macht en machteloosheid. Ten tweede kunnen symbolen worden ingezet als synecdoche: om te laten lijken dat één deel staat voor het geheel. Dit gebeurt onder andere wanneer er typische gevallen worden belicht die als voorbeeld worden genomen voor een probleem of situatie. De dramatisering rondom dit positieve of negatieve typische geval roept emoties op, verkleint het probleem en zorgt ervoor dat er minder kritische en analytische vragen over worden gesteld. Ten derde kunnen symbolen functioneren als metafoor. Bij metaforen is er sprake van een impliciete vergelijking, dat vaak voor een groter verhaal staat en een oplossingsrichting suggereert (Stone, 2012, pp. 158-178).

3.5 Randvoorwaarden voor het managen van ervaren regeldruk

Uit de literatuur blijkt dat er drie principes zijn voor het managen van ervaren regeldruk. Deze managementprincipes zijn theoretisch uiteengezet door Noordegraaf (2012). Hij beargumenteert dat regeldruk gemanaged kan worden door te sturen op betekenis, op eigenaarschap en op werkbaarheid. De principes zijn een aanvulling op de theorie over sturingsinterventies, omdat zij inzicht geven in de manieren waarop sturingsinterventies de ervaren regeldruk kunnen verminderen. Vandaar dat de managementprincipes in dit onderzoek als randvoorwaarden worden beschouwd waaronder sturingsinterventies ervaren regeldruk kunnen verminderen. Een uitwerking van de randvoorwaarden is te vinden in de volgende paragrafen.

3.5.1 Sturen op betekenis

De eerste randvoorwaarde draait om betekenis van regels en standaarden. Noordegraaf (2012, p. 116) stelt dat regels en standaarden betekenis moeten hebben voor professionals. Het moet voor hen duidelijk zijn waarom ze bepaalde regels of standaarden volgen. Dit betekent in het geval van registraties bijvoorbeeld dat niet de registratieverplichting an sich het probleem is voor professionals, maar juist onduidelijkheid over waar het voor dient of wat ermee gedaan wordt. Het belang van nut en relevantie wordt empirisch bevestigd in de onderzoeken van Vergeer (2017) en Klaster (2012). Vergeer (2017, pp. 201-202) onderscheidt in haar proefschrift op basis van interviews met ondernemers gepercipieerd nut als factor die invloed heeft op de ervaren regeldruk. Klaster (2012, pp. 86-88) concludeert eveneens dat docenten meer regeldruk ervaren wanneer de relevantie van een regel onduidelijk is.

Volgens Noordegraaf (2012, p. 116) is het mogelijk om op betekenis te sturen door het nut van een regel of standaard duidelijk te maken voor professionals. Dit betekent dat het voor professionals duidelijk moet zijn wat de regel inhoudt, waarom de regel er is en dat een regel zichtbare en herkenbare effecten heeft voor professionals. Volgens het onderzoek van Klaster (2012, p. 88) is communicatie een van de middelen om het doel en nut van wetten en regels te verduidelijken in het onderwijs. Dit geldt ook voor het bevorderen van professionaliteit: des te beter docenten in staat zijn om regels naar hun hand te zetten, des te minder regeldruk zij ervaren (Klaster, 2012, p. 8). Het onderzoek van Vergeer (2017, pp. 201-202) laat daarnaast zien dat vermindering van regeldruk pas succesvol is als het gepercipieerde nut van wetten en regels zwaarder weegt dan de gepercipieerde kosten. Indien er geen enkel duidelijk nut is van regels voor professionals, dan zouden regels weggehouden moeten worden van de werkvloer (Noordegraaf, 2012, p. 116). In dit geval kan een manager als ‘hitteschild’ fungeren door regels en standaarden waarvan het nut onduidelijk is weg te houden van de professionele praktijk (Weggeman, 2007).

Uit het onderzoek van TNS-NIPO en Actal (Ten Hoopen & Van Zijp, 2013) blijkt dat politieagenten, docenten en zorgpersoneel de begrijpelijkheid van het doel van wetten en regels als een van de sterkste aspecten van wet- en regelgeving beschouwen. Het is daarom mogelijk dat het experiment via betekenisgeving weinig invloed uitoefent op de vermindering van regeldruk, aangezien docenten op basis van het onderzoek al doordrongen zijn van het doel en nut van wetten en regels.

3.5.2 Sturen op eigenaarschap

De tweede randvoorwaarde heeft te maken met de mate waarin publieke professionals op de hoogte zijn van wet- en regelgeving en zich er mede-eigenaar van voelen. Wanneer professionals het gevoel hebben dat zij geen of weinig invloed hebben gehad op de totstandkoming en uitvoering van wet- en regelgeving is het volgens Noordegraaf (2012, p. 115) waarschijnlijker dat professionals druk ervaren door deze wet- en regelgeving. Zij hebben dan eerder het idee hebben dat regels en standaarden ‘van boven’ en ‘van buiten’ komen. Zowel de daadwerkelijke betrokkenheid van professionals als het gevoel betrokken te zijn geweest zijn hierbij van belang. Eigenaarschap kan bevorderd worden door wet- en regelgeving mede door professionals vast te laten stellen en door ze te betrekken bij de praktische uitvoering ervan. Verschillende onderzoeken geven een empirische onderbouwing van eigenaarschap als randvoorwaarde. Uit een review van kwalitatieve studies over organisatieverandering blijkt dat eigenaarschap en betrokkenheid belangrijk zijn voor het succes van een verandering (Oreg, Vakola en Armenaki, 2011, p. 491). Tummers (2011) heeft bovendien in een kwantitatieve studie aangetoond dat een lage gepercipieerde autonomie bij het uitvoeren van beleid een negatieve invloed heeft op de bereidheid van professionals om nieuw beleid te implementeren.

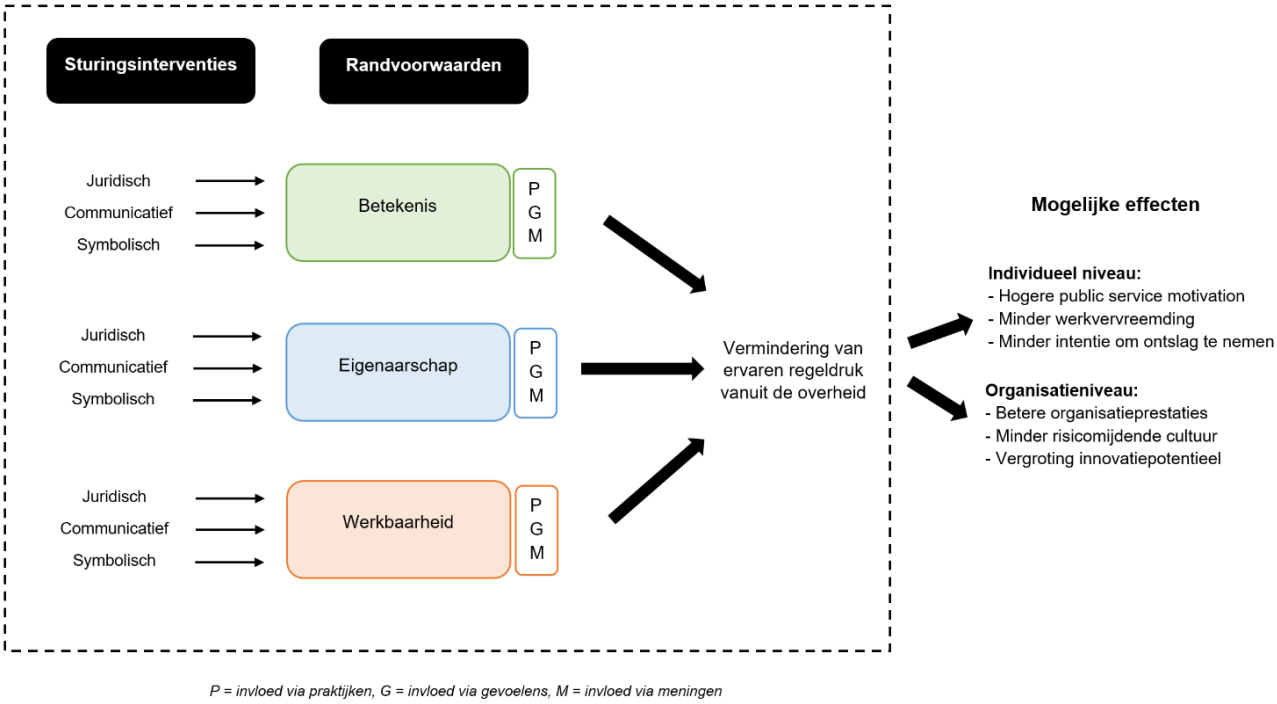
Uit de evaluatierapporten van eerdere experimenten regelluw die in hoofdstuk twee zijn aangehaald, bleek dat experimenten duidelijk hebben gemaakt dat er meer ruimte is binnen wet- en regelgeving dan eerst werd gedacht. Dit duidt op een hogere mate van eigenaarschap, aangezien er een beter beeld is van de mogelijkheden binnen wet- en regelgeving. In lijn met deze bevindingen is te verwachten dat eigenaarschap ook een rol speelt bij de vermindering van regeldruk binnen het experiment Regelluwe scholen.

3.5.3 Sturen op werkbaarheid

De derde randvoorwaarde gaat over werkbaarheid: het beïnvloeden van regeldruk door wetten, regels en standaarden zo op te stellen en te organiseren dat ze voor zo min mogelijk lasten zorgen. Volgens Noordegraaf (2012, p. 116) omvat werkbaarheid drie aspecten. Ten eerste gaat het er bij werkbaarheid om dat de uitvoering van regels en standaarden zo gemakkelijk mogelijk is. Het moet bijvoorbeeld niet zo zijn dat zaken dubbel en/of handmatig ingevoerd moeten worden. Dit kost namelijk tijd en leidt tot irritaties. Ten tweede moet ook begrijpelijk zijn hoe regels en standaarden praktisch toegepast moeten en kunnen worden in alledaagse werkpraktijken. Ten derde heeft werkbaarheid ook te maken met praktische belemmering bij de uitvoering van regels en standaarden door relaties met andere organisaties. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer politieagenten dossiers in veelvoud moet aanleveren aan het Openbaar Ministerie. Uit het onderzoek van Vergeer (2017, p. 133) komt nog een vierde aspect naar voren die onder werkbaarheid valt, namelijk de communicatie met overheidsinstanties. Uit het onderzoek bleek dat goed contact met overheidsinstanties en begrip van ambtenaren ook belangrijk was voor de werkbaarheid van regels.

3.6 Theoretisch model voor vermindering van ervaren regeldruk

Op basis van de theorie over ervaren regeldruk, sturingsinterventies en randvoorwaarden voor het verminderen van regeldruk is een theoretisch model opgesteld (Zie Figuur 4). Het gedeelte binnen de stippellijnen van het theoretische model geeft de scope van het onderzoek aan en beschrijft de mogelijke manieren waarop het experiment Regelluwe scholen de door stakeholders ervaren regeldruk zou kunnen verminderen. Uit het model blijkt dat de juridische, communicatieve en symbolische sturingsinterventies binnen het experiment via drie randvoorwaarden de ervaren regeldruk kunnen verminderen. Overeenkomstig met de definitie van ervaren regeldruk kunnen de randvoorwaarden ervaren regeldruk verminderen door de meningen, gevoelens en praktijken met betrekking tot regeldruk te veranderen. Ook dit is weergegeven in het model in de blokken naast de randvoorwaarden. Om onderscheid te maken tussen betekenis, eigenaarschap en werkbaarheid als randvoorwaarden hebben zij een verschillende kleur in het figuur. Aan de rechterkant van het figuur zijn op basis van de eerder aangehaalde kwantitatieve studies de mogelijke effecten van een verminderde regeldruk weergegeven. Het onderzoeken van deze effecten door het experiment Regelluwe scholen valt buiten het bereik van dit onderzoek. Om dit aan te geven is dit gedeelte van het figuur buiten de stippellijnen geplaatst.



Figuur 4. Theoretisch model voor vermindering van ervaren regeldruk vanuit de overheid.

3.7 Conclusie

In wetenschappelijke en maatschappelijke debatten heeft het begrip regeldruk verschillende betekenissen en wordt het gebruikt naast andere begrippen als werkdruk en administratieve lasten. Om begripsverwarring te voorkomen is regeldruk gedefinieerd en onderscheiden van gerelateerde begrippen. Daarnaast is een onderscheid gemaakt tussen feitelijke regeldruk als de objectieve aspecten

en ervaren regeldruk als de subjectieve aspecten van wet- en regelgeving. Ervaren regeldruk staat centraal in dit onderzoek en is daarom voorzien van een eigen definitie, namelijk ‘‘wat personen vinden, voelen en merken van de lasten en beperkingen als gevolg van bepaalde regels die men veronderstelt te moeten naleven’’ (aangepaste definitie van Van Donker van Heel et al., 2004, p. 19). Het is van belang om onderzoek te doen naar ervaren regeldruk, omdat het verschillende negatieve effecten heeft voor individuen en organisaties, zoals meer werkvervreemding en slechtere organisatieprestaties. Aangezien ervaringen per stakeholder kunnen verschillen is het daarbij van belang om onderscheid te maken tussen de verschillende interne en externe stakeholders en dit wordt in dit onderzoek dan ook gedaan. De overheid kan sturingsinterventies inzetten om regeldruk te verminderen. Drie typen sturingsinterventies zijn in het experiment Regelluwe scholen van belang, namelijk juridische, communicatieve en symbolische sturingsinterventies. Deze sturingsinterventies kunnen ervaren regeldruk beïnvloeden via drie randvoorwaarden, namelijk via betekenis, eigenaarschap en werkbaarheid.

4. Onderzoeksaanpak- en verantwoording

In dit hoofdstuk wordt de aanpak van dit onderzoek toegelicht en verantwoord. Paragraaf 4.1 gaat in op wetenschapsfilosofische en methodologische achtergronden. Paragraaf 4.2 bespreekt het onderzoeksdesign en de analyse-eenheid van het onderzoek. In paragraaf 4.3 wordt een overzicht gegeven van de verschillende fases van het onderzoek, die in de daarop volgende paragrafen worden beschreven: paragraaf 4.4 gaat in op de literatuurverkenning, paragraaf 4.5 gaat in op de dataverzameling, paragraaf 4.6 gaat in op de operationalisering van de theoretische concepten en paragraaf 4.7 gaat in op de data-analyse. Paragraaf 4.8 geeft een reflectie op de kwaliteit van het onderzoek met behulp van kwaliteitscriteria voor kwalitatief onderzoek. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie in paragraaf 4.9.

4.1 Aard van het onderzoek

4.1.1 Interpretatieve en positivistische onderzoeksbenadering

Dit onderzoek combineert een interpretatieve en een positivistische onderzoeksbenadering. Er is daarbij gebruik gemaakt van de overeenkomsten en verschillen tussen beide onderzoeks-benaderingen, ook wel 'interplay' genoemd (Schultz & Hatch, 1996). Interpretatieve en positivistische onderzoeksbenaderingen komen overeen omdat ze beiden gericht zijn op consensus: het ordenen en inzichtelijk maken van de werkelijkheid. Aangezien begrip van vermindering van regeldruk het doel is van dit onderzoek zijn beide onderzoeksmethodes geschikt. Er is echter gekozen om beide onderzoeksbenaderingen te combineren, omdat zij verschillende voordelen hebben die elkaar kunnen aanvullen. Deze voordelen hebben te maken met de manier waarop ze de twee benaderingen de werkelijkheid blootleggen. De interpretatieve benadering begrijpt de werkelijkheid vanuit de betekenis die mensen in bepaalde contexten geven aan de werkelijkheid, terwijl de positivistische benadering theorie centraal stelt voor het begrijpen van de werkelijkheid. Dit betekent dat interpretatief onderzoek een diepgaand begrip geeft van betekenissen in lokale contexten en dat positivistisch onderzoek juist generaliseerbare conclusies produceert (Deetz, 1996). Dit onderzoek combineert de twee onderzoeksbenaderingen, omdat het op beide manieren de werkelijkheid in kaart brengt. De invloed van het experiment op ervaren regeldruk is begrepen vanuit ervaringen van stakeholders met regeldruk en met experiment en de betekenis die zij aan deze ervaringen geven. Het duiden van deze betekenissen is echter gedaan met behulp van theorie en heeft ook geresulteerd in een herzien theoretisch model. Op deze manier is er zowel diepgaand inzicht gecreëerd in één context, terwijl er ook algemenere theoretische conclusies zijn getrokken die relevant kunnen zijn buiten deze context.

4.1.2. Kwalitatief onderzoek

Er is gebruik gemaakt van kwalitatieve methodes in dit onderzoek, omdat zij passen bij de eerder beschreven interpretatieve benadering. Dit komt doordat ze het mogelijk maken om de werkelijkheid te begrijpen vanuit het perspectief van de deelnemers. In tegenstelling tot kwantitatief onderzoek kunnen deelnemers in kwalitatief onderzoek in hun eigen woorden beschrijven hoe ze de werkelijkheid ervaren. Dit maakt het voor onderzoekers mogelijk om erachter te komen welke betekenissen deelnemers geven aan hun omgeving (Boeije, 2010, pp. 12-14). Dit past bovendien bij de stakeholderbenadering van dit onderzoek. In deze benadering worden verschillende groepen

stakeholders onderscheiden voor wie het experiment elk een eigen betekenis kan hebben. Door kwalitatieve methodes is het mogelijk om de verschillende perspectieven van deze stakeholders aan het licht te brengen. Kwalitatief onderzoek is ook gebruikt in dit onderzoek omdat het geschikt is voor beschrijvende en verklarende onderzoeksvragen (Boeije, 2010, p. 32). In dit onderzoek is ook sprake van deze twee typen onderzoeksvragen: er wordt gezocht naar een beschrijving van de rol van ervaren regeldruk bij het experiment Regelluwe scholen en een verklaring van de eventuele veranderingen in de ervaren regeldruk door het experiment. Kwalitatief onderzoek is geschikt voor beschrijvende onderzoeksvragen omdat de onderzoeksmethodes flexibel van aard zijn. De onderzoeker kan daardoor inspelen op deelnemers, bijvoorbeeld door vervolgvragen te stellen in interviews, wat zorgt voor rijkere en uitgebreidere beschrijvingen. Het iteratieve karakter van kwalitatief onderzoek maakt het geschikt voor het beantwoorden van verklarende onderzoeksvragen: doordat dataverzameling en analyse naast elkaar plaatsvinden kunnen de (voorlopige) inzichten van het onderzoek getoetst en ontwikkeld worden tot een model dat gegrond is in de data (Boeije, 2010, pp. 32-22).

4.2 Onderzoeksdesign

4.2.1 Experiment Regelluwe scholen

Het doel van dit onderzoek is om kennis te genereren over de wijze waarop een overheidsinterventie ervaren regeldruk kan verminderen. Om deze kennis te kunnen genereren wordt in dit onderzoek één verzameling van sturingsinterventies onder de loep genomen, namelijk het experiment Regelluwe scholen. Er is voor deze overheidsinterventie gekozen, omdat er aanwijzingen zijn dat experimenten regelluw de ervaren regeldruk van betrokkenen. Daarnaast worden dit soort experimenten steeds meer door de overheid gebruikt om regeldruk te verminderen (zie paragraaf 2.4). Dit maakt het interessant om onderzoek te doen naar de invloed die deze experimenten hebben op de ervaren regeldruk van betrokkenen. Het experiment Regelluwe scholen is tot slot gekozen vanwege de positieve aandacht die het heeft gekregen vanuit de politiek en vanuit het onderwijsveld. Het experiment wordt door het kabinet namelijk regelmatig aangehaald om aan te tonen dat er wordt gewerkt aan het verlagen van de regeldruk in het onderwijs (zie o.a. Van Wezel & de Puy, 2014, p. 16; Tweede Kamer, 2016-2017, 29 515, nr. 385). Het onderwijsveld is zelfs zo enthousiast over het experiment dat zij een oproep gedaan hebben aan de staatssecretaris om het ook toegankelijk te maken voor niet-excellente scholen (De Vries, 2015).

4.2.2 Cross-sectioneel onderzoek

Dit onderzoek heeft een cross-sectioneel onderzoeksdesign. In dit design wordt op één moment gegevens verzameld van meerdere cases om informatie te verzamelen over de relatie tussen twee of meer variabelen (Bryman, 2012, pp. 59-63). Binnen dit onderzoek betekent het dat er gegevens worden verzameld bij verschillende stakeholders betrokken bij het experiment Regelluwe scholen om inzicht te geven in de relatie van dit experiment tot de vermindering van ervaren regeldruk. Aangezien dit een kwalitatief cross-sectioneel onderzoek is zijn de bevindingen contextgebonden. Dit betekent dat zij slechts in beperkte mate te generaliseren zijn naar alle scholen die deelnemen aan het experiment en in nog mindere mate naar scholen buiten het experiment. Het gaat hierbij om statistische generalisatie, ofwel de generalisatie naar een bepaalde onderzoekspopulatie (Yin, 2009, p. 15). Het doel van dit onderzoek is echter niet statistische generalisatie, maar analytische generalisatie. Dit houdt in dat er wordt gestreefd naar het uitbreiden en opstellen van theorieën (Yin,

2009, p. 15). Aangezien theorievorming het primaire doel is van dit onderzoek, is een kwalitatief cross-sectioneel onderzoek erg geschikt. Bovendien kunnen scholen, of andere organisaties die te maken hebben met regeldruk, op basis van de beschrijvingen in het onderzoek beslissen of de theoretische inzichten ook van hen van waarde kunnen zijn.

4.2.3 Analyse-eenheid

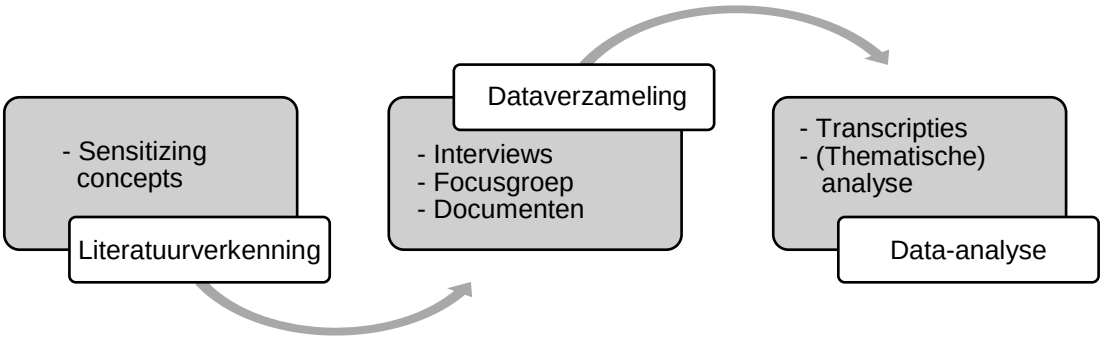
De analyse-eenheid in dit onderzoek zijn de verschillende stakeholders die betrokken zijn bij het experiment Regelluwe scholen. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen primaire en secundaire stakeholders.

In lijn met de theorie uit paragraaf 3.3 zijn de primaire stakeholders van essentieel belang voor de uitvoering en het voortbestaan van het experiment. Scholen kunnen ondergebracht worden onder dit type stakeholders, omdat er zonder deelnemende scholen geen experiment zou zijn. Binnen scholen kunnen medewerkers vanuit hun hiërarchische positie echter verschillende ervaringen hebben met het experiment. Vandaar dat de schoolleiding en docenten onderscheiden worden als verschillende stakeholders. In het primair onderwijs wordt onder 'de schoolleiding' directeuren en adjunct-directeuren verstaan. In het voortgezet onderwijs valt onder 'de schoolleiding' de schoolleider en de teamleiders van de school. Docenten en de schoolleiding worden als stakeholders bestudeerd binnen de context van vier deelnemende scholen: twee in het primair onderwijs en twee in het voortgezet onderwijs. Er is echter geen sprake van een meervoudige casestudie, omdat niet de scholen maar de docenten en de schoolleiding de analyse-eenheid zijn. Naast docenten en de schoolleiding van de deelnemende scholen is OCW ook een primaire stakeholder, aangezien het ministerie vanuit de overheid verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment.

Vanuit de theorie zijn de secundaire stakeholders in dit onderzoek de organisaties die niet essentieel zijn voor het experiment, maar er wel invloed op hebben of erdoor beïnvloed worden. Deze beschrijving past bij sectororganisaties en belangenorganisaties, omdat zij (beperkte) invloed kunnen uitoefenen op het experiment en er een mening over kunnen hebben, maar zij niet noodzakelijk zijn voor de uitvoering en het voortbestaan ervan.

4.3 Onderzoeksfases

Het onderzoek kende drie fases: literatuurverkenning, dataverzameling, data-analyse en een expertmeeting. De fases zijn in het onderstaande figuur weergegeven en worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.



Figuur 5. Fasering van het onderzoek.

4.4 Literatuurverkenning

De eerste fase van het onderzoek was een literatuurverkenning ten dienste van het empirische deel van het onderzoek. De verkenning heeft geresulteerd in de literatuurbespreking van hoofdstuk drie, waarin de belangrijkste concepten en theorieën voor de vraagstelling van dit onderzoek zijn uitgewerkt. Deze uitwerking is gedaan aan de hand van 'sensitizing concepts': theoretische concepten die de onderzoeker als hulpmiddel gebruikt om naar de werkelijkheid te kijken. De concepten staan echter niet vast: er is ruimte voor verdere uitwerkingen en alternatieve benaderingen van het concept (Bryman, 2012, p. 388). De onderzoeker kan hierdoor het perspectief van degenen waarnaar onderzoek wordt gedaan centraal stellen en vanuit dit perspectief de werkelijkheid duiden en begrijpen. De concepten en theorie worden daarom ook beschouwd als richtinggevend in plaats van leidend.

4.5 Dataverzameling

Er wordt op drie manieren data verzameld voor dit onderzoek: door middel van semi-gestructureerde interviews, focusgroepen en documenten. In Tabel 9 wordt een overzicht gegeven van hoe deze onderzoeksmethoden zich verhouden tot de onderzoeksvragen. In de volgende paragrafen wordt per onderzoeksmethode een verdere toelichting gegeven.

Tabel 9
Overzicht van de onderzoeksvragen en de gekozen methoden voor dataverzameling

Onderzoeksvraag	Interviews	Focusgroep	Documenten
Hoe ervaren stakeholders van het experiment Regelluwe scholen regeldruk in het onderwijs?	x	x	
Op welke wijze en onder welke randvoorwaarden verminderen de sturingsinterventies binnen het experiment Regelluwe scholen de door stakeholders ervaren regeldruk?	x	x	x

4.6.1 Semi-gestructureerde interviews

De semi-gestructureerde interviews zijn de belangrijkste onderzoeksmethode om de drie empirische deelvragen te beantwoorden, omdat er middels de interviews data is verzameld onder alle primaire en secundaire stakeholders. De focusgroepen en documentenanalyse leveren daarentegen alleen data over de stakeholders binnen de deelnemende scholen. Er is gekozen voor semi-gestructureerde interviews in plaats van (on)gestructureerde interviews, omdat zij voldoende gestructureerd zijn om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, terwijl ze tegelijkertijd genoeg ruimte bieden voor het perspectief van respondenten (Galletta, 2013). Een interviewleidraad is gebruikt om structuur aan te brengen in de interviews. De leidraad bestaat uit drie onderwerpen, gebaseerd op de drie centrale concepten uit de literatuurverkenning, namelijk: ervaren regeldruk, sturingsinterventies en randvoorwaarden voor het verminderen van regeldruk. De operationalisering van deze concepten tot concrete interviewvragen is beschreven in paragraaf 4.6 en de volledige interviewleidraad is te vinden in Bijlage 1.

In de vorige paragraaf is beschreven dat docenten en de schoolleiding van vier scholen zijn geïnterviewd. De selectie van de vier scholen is gemaakt aan de hand van de beschikbaarheid van scholen voor dataverzameling en het aantal meldingen dat zij hebben gemaakt. Wanneer een school namelijk veel meldingen maakt dan kan dit namelijk een aanwijzing zijn dat er in deze school ook meer regeldruk wordt ervaren. Zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs is daarom één school met veel meldingen en één school met een gemiddeld aantal meldingen geselecteerd. Door beide typen scholen te selecteren wordt beoogd de representativiteit van de resultaten te verhogen. De selectie van de vier scholen is ter controle voorgelegd aan een van de projectleiders van het monitoronderzoek van het experiment Regelluwe scholen. Gezien het contact van de projectleider met de vier scholen, kon hij bevestigen dat de scholen geschikt waren voor de casestudie en dat er geen sprake is van speciale omstandigheden op een of meer van de scholen. In Tabel 10 is een overzicht te vinden van de vier scholen uit het onderzoek en de hoeveelheid en de type meldingen die zij hebben gedaan.

Tabel 10
Overzicht van de vier deelnemende scholen en het aantal en het type meldingen per school

School	Aantal meldingen	Type meldingen
Primair onderwijs		
St. Nicolaasschool Haren	1	Schooljaarverslag en schoolwerkplan i.p.v. een vierjaarlijks schoolplan
OBS De Venen Reeuwijk	4	Vijf instroommomenten kleuters
		Educatieve Keuzedagen
		Afschaffing schoolplan, werken met jaarplannen
		Meer onderwijstijd meer ontwikkeltijd
Voortgezet onderwijs		
Kadinsky College Nijmegen	4	Alternatief voor eindexamens
		Bevoegdheid verruiming
		Deelexamens en septemberroute
		Chinese taal en cultuur als vak
Wolfert Tweetalig Rotterdam	7	Leerlingen eerder een profiel laten kiezen
		Afwijking herexamens voor leerlingen die examens doen op een hoger niveau
		Chinese taal en cultuur als vak
		Afschaffing vak Maatschappijleer
		Afwijking eindexamens Moderne Vreemde Talen
		Buitenlandse bevoegdheid
		Deelexamens en septemberroute

Per school zijn er twee docenten geïnterviewd en één of twee schoolleiders geïnterviewd en in het voortgezet onderwijs is er ook één teamleider per school geïnterviewd. De schoolleiders werden benaderd door de projectleider van Oberon of van het Kohnstamm Instituut die al eerder contact met hen had. De projectleiders hebben de schoolleiders verteld over het onderzoek en hebben aan hen gevraagd om deel te nemen. Nadat de schoolleiders hadden aangegeven deel te willen nemen aan het onderzoek werden zij gevraagd om twee docenten (en in het voortgezet onderwijs ook één teamleider) die betrokken zijn geweest bij het experiment Regelluwe scholen te benaderen voor een interview. Het nadeel van deze benadering is dat er sprake kan zijn van een ‘voluntary response bias’, waarbij

teamleiders en docenten die positief zijn over het experiment eerder worden uitgekozen door de schoolleiders. Naast docenten ene de schoolleiding is ook het ministerie van OCW onderscheiden als primaire stakeholder. Vandaar dat de projectleider van het experiment vanuit het ministerie van OCW ook is geïnterviewd.

Sectororganisaties en belangenorganisaties bleken de secundaire stakeholders die betrokken zijn bij het experiment. Aangezien scholen uit het primair en het voortgezet onderwijs deelnemen aan het experiment zijn de relevante sectororganisaties de PO Raad en de VO Raad. Via contacten van de onderzoekers bij beide organisaties zijn de medewerkers benaderd die het experiment in hun portefeuille zouden moeten hebben. Helaas bleek de medewerker van de PO Raad die zich bezig hield met het experiment niet meer voor de organisatie te werken, dus alleen een medewerker van de VO Raad kon geïnterviewd worden. Verus is gekozen als belangenorganisatie, omdat zij het meest betrokken is geweest bij het experiment, door zich vooral in de beginfase hard te maken voor ruimere toelatingsvoorwaarden. Er is één belangenbehartiger van Verus geïnterviewd die wederom via de contacten van de onderzoeker bij de organisatie benaderd is.

In Tabel 11 is een overzicht te vinden van alle respondenten van dit onderzoek. In totaal zijn er twintig respondenten geïnterviewd met behulp van elf individuele interviews en vijf groepsinterviews van twee tot drie personen. De interviews zijn afgenomen in de maanden mei en juni van 2017 en de duur van de interviews was 24 tot 65 minuten. In het bevindingenhoofdstuk zijn de respondenten geanonimiseerd. Aangezien er van OCW, de VO Raad en Verus slechts een respondent is worden zij aangeduid met hun functie en hun organisatie, bijvoorbeeld ‘De projectleider van OCW legt dit als volgt uit: [citaat]’. Bij de overige respondenten wordt bij elk citaat informatie gegeven over drie aspecten: de functie, het respondentnummer, de naam van de school en of het om een school uit het primair of voortgezet onderwijs gaat. Een voorbeeld is ‘D1, SN, PO’: een citaat met deze afkorting is afkomstig van een docent (D) van de Sint Nicolaasschool (SN) , een school uit het primair onderwijs (PO).

Tabel 11
Overzicht van het aantal respondenten per stakeholdergroep en per organisatie

Respondent	Organisatie	Aantal	Totaal
Primaire stakeholders			
Schoolleider	St. Nicolaasschool Haren	1	6
	OBS De Venen Reeuwijk	2	
	Kandinsky College Nijmegen	2	
	Wolfert Tweetalig Rotterdam	1	
Teamleiders	Kandinsky College Nijmegen	1	2
	Wolfert Tweetalig Rotterdam	1	
Docenten	St. Nicolaasschool Haren	2	9
	OBS De Venen Reeuwijk	2	
	Kandinsky College Nijmegen	3	
	Wolfert Tweetalig Rotterdam	2	
Projectleider	Ministerie van OCW	1	1
Secundaire stakeholders			
Beleidsadviseur	VO Raad	1	1
Belangenbehartiger	Verus	1	1

4.5.2 Focusgroep

Naast de interviews is er een focusgroep gehouden met schoolleiders en intern begeleiders van een aantal deelnemende scholen onder leiding van de onderzoeker. Het doel van deze focusgroep was om de bevindingen uit de interviews met deze stakeholders in het kader van data triangulatie te valideren en aan te vullen. Focusgroepen zorgen namelijk voor een dieper begrip van het onderzoeksonderwerp, omdat de participanten van de focusgroep op elkaar reageren en elkaar aanvullen (Bryman, 2012, p. 503-504). Daarnaast creëren focusgroepen een meer natuurlijke omgeving ten opzichte van interviews, omdat de onderzoeker minder invloed heeft (Litosseliti, 2007, p. 2) en mensen – net zoals in het echte leven – elkaars mening beïnvloeden (Krueger, 1994, p. 19). Door via de focusgroepen ook de schoolleiding van andere scholen te includeren in het onderzoek worden de bevindingen bovendien representatiever voor het geheel van deelnemende scholen.

De focusgroep vond plaats voor een bijeenkomst met scholen uit primair onderwijs die deelnemen aan het experiment Regelluwe scholen. De participanten zijn geworven door degenen die zich op hadden gegeven voor deze bijeenkomst een mail te sturen met een uitnodiging. De focusgroep is geleid door de onderzoeker aan de hand van een leidraad die is gebaseerd op de interviewleidraad (Zie Bijlage 2). Aangezien er per participant minder tijd is in focusgroepen vergeleken met interviews, is gekozen om twee van de drie concepten uit de interviewleidraad op te nemen, namelijk ‘ervaren regeldruk’ en ‘randvoorwaarden voor het verminderen van regeldruk’. Bij dat laatste concept zijn de vragen omgevormd naar stellingen, omdat participanten hier makkelijker op kunnen reageren. In de focusgroep is in tegenstelling tot de interviews zowel gevraagd naar de mening van de participanten als wat zij op hun school merken of terug horen van hun docenten. Op deze manier kan indirect ook data triangulatie gerealiseerd worden voor docenten als stakeholdergroep. In totaal hebben negen schoolleiders van vijf verschillende scholen meegedaan aan de focusgroep. De focusgroep is gehouden in mei 2017 en duurde 45 minuten.

Het was de bedoeling om ook voor een bijeenkomst in het voortgezet onderwijs een focusgroep te houden. Schoolleiders zijn voor de focusgroep op dezelfde manier via de mail uitgenodigd, maar helaas was er maar één teamleider die aanwezig kon zijn. Deze teamleider is geïnterviewd aan de hand van de interviewleidraad en is als extra respondent voor deze stakeholdergroep behandeld.

4.5.3 Documenten

Twee typen documenten zijn als data gebruikt voor dit onderzoek: de goedgekeurde schriftelijke meldingen van de deelnemende scholen en de verslagen van de startgesprekken die zijn gehouden in de kader van het monitoronderzoek van Oberon, het Kohnstamm Instituut en EDventure. In de schriftelijke meldingen geven de scholen aan bij het ministerie bij welke wetten en regels zij af willen wijken. Bovendien beschrijven zij aan de hand van een aantal standaard vragen wat hun motivatie is voor de voorgestelde afwijking. Dit is relevant voor dit onderzoek, omdat met behulp van deze beschrijvingen de huidige lasten en beperkingen door wet- en regelgeving in kaart gebracht kan worden. Ook in de startgesprekken met de onderzoekers van Oberon en het Kohnstamm Instituut is de motivatie van de scholen voor de meldingen aan de orde gekomen. De verslagen van deze startgesprekken door de onderzoekers zijn daarom op dezelfde manier als de schriftelijke meldingen relevant voor dit onderzoek. De schriftelijke meldingen en startgesprekken van de vier scholen die deelnemen aan dit onderzoek worden met name gebruikt voor data triangulatie. De documenten van de andere scholen zijn te beschouwen als aanvullende data om de tweede deelvraag te kunnen

beantwoorden. Alle beschikbare schriftelijke meldingen en verslagen van startgesprekken zijn gebruikt als data. Dit betekent dat er in totaal 60 documenten zijn geanalyseerd, waarvan 49 schriftelijke meldingen van scholen en 11 verslagen van startgesprekken. In Bijlage 3 is een lijst met van deze documenten bijgevoegd en Bijlage 4 bevat de resultaten van de analyse van de documenten.

4.6 Operationalisering

In hoofdstuk drie zijn de belangrijkste concepten uit de hoofdvraag uitgewerkt aan de hand van literatuur. In deze paragraaf zullen deze concepten geoperationaliseerd worden naar concrete vragen voor in de interviews en de focusgroepen. Dit wordt gedaan met behulp van drie tabellen waarin per begrip een theoretische definitie en een operationalisering wordt gegeven om dit concept te herkennen tijdens de data-analyse. Daarnaast zijn in de tabel de vragen voor de interviews en de focusgroepen opgenomen die worden gebruikt om naar het begrip te vragen bij de respondenten. De vragen die in de tabel zijn opgenomen zijn vragen voor de docenten, teamleiders en schoolleiders. Voor de interviews met de stakeholders buiten de scholen worden deze vragen op een andere manier gesteld, omdat zij niet onder de wet- en regelgeving in het onderwijs vallen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de vraag ‘In hoeverre is uw mening over wet- en regelgeving veranderd door uw betrokkenheid bij het experiment Regelluwe scholen?’ wordt vervangen door de vraag ‘In hoeverre merkt u dat scholen anders denken over wet- en regelgeving door hun deelname aan het experiment?’.

4.6.1 Ervaren regeldruk

In Tabel 12 is de operationalisering van ervaren regeldruk te vinden. Ervaren regeldruk is geoperationaliseerd aan de hand van de twee manieren waarop wetten en regels voor ‘druk’ kunnen zorgen, namelijk door lasten en beperkingen. Deze komen ook expliciet terug in de vragen van de leidraad voor de interviews en de focusgroepen. De eerste interviewvraag is echter meer open: daar wordt gevraagd naar in hoeverre de mening van respondenten over overheidsregels veranderd is. Dit zorgt ervoor dat respondenten zo min mogelijk gestuurd worden in hun antwoorden en in hun eigen woorden kunnen vertellen over hun ervaringen met het experiment. In de analyse van de interviews zijn de drie verschillende manieren waarop regeldruk ervaren kan worden, namelijk in meningen, in gevoelens en in de praktijk, van elkaar onderscheiden. Daarbij is gebruik gemaakt van de kenmerkende woorden in de operationaliseringskolom van Tabel 12.

Tabel 12 (vervolg op de volgende pagina)
Operationalisering van ervaren regeldruk

Begrip	Theoretische definitie	Operationalisering
Ervaren regeldruk	Wat personen vinden, voelen en merken van de lasten en beperkingen van bepaalde regels die men veronderstelt te moeten naleven (aangepaste definitie van Donker van Heel et al., 2004, p. 19)	*Lasten en beperkingen* • Er is sprake van ‘lasten’ als respondenten praten over: hoge eisen, administratie, zaken bijhouden (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009, p. 235), ergernis, irritatie (Kuiper et al., 2015, p. 125) • Er is sprake van beperkingen als respondenten praten over: weinig ruimte, weinig mogelijkheden voor innovatie (van Kuijk et al., 2008, p. 47), bemoeienis (Klaster, 2012, pp. 11-12)

Tabel 12 (vervolg van de vorige pagina)
Operationalisering van ervaren regeldruk

Begrip	Theoretische definitie	Operationalisering
Ervaren regeldruk	Wat personen vinden, voelen en merken van de lasten en beperkingen van bepaalde regels die men veronderstelt te moeten naleven (aangepaste definitie van Donker van Heel et al., 2004, p. 19)	*Vinden, voelen en merken* • Respondenten 'vinden' wat van regeldruk als zij de volgende woorden gebruiken: vinden, mening, overtuiging, gedachte, etc. • Respondenten 'voelen' wat van regeldruk als zij de volgende woorden gebruiken: voelen, gevoel, indruk, impressie, etc. • Respondenten 'merken' wat van regeldruk als zij concrete situaties kunnen beschrijven waarin zij belast of beperkt worden door wetten en regels.
Interview- en focusgroepvragen: - Wat is in het algemeen uw mening over de huidige wet- en regelgeving in het onderwijs? - In hoeverre heeft u door uw deelname aan het experiment Regelluwe scholen minder of meer last van wet- en regelgeving? - In hoeverre voelt u zich door uw deelname aan het experiment Regelluwe scholen meer of minder beperkt door wet- en regelgeving in hoe u het onderwijs wil inrichten? *Vervolgvraag:* - Op welke manier is uw mening daarover veranderd? - Heeft u daar een voorbeeld bij?		

4.6.2 Sturingsinterventies

In Tabel 13 is de operationalisering van sturingsinterventies te vinden. De drie typen sturingsinterventies zijn geoperationaliseerd aan de hand van de theorie die behandeld is in hoofdstuk twee. In deze theorie zijn ook verschillende manieren aan bod gekomen waarop de sturingsinterventies invloed kunnen uitoefenen op de samenleving. De vragen over de juridische en communicatieve sturingsinterventies zijn voldoende dekkend, maar dat is niet het geval voor de symbolische sturingsinterventies. Het is immers niet mogelijk om respondenten naar de symbolen te vragen die een rol spelen bij het experiment Regelluwe scholen. De symbolen zullen daarom met name aan het licht moeten komen tijdens de analyse van de interviews en de focusgroepen.

Tabel 13 (vervolg op volgende pagina)
Operationalisering van sturingsinterventies

Begrip	Theoretische definitie	Operationalisering
Juridisch	Juridische sturingsinterventies leggen normen op die zich richten op een bepaalde gewenste of verboden handeling (de Bruijn & Heuvelhof, 1998, pp. 8-12).	Mogelijkheden om van wetten en regels af te wijken beïnvloed de ervaren regeldruk van de respondent.
Communi-catief	Communicatie is informatieoverdracht en informatie-uitwisseling, met als doel om externe effecten in de samenleving te bewerkstellingen (Van Den Heuvel, 2005, p. 93).	Communicatie over en rondom het experiment beïnvloedt de ervaren regeldruk. Manieren van beïnvloeden: communicatie gericht op informatieoverdracht, emoties of winst.

Tabel 13 (vervolg van vorige pagina)
Operationalisering van sturingsinterventies

Begrip	Theoretische definitie	Operationalisering
Symbolisch	Objecten, personen, plekken, woorden, beelden, logo's of evenementen die betekenis geven aan een situatie en actie in gang zetten (Stone, 2012, p. 157)	Symbolen die worden gebruikt binnen en rondom het experiment beïnvloeden de ervaren regeldruk van de respondent. Manieren van beïnvloeden: verhalen, synechdoches en metaforen
Interview- en focusgroepvragen: - Hoe heeft u het ervaren om in het experiment van wetten en regels af te mogen wijken? - Hoe heeft u de communicatie over en rondom het experiment ervaren? - Wat is het beeld dat u van het experiment heeft gekregen door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap? - Wat heeft de schoolleiding gecommuniceerd over het experiment? (docent) - Hoe heeft u het experiment neergezet binnen de school? (teamleider, intern begeleider en schoolleider) *Vervolgvragen*: - In hoeverre heeft dat invloed gehad op uw mening over wet- en regelgeving? - Op welke manier is uw mening daarover veranderd? - In hoeverre ervaart u daardoor ook minder lasten en beperkingen van wet- en regelgeving?		

4.6.3 Randvoorwaarden voor vermindering van ervaren regeldruk

In Tabel 14 zijn de drie randvoorwaarden van Noordegraaf (2012) verder geoperationaliseerd. De kolom met de vragen voor de interviews en de focusgroepen laat zien dat er naar elke randvoorwaarde expliciet wordt gevraagd in het interview. Zowel de sturingsinterventies als de randvoorwaarden kunnen ook eerder in het interview aan bod komen, bijvoorbeeld naar aanleiding van de eerste open vragen van de interviews en de focusgroep in Tabel 12. De operationalisering van de sturingsinterventies en de randvoorwaarden dienen ervoor om in de antwoorden op deze vragen de sturingsinterventies en randvoorwaarden te kunnen herkennen in de analyse. Bij de concrete vragen over de sturingsinterventies en de randvoorwaarden is het ook bovendien van belang om door te vragen over de manieren waarop zij de ervaren regeldruk beïnvloeden. Vandaar dat bij elk van de vragen over beide begrippen een aantal vervolgvragen zijn opgenomen.

Tabel 14 (vervolg op volgende pagina)
Operationalisering van randvoorwaarden voor het verminderen van ervaren regeldruk

Begrip	Theoretische definitie	Operationalisering
Betekenis	Regeldruk kan verminderd worden door (opnieuw) betekenis te geven aan regels.	● De respondent weet door het experiment beter wat het doel is van regels en/of vindt regels relevanter. ● Kenmerkende woorden: begrip, nut, belang, belangrijk, relevant(ie), etc.

Tabel 14 (vervolg van vorige pagina)
Operationalisering van randvoorwaarden voor het verminderen van ervaren regeldruk

Begrip	Theoretische definitie	Operationalisering
Eigenaarschap	Regeldruk kan verminderd worden doordat er een gevoel van eigenaarschap is ten opzichte van de regels.	● De respondent voelt zich meer eigenaar van overheidsregels door het experiment. ● Kenmerkende woorden: van onszelf, niet 'van boven' of 'van buiten', etc.
Werkbaarheid	Regeldruk kan verminderd worden doordat er minder praktische belemmeringen zijn bij het uitvoeren van de regels.	● De respondent ervaart minder praktische barrières door het experiment en/of weet beter hoe hij/zij regels werkbaar kan maken. ● Kenmerkende woorden: tijd, moeite, administratie, etc.
Interview- en focusgroepvragen: - In hoeverre weet u door het experiment beter wat het doel is van bepaalde wetten en regels? En in hoeverre bent u ook meer overtuigd geraakt van het nut van wetten en regels? - In hoeverre heeft u het gevoel dat u door het experiment meer 'eigenaar' bent van overheidsregels en -wetten? - In hoeverre heeft het experiment geholpen bij het wegnemen van praktische belemmeringen bij het uitvoeren van wetten en regels? *Vervolgvragen*: - Op welke manier is uw mening daarover veranderd? - In hoeverre ervaart u daardoor ook minder lasten en beperkingen van wet- en regelgeving?		

4.7 Data-analyse

De semi-gestructureerde interviews en de focusgroep zijn geanalyseerd door middel van thematische analyse door Braun en Clarke (2006, pp. 77-95). Het doel van deze analysetechniek is om patronen in de data te identificeren en te organiseren in thema's die gerelateerd zijn aan de onderzoeksvraag. De thematische analyse is uitgevoerd met behulp van het digitale codeerprogramma NVivo (Versie 10.0). Het begin van de analyse draaide om het vertrouwd raken met de data. In deze fase zijn de interviews en de focusgroep getranscribeerd en zijn deze transcripten doorgelezen door de onderzoeker. In het vervolg van de analyse is de data geanalyseerd met behulp van een iteratief proces van codes genereren, codes integreren tot thema's, thema's reviseren, definitieve thema's benoemen en thema's rapporteren. Er is daarbij gebruik gemaakt van deductief en inductief coderen: de drie sturingsinterventies en de drie randvoorwaarden zijn gebruikt als codes, maar aan interessante tekstgedeeltes waar deze codes niet pasten zijn nieuwe codes gemaakt die de essentie van de gedeeltes beschreven. Wanneer deze nieuwe codes veelvoorkomend waren en/of in het licht van de theorie interessant waren, zijn zij toegevoegd aan de codeboom en als bevinding meegenomen in dit onderzoek. De uiteindelijke codeboom is te vinden in Bijlage 5.

De documenten zijn op een andere manier geanalyseerd. Bij de meldingen is aan de hand van de operationalisering van regeldruk per melding bepaald of scholen zich beperkt of belast voelden. Vervolgens zijn de meldingen gecategoriseerd in verschillende thema's en is per thema bekeken of er sprake was van lasten of beperkingen. De verslagen van gesprekken met de scholen zijn gebruikt om de beoordeling van de onderzoeker te controleren.

4.8 Kwaliteit van het onderzoek

Sinds het eind van de twintigste eeuw is er kritiek gekomen op het gebruik van validiteit, betrouwbaarheid en objectiviteit als kwaliteitscriteria voor kwalitatief onderzoek (o.a. Mason, 1996; Golafshani, 2003). In deze paragraaf wordt daarom het veelgebruikte begrip 'trustworthiness' van Lincoln en Guba (1985) gebruikt om te reflecteren op de kwaliteit van dit onderzoek. Trustworthiness bestaat uit vier criteria die in de volgende paragrafen worden besproken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het artikel van Shenton (2004) waarin een praktische uitwerking wordt gegeven van deze criteria.

4.8.1 Credibility

'Credibility' gaat over de congruentie tussen de bevindingen van het onderzoek met de realiteit. Dit komt overeen met het begrip interne validiteit dat voor kwantitatief onderzoek wordt gebruikt. In dit onderzoek is op drie manieren gepoogd om credibility te realiseren. Ten eerste zijn er member checks gehanteerd door na elk interview de interpretaties van de onderzoeker bij de respondenten te checken middels een samenvatting. Dergelijke member checks zijn volgens Lincoln en Guba (*in* Shenton, 2004, p. 68) het belangrijkst voor het waarborgen van credibility. Een uitgebreidere member check, waarbij de onderzoeker de voorlopige analyses aan respondenten voorlegt, had de credibility verder kunnen verhogen, maar is wegens tijdsbeperkingen niet uitgevoerd. Ten tweede zijn er regelmatige feedback- en discussiesessies geweest met de eerste en tweede lezer van de Universiteit Utrecht, de projectleider van het monitoronderzoek vanuit Oberon en medestudenten. Dergelijke sessies bevorderen credibility omdat ze nieuwe perspectieven en kritische overwegingen op het onderzoek teweeg brengen. Ook brengen ze eventuele voorkeuren en vooringenomenheid van de onderzoeker aan het licht (Shenton, 2004, p. 67). Ten derde is er sprake van triangulatie in dit onderzoek door drie verschillende dataverzamelingsmethoden te hanteren, namelijk semi-gestructureerde interviews, een focusgroep en een documentenanalyse. Door dataverzamelingsmethodes te combineren kunnen hun zwaktepunten gecompenseerd worden en hun sterke punten gecombineerd.

4.8.2. Transferability

'Transferability' is de tegenhanger van externe validiteit en betreft de mate waarin het mogelijk is voor lezers van onderzoek om de bevindingen naar andere situaties te vertalen. Voor transferability zijn achtergrondgegevens over de context van de studie en uitgebreide beschrijvingen van het onderzoeksfenomeen van belang (Stenton, 2004, pp. 69-71). De context van het onderzoek is op drie manieren aan de orde gekomen: door in hoofdstuk twee in te gaan op regeldruk en experimenten regelluw in het algemeen en in het onderwijs, door in het methodehoofdstuk informatie te geven over de scholen die als uitgangspunt genomen zijn voor dit onderzoek en door de algemene ervaringen van stakeholders met het experiment te bespreken in hoofdstuk vijf. De uitgebreide beschrijvingen komen terug in het resultatenhoofdstuk, onder andere in de beschrijving van specifieke situaties en het gebruik van quotes.

4.8.3 Dependability

Er is sprake van ‘dependability’ wanneer er een beschrijving is van de uitvoering van het onderzoek en deze beschrijving het mogelijk maakt om het onderzoek opnieuw uit te voeren. Dit komt overeen met het kwaliteitscriterium betrouwbaarheid in kwantitatief onderzoek, waarin technieken centraal staan die aantonen dat herhaling van het onderzoek dezelfde resultaten op zou leveren. Hoewel herhaalbaarheid in kwalitatief onderzoek lastig al dan niet onmogelijk is, geeft een beschrijving van het onderzoeksproces de lezer wel een mogelijkheid om een oordeel te geven over hoe het onderzoek is uitgevoerd. De onderzoeker moet daarbij op zijn minst ingaan op onderzoeksaanpak, de implementatie van het onderzoek, dataverzameling en eventuele beperkingen (Stenton, 2004, p. 71). Om dependability te waarborgen zijn deze punten in dit hoofdstuk opgenomen en geeft hoofdstuk zeven een kritische reflectie gegeven op de beperkingen van het onderzoek.

4.8.4 Confirmability

In kwantitatief onderzoek wordt objectiviteit gebruikt als kwaliteitscriterium om te waarborgen dat de gebruikte onderzoeksinstrumenten niet afhankelijk zijn van menselijke vaardigheden en percepties. Bij kwalitatief en zeker bij interpretatief onderzoek is dit onmogelijk en vaak ook onwenselijk, omdat de onderzoeker zichzelf als onderzoeksinstrument moet gebruiken om de werkelijkheid van de deelnemers van het onderzoek te kunnen begrijpen. Binnen kwalitatief onderzoek wordt daarom gestreefd naar ‘confirmability’: waarborgen dat de bevindingen het resultaat zijn van de ervaringen en ideeën van de deelnemers in plaats van de kenmerken en voorkeuren van de onderzoeker (Stenton, 2004, p. 72). De eerder genoemde sessies met andere onderzoekers en triangulatie van onderzoeksmethoden zijn in dit onderzoek gebruikt om confirmability te waarborgen. De confirmability is verder bevorderd door een beschrijving van de interesse en betrokkenheid van de onderzoeker met betrekking tot het onderzoeksonderwerp die te vinden is in Bijlage 6.

4.9 Conclusie

Dit onderzoek combineert de wetenschapsfilosofische stromingen interpretivisme en positivisme door vanuit het perspectief van de stakeholders van het experiment Regelluwe scholen te kijken naar regeldruk en de ervaringen van deze stakeholders te duiden vanuit de theorie. Er wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve methodes, omdat deze bij de interpretatieve insteek passen en omdat ze geschikt zijn voor beschrijvende en verklarende vragen uit dit onderzoek. Het onderzoeksdesign is cross-sectioneel: er wordt op één punt in de tijd gekeken naar de ervaren regeldruk en de relatie tussen het experiment en het verminderen van de ervaren regeldruk. Daarbij is de analyse-eenheid de verschillende stakeholders van het experiment: docenten, de schoolleiding en het ministerie van OCW primaire stakeholders en als secundaire stakeholders de sectororganisatie VO Raad en de belangenorganisatie Verus. Het onderzoek is uitgevoerd in drie fases: literatuurverkenning, dataverzameling en data-analyse. In de literatuurverkenning is gebruik gemaakt van ‘sensitizing concepts’, ofwel richtinggevende maar niet vaststaande theoretische concepten (Bryman, 2012). Er is data verzameld middels semi-gestructureerde interviews met de stakeholders, een focusgroep en schriftelijke meldingen en verslagen van startgesprekken als documenten. Ten behoeve van de dataverzameling zijn de belangrijkste concepten geoperationaliseerd aan de hand van de eerder behandelde theorie. De interviews en de focusgroep zijn geanalyseerd met behulp van thematische analyse en de documentenanalyse aan de hand van de operationalisering van ervaren regeldruk.

5. Ervaren regeldruk in het onderwijs

Dit hoofdstuk is het eerste deel van de empirische bevindingen van dit onderzoek en gaat in op de ervaren regeldruk in het onderwijs. Paragraaf 5.1 gaat in op de ervaren regeldruk vanuit de overheid, die volgens de meeste stakeholders weinig tot niet aanwezig blijkt te zijn. Paragraaf 5.2 beschrijft dat regeldruk ook van andere partijen kan komen, namelijk van docenten zelf, van de schoolleiding en van andere partijen buiten de school. Paragraaf 5.3 gaat in op de onbenutte mogelijkheden binnen wet- en regelgeving door scholen, veroorzaakt door onbekendheid met wetten en regels en doordat scholen niet altijd de ruimte durven te nemen. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie in paragraaf 5.4.

5.1 Weinig ervaren regeldruk vanuit de overheid

Uit de interviews en de focusgroep blijkt dat de schoolleiding weinig of geen lasten of beperkingen ervaart van wet- en regelgeving. Dit blijkt onder andere uit het volgende citaat van een schoolleider: *''Want wij ervoeren aan de voorkant ook niet zo heel veel regeldruk. We waren echt niet zo dat we dachten, God, we komen om in de regeldruk''* (S3, DV, PO). Uit de interviews met docenten blijkt dat het merendeel weinig regeldruk ervaart. Een docent van het Kandinsky College zegt bijvoorbeeld: *''Daar waar het rigide wordt, vind ik het vervelend maar voor de rest zijn er niet zo heel veel dingen waar ik echt last van heb''* (D8, KC, VO). Een aantal docenten stelt dat er wel regeldruk is vanuit de overheid, maar dit blijkt in nagenoeg alle gevallen gebaseerd op hun meningen, *''Naar mijn mening heeft de overheid het te veel dicht gehamerd heeft en werkt het benauwend''* (D9, KC, VO) en hun gevoelens, *''Aan de ene kant heb ik ook wel het idee dat de politiek geen idee heeft wat zij er doorheen drukken en hoe dat op een school tot uiting komt''* (D5, WT, VO). Deze docenten kunnen echter nagenoeg geen voorbeelden geven van situaties waarin bepaalde wetten of regels hen in de weg zaten. Wanneer docenten wel voorbeelden geven, blijken de regels die hen in de weg zitten bovendien meestal niet vanuit de overheid te komen. Docenten zijn bijvoorbeeld in de veronderstelling dat handtekeningen van ouders voor handelingsplannen (D2, SN, PO), lessentabellen (D8, KC, VO) en kleutertoetsen (D3, DV, PO) verplicht zijn vanuit de overheid, terwijl dat niet het geval is. Deze docenten ervaren dus weliswaar regeldruk vanuit de overheid, maar de regels die druk opleveren blijken eigenlijk van andere partijen te komen. Volgens een aantal docenten is werkdruk een belangrijker probleem dan regeldruk. Er worden te hoge verwachtingen gesteld, terwijl daar te weinig tijd en geld tegenover staat: *''Tijd is geld. We krijgen te weinig geld waardoor je tijd gelimiteerd is en waardoor je bijna niet de lessen kan geven die je wilt''* (D5, WT, VO). Dit gaat volgens docenten niet alleen ten koste van de lessen en de leerlingen, maar ook van hun eigen welzijn.

De projectleider van OCW kan zich niet goed voorstellen welke wetten en regels vanuit de overheid veel regeldruk zouden veroorzaken voor scholen. Er kan volgens hem wel regeldruk zijn in het onderwijs, maar de rol van de overheid is daarin veel beperkter dan nu wordt verondersteld: *''Ik wil niet zeggen dat er niets bestaat als regeldruk of werkdruk. Maar dat er een één op één relatie is met de regels van de overheid dat kun je volgens mij niet meer volhouden.''* Ook de beleidsadviseur van de VO Raad merkt dat weinig wet- en regelgeving vanuit de overheid scholen echt in de weg zit. Scholen blijken namelijk weinig voorbeelden te kunnen geven van dergelijke wetten en regels: *''Wij hebben hier al jarenlang een agenda van meer ruimte, meer maatwerk, laten zien waar regels knellen, dan kunnen we ze bevechten dan gaan we de strijd daarover aan. Je moet er constant op hameren [bij scholen] om met voorbeelden te komen. Dan komen ze met voorbeelden en dan zeg je: ja, dat kan al.''*

De belangenbehartiger van Verus stelt daarentegen dat de overheid wel voor regeldruk zorgt. Hij noemt daarbij de volgende voorbeelden: *''Je ziet bijvoorbeeld dat de deugdelijkheidseisen zijn toegenomen, de kerndoelen worden aangescherpt, rond de sociale veiligheid zijn er vorig jaar of twee jaar geleden weer regels bijgekomen.''* Opvallend is dat de wetten en regels die de belangenbehartiger aanhaalt in dit citaat te maken hebben met de vele taken en hogere eisen voor scholen. Dit komt overeen heeft met de hoge verwachtingen die docenten als oorzaak zien voor de werkdruk in het onderwijs.

5.2 Ervaren regeldruk vanuit andere partijen

Uit de theorie bleek dat er ook interne regeldruk kan zijn uit organisaties zelf en dat er naast de overheid ook andere partijen externe regeldruk kunnen veroorzaken. Uit de interviews en de focusgroep blijkt dat respondenten inderdaad regeldruk ervaren vanuit partijen buiten de overheid: ook docenten, de schoolleiding en verschillende partijen buiten het onderwijs kunnen zorgen voor ervaren regeldruk. Deze regeldruk wordt zowel veroorzaakt door de keuzes van deze partijen in de uitvoering van wet- en regelgeving vanuit de overheid als door de regels die deze partijen zelf hanteren.

5.2.1 Regeldruk vanuit docenten

Uit de interviews met de respondenten blijkt dat docenten ook zelf kunnen zorgen voor regeldruk, bijvoorbeeld door regels die afgesproken worden binnen een docententeam of vaksectie. Een teamleider van het Wolfert Tweetalig beschrijft merkt bijvoorbeeld dat docenten druk ervaren door de afspraken binnen hun vaksecties om een bepaald aantal toetsen af te nemen bij leerlingen: *''Elk vak vindt het nodig om heel veel te toetsen (...). Dan zit men te klagen: ik moet zo veel nakijken, ik heb het zo druk. Dat is iets dat je zelf hebt bedacht. Niemand zegt hier dat je zoveel moet toetsen''* (T1, WT, VO). Ook de manier waarop docenten omgaan met de uitvoering van regels vanuit de overheid of vanuit hun schoolbestuur kan invloed hebben op de mate van regeldruk die ze ervaren. De overheid of de schoolleiding kan docenten vragen om de voortgang van hun leerlingen bij te houden, bijvoorbeeld door middel van groepsplannen of leerlingvolgsystemen, maar hoe uitgebreid docenten dit invullen en bijhouden hebben ze (in ieder geval gedeeltelijk) zelf in de hand. Een docent van de Sint Nicolaasschool geeft hier het volgende voorbeeld van: *''Mensen in het onderwijs zijn vaak heel perfectionistisch. Als er iemand langskomt om te kijken en nu trouwens ook hoor, dan ik heb mijn groepsmap nu ook op orde. Ik kan gewoon niet naar huis gaan als dat niet klopt. Als ik dan naar huis ga heb ik daar geen goed gevoel over. Stel je voor dat je ziek bent en het klopt allemaal niet. Terwijl het in de praktijk niks uit zou maken (...). Het zit ook voor een gedeelte in de docent''* (D2, SN, VO).

5.2.2 Regeldruk vanuit de schoolleiding

Uit de interviews met docenten blijkt dat ook de schoolleiding invloed heeft op de ervaren regeldruk vanuit de overheid door de manier waarop ze de wetten en regels van de overheid uitvoeren. Scholen kunnen bijvoorbeeld verschillend omgaan met het verplicht opstellen van plannen voor leerlingen: *''We werken zeker wel altijd binnen de kaders van het Ministerie van Onderwijs, maar er zijn scholen waar ze veel nadruk leggen op ontzettend uitgebreide plannen, en ik heb het idee dat we hier die plannen net zo goed schrijven maar zakelijk korter en beknopter, en dus vertrouwen op de kwaliteiten van de docent''* (D1, SN, PO). Bovendien kunnen de regels van de school zelf ook voor

regeldruk zorgen door docenten te belasten en te beperken. Dat laatste was het geval op de vorige school van een docent van het Kandinsky College: *''Het fijne van Kandinsky is dat het een school is waar heel veel kan. Op het moment dat je met ideeën komt voor projecten dan is daar de ruimte voor. Andere scholen zitten organisatorisch zo op slot, maar ook tussen de oren op slot, daar moet je gewoon bijna twee jaar aan besteden om mensen te overtuigen''* (D9, KC, VO). De geluiden van docenten worden bevestigd door de interviews met de schoolleiding: ook zij zien een rol in het wegnemen van lasten en beperkingen voor docenten, zowel door middel van regels binnen de school als de uitvoering van de regels vanuit de overheid. Dit kan bijvoorbeeld door bewust veel ruimte te geven aan initiatieven van docenten: *''Als docenten met ideeën komen zeggen we bijna altijd ja, probeer het maar of we gaan ervoor of we zullen zien waar het schip strandt''* (S5, WT, VO).

De respondenten buiten de scholen geven eveneens aan dat de schoolleiding zowel regeldruk kan voorkomen als veroorzaken. De respondent van Verus stelt dat de overheid hier indirect toch een aandeel in heeft, omdat sommige regels vanuit de schoolleiding opgelegd worden ten behoeve van de verantwoording aan de Inspectie van het Onderwijs: *''Zo'n school wil gewoon voldoen aan wat de inspectie wil en kennelijk moet er dan van alles geregistreerd zijn en van alles moet hier voor elkaar zijn dus vertalen ze dan maar weer in eigen regels richting mijn scholen zodat wij maar weer een goed verhaal hebben richting de inspectie.''* De beleidsadviseur van de VO Raad is het echter niet eens met dat beeld: *''Natuurlijk als de inspectie je bezoekt moet je je zaken op orde hebben. Er worden nu hele ordners samengesteld. Dat is helemaal niet nodig. Dat wil de inspectie ook helemaal niet. Dat doen scholen en besturen zelf.''* Er blijkt dus een verschil tussen deze externe stakeholders over de mate waarin de overheid de regeldruk vanuit de scholen beïnvloedt.

5.2.3 Regeldruk vanuit partijen buiten de school

Uit de interviews en de focusgroep met de schoolleiding komen ook twee situaties naar voren waarin externe regeldruk wordt ervaren door andere partijen dan de overheid en de scholen zelf. Schoolleiders van een aantal basisscholen beschrijven dat ze door de regels vanuit hun samenwerkingsverband voor Passend Onderwijs veel tijd kwijt zijn aan formulieren die niet bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. De schoolleider van De Venen zegt hierover het volgende: *''Wij zitten bij een samenwerkingsverband wat een secretaresse heeft en een voorzitter en voor de rest zijn alle gelden naar de besturen gegaan, wat ons geweldig leek. Maar dan komt het bij ons eigen bestuur terecht, die gaan vervolgens een partij administratieve toeters op lopen tuigen dat ik denk van: why?''.* Bij het Stedelijk Gymnasium Nijmegen zorgen de regels vanuit het vervolgonderwijs voor lasten voor docenten: *''We hebben heel veel leerlingen die aan decentrale selectiestudies mee moeten doen. En docenten moeten telkens weer voor tig leerlingen een aanbevelingsbrief schrijven. Dat is een belasting''* (S9, SG, VO). De projectleider van OCW de beleidsadviseur van de VO Raad stellen bovendien dat gemeentes en schoolbesturen ook partijen zijn die regeldruk kunnen veroorzaken, maar geven hier geen concrete voorbeelden over.

5.3 Onbenutte mogelijkheden binnen wet- en regelgeving

Uit de interviews en de focusgroep blijkt dat scholen niet altijd de mogelijkheden binnen wet- en regelgeving benutten. Dit komt enerzijds doordat er onbekendheid is met de ruimte binnen de huidige wet- en regelgeving, waardoor deze ruimte niet benut kan worden. Anderzijds durven de scholen die wel op de hoogte zijn van deze ruimte die niet altijd te benutten.

5.3.1 Onbekendheid met ruimte binnen wet- en regelgeving

Volgens de schoolleiding van één school, het Wolfert Tweetalig, is er in het onderwijs ook niet altijd een bewustzijn van de ruimte binnen wet- en regelgeving. Dit merkt de schoolleider onder andere in zijn contact met andere scholen: *''Als ik het vergelijk met [andere] Nederlandse scholen en ik vertel daar wat wij doen in een workshop, dan zitten ze me ook aan te kijken. Je bent gek! Dan denk ik bij mezelf: hallo jongens, jullie maken geen gebruik van de mogelijkheden''* (S5, WT, VO). Ook uit de interviews met docenten blijkt dat zij niet altijd goed op de hoogte zijn van de huidige wet- en regelgeving. Zo bleek uit de eerste paragraaf van het hoofdstuk dat docenten niet op de hoogte waren dat handtekeningen van ouders voor handelingsplannen, lessentabellen en kleutertoetsen niet verplicht zijn vanuit de overheid. Bovendien geven docenten aan dat wet- en regelgeving ver van hen af staat: ze zijn met name bezig met hun eigen lessen en de gang van zaken op hun eigen school. Daarbij volgen ze vooral de informatie en sturing vanuit de schoolleiding: *''Dat bedoel ik eigenlijk met ver van mijn bed show. Je draait je klas en op het moment dat er iets anders moet of je hebt zelf het idee dat het anders moet dan wordt het vaak aangepast of je hoort het''* (D4, DV, PO).

Ook de projectleider van OCW merkt dat de kennis van scholen over de wet- en regelgeving beperkt is. In het interview geeft de projectleider hier drie verklaringen voor. Ten eerste veronderstellen scholen dat bepaalde zaken verplicht worden gesteld vanuit de overheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitwerking van de kerndoelen per schooljaar door het nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling SLO: scholen denken soms dat ze vanuit de wet verplicht zijn om deze jaarlijkse kerndoelen te behalen, maar dit is niet het geval. Ten tweede merkt de respondent dat schoolbesturen en schoolleiders soms bewust onterecht naar de overheid wijzen als zij nieuwe regels en beleid willen doorvoeren. Ten derde kan het soms lang duren voordat scholen ervan op de hoogte zijn dat bepaalde wetten en regels zijn afgeschaft: *''We merken andersom ook dat bepaalde dingen waar heel lang de nadruk op was gelegd, bijvoorbeeld onderwijstijd, dat die heel lang doorsijpelen.''* Volgens de respondent zijn schoolleiders en besturen over het algemeen beter op de hoogte van wet- en regelgeving dan docenten. De respondent geeft daarbij het volgende voorbeeld van een docent die onterecht veronderstelde dat de overheid een bepaalde toetsnormering verplicht stelt: ''*Spreek ik een docent. Van wie moet dat eigenlijk, dat we dezelfde norm gebruiken voor die en die toets. Het antwoord: dat hebben we zelf afgesproken in de sectie.''* Volgens de respondent is het zowel de verantwoordelijkheid van de school dat ze op de hoogte zijn van veranderingen in wet- en regelgeving als van de overheid om over deze veranderingen te communiceren.

De beleidsadviseur van de VO Raad merkt eveneens dat scholen zich niet altijd bewust zijn van de mogelijkheden die zij al hebben binnen de huidige wetten en regels. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is te lezen dat de respondent dit merkt doordat de voorbeelden die scholen aan haar geven van wat ze willen veranderen vaak juridisch gezien al mogelijk zijn. Ook merkt de beleidsadviseur net zoals de projectleider van OCW dat het lang kan duren voordat scholen op de hoogte zijn dat een bepaalde wet of regel is afgeschaft. De respondent ziet bovendien ook een rol voor de VO Raad om de ruimte binnen wet- en regelgeving duidelijk te maken naar scholen: *''Ik het ooit eens een publicatie 'wat mag en wat moet' geschreven, al een tijdje terug. Dan merk je ook dat 'wat moet' vaak echt heel veel kleiner is dan 'wat mag' en 'wat kan' (...). Dus we hebben in de sector wel al een opdracht om de ruimte die er is zichtbaar te maken.''* De belangenbehartiger van Verus merkt daarnaast dat scholen onterecht denken dat zij tot zaken verplicht worden door wetten en regels: *''Dat je zie je ook wel gebeuren rond sommige inspectie regels. Dan denken scholen dat ze van alles moeten, maar dat blijkt op sommige punten dan mee te vallen. Dan is het kennelijk een soort beeld dat is ontstaan.''*

5.3.2 Ruimte binnen wet- en regelgeving durven innemen

Respondenten buiten de scholen merken dat scholen die de ruimte binnen wet- en regelgeving wel kennen deze ruimte soms niet in durven te nemen. De projectleider van OCW merkt bijvoorbeeld dat schoolleiders en docenten geen gebruik maken van de mogelijkheden rondom examinering in het voortgezet onderwijs, *''omdat partijen in hun omgeving dat een beetje te spannend vinden, of het er niet mee eens zijn. Zoals ouders die zeggen: Wat gebeurt daar nou? Mijn zoon of dochter hoeft ineens niet examen te doen of het is heel anders.''* De respondenten van de VO Raad en Verus merken eveneens dat scholen niet te veel willen afwijken van elkaar en van de eerdere wet- en regelgeving, omdat ze daardoor houvast hebben en geen risico's lopen. De belangenbehartiger van Verus beschrijft dit als volgt: *''Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat er ook scholen zijn die dat heel erg spannend vinden, die denken dat die regeltjes ook wel heel erg handig zijn, want dan hebben ze in ieder geval houvast.''*

5.4 Conclusie

De belangrijkste conclusie uit dit eerste empirische hoofdstuk is dat alle stakeholders behalve belangenorganisatie Verus ervaren dat er weinig regeldruk is vanuit de overheid. Sommige docenten vinden en voelen wel dat de overheid regeldruk veroorzaakt, maar kunnen dit niet meestal niet onderbouwen met concrete situaties uit hun eigen werkpraktijk. In de geringe concrete situaties die wel als voorbeeld genoemd worden, blijken de regels die docenten in de weg zitten meestal niet vanuit de overheid te komen. Naast de conclusie dat er weinig ervaren regeldruk blijkt te zijn onder stakeholders zijn er twee andere belangrijke bevindingen over regeldruk naar voren gekomen in dit hoofdstuk. Ten eerste blijken docenten en de schoolleiding wel regeldruk te ervaren, maar blijkt dit niet afkomstig te zijn vanuit de overheid, maar van docenten zelf, de schoolleiding en andere partijen buiten de school. Docenten en de schoolleiding kunnen regeldruk veroorzaken door de manier waarop zij regels uitvoeren en door de regels die ze zelf opstellen. Samenwerkingsverbanden en instellingen voor vervolgonderwijs kunnen als partijen buiten de school en de overheid regeldruk veroorzaken doordat zij scholen verplichten tot het inleveren van uitgebreide documentatie. Ten tweede blijkt dat scholen niet alle mogelijkheden binnen wet- en regelgeving benutten. Dit komt doordat er onbekendheid is over deze mogelijkheden, vooral onder docenten. Volgens stakeholders buiten de scholen zou dit ook kunnen komen doordat scholen niet altijd de ruimte binnen wet- en regelgeving durven te benutten.

6. Invloed van het experiment op ervaren regeldruk

Dit hoofdstuk is het tweede deel van de empirische bevindingen en beschrijft de invloed van het experiment Regelluwe scholen op de door stakeholders ervaren regeldruk. Om deze invloed te kunnen duiden wordt in paragraaf 6.1 eerst de betrokkenheid van de stakeholders bij het experiment in kaart gebracht. De volgende paragrafen beschrijven hoe de sturingsinterventies binnen het experiment via de drie randvoorwaarden de ervaren regeldruk van stakeholders beïnvloeden. Paragraaf 6.2 gaat in op de invloed via betekenisgeving, paragraaf 6.3 op de invloed via eigenaarschap en paragraaf 6.4 op de invloed via werkbaarheid. In paragraaf 6.5 worden de bevindingen gecombineerd tot een aangepast theoretisch model voor het verminderen van ervaren regeldruk. Tenslotte wordt in paragraaf 6.6 de conclusie gegeven van dit hoofdstuk.

6.1 Betrokkenheid van stakeholders bij het experiment

Om de invloed van het experiment te kunnen begrijpen is het van belang om inzicht te hebben in de rol die het experiment speelt voor de verschillende stakeholders. In de volgende alinea's wordt daarom beschreven op welke manier de stakeholders betrokken zijn bij het experiment.

De schoolleiders zijn de contactpersoon van het ministerie in het kader van het experiment en zijn verantwoordelijk voor de meldingen van hun school. Daarnaast bezoeken ze bijeenkomsten rondom het experiment en blijven op de hoogte van het experiment via nieuwsbrieven en de website. De schoolleiders denken zelf na over mogelijke meldingen, maar de meesten proberen ook om docenten hierover na te laten denken, bijvoorbeeld door het onderwerp (herhaaldelijk) op de agenda te zetten of door aparte sessies te organiseren met docenten rondom het experiment. Uit de interviews en de focusgroep blijkt echter dat docenten tot op heden nog met weinig ideeën zijn gekomen, zo illustreert het volgende citaat: *''Wij hebben het ook in het team gegooid, van: denk eens met ons mee, als jullie ook dingen hebben. En wij hebben een groot team, maar daar is tot op heden niks uit gekomen. De dingen die hebben wij bedacht''* (S4, DV, PO). Dit komt volgens verschillende schoolleiders doordat wet- en regelgeving ver af staat van het werk van docenten in de klas: *''Die zijn bezig met de klas en die willen, noem maar wat, cito toetsen op een makkelijkere manier invoeren of fouten niet aan hoeven te klikken. Maar dat is een hele andere wereld (...). En dat is überhaupt ook niet wet- en regelgeving. Dat is onze eigen kwaliteitszorg, ons samenwerkingsverband''* (S9, AB, PO).

Docenten hebben in tegenstelling tot de schoolleiders geen contact met het ministerie. Zij krijgen de informatie over het experiment via vergaderingen en bijeenkomsten binnen de school en via persoonlijk contact met hun teamleiders en schoolleiders. De docenten in dit onderzoek verschillen in de mate waarin zij op de hoogte zijn van de deelname van de school aan het experiment en de meldingen die hun school heeft gedaan. De docenten van het Wolfert Tweetalig Rotterdam en de Sint Nicolaasschool Haren zijn op de hoogte van de meldingen en geven aan dat zij tijdens verschillende vergaderingen het experiment Regelluwe scholen besproken hebben. De docenten van De Venen Reeuwijk en het Kandinsky College Nijmegen hadden daarentegen moeite om onderscheid te maken tussen het experiment en de andere projecten op de school: *''Er gebeuren zoveel dingen dat het moeilijk is om te onthouden waar wat waar bij hoort''* (D7, KC, VO). Ook vroegen sommige docenten aan de onderzoeker welke meldingen de school heeft gedaan of noemden projecten als voorbeeld die buiten het experiment vallen. In vergelijking met het Wolfert Tweetalig Rotterdam en de Sint Nicolaasschool in Haren hebben docenten van deze twee scholen het onderwerp ook minder vaak besproken in vergaderingen en heeft het experiment in het algemeen minder aandacht gekregen.

De stakeholders buiten de scholen hebben vanzelfsprekend een andere betrokkenheid bij het experiment. De projectleider van OCW speelt als primaire stakeholder bij het experiment een belangrijke rol, omdat de projectleider het experiment mede organiseert en uitvoert. De projectleider is het eerste aanspreekpunt voor scholen die deelnemen aan het experiment en is vanuit het ministerie verantwoordelijk voor het experiment. Ook de secundaire stakeholders, de respondenten van de VO Raad en Verus, nemen niet deel aan het experiment. Deze partijen staan verder van het experiment af, omdat zij niet betrokken zijn bij de organisatie ervan. Beide respondenten geven aan dat ze met name voor de aanvang het experiment betrokken zijn geweest, omdat zij namens hun organisaties hebben gepleit voor ruimere toelatingsvoorwaarden voor deelname aan het experiment. Nu zijn de respondenten minder intensief met het experiment bezig en volgen ze het van een afstand, bijvoorbeeld door de voortgangsrapportage te lezen of door af en toe een informatiebijeenkomst te bezoeken. De beleidsadviseur van de VO Raad zegt bijvoorbeeld: *''Nu volg ik het een beetje langs de zijlijn. Dus we volgen de informatiebijeenkomsten, bijvoorbeeld, om te kijken hoe staat het er nu voor.''*

6.2 Invloed via betekenisgeving

Regeldruk kan gemanaged worden via de randvoorwaarde betekenis door de waarde en de relevantie van regels te verduidelijken of te verhogen. Uit de interviews blijkt dat de druk die docenten ervaren door regels inderdaad afhankelijk is van hoe nuttig zij deze regels vinden: *''En ik denk dat bijna alle docenten dat wel hebben, zolang ze het gevoel hebben dat ze ergens voor werken wat in hun ogen zinvol is zal niemand het erg vinden om die uren te maken. Maar zodra je werkt om dingen in te vullen die niet zinvol zijn dan pas wordt het vervelend en wordt het als stress ervaren''* (D1, SN, PO). Het experiment zou via de juridische, communicatieve en symbolische sturingsinterventies bij kunnen dragen aan betekenisgeving van wetten en regels doordat scholen actiever betrokken zijn bij wet- en regelgeving en daardoor een nieuw of hernieuwd inzicht krijgen in hun nut en waarde. Uit de interviews en de focusgroep blijkt dit echter niet het geval te zijn: docenten, teamleiders en schoolleiders hebben geen ander of beter beeld van het doel en nut van algemene en specifieke wet- en regelgeving door het experiment. Dit lijkt met name te komen doordat zij het al begrijpelijk en van belang vinden dat (bepaalde) wetten en regels er zijn.

In de interviews worden verschillende voorbeelden genoemd waaruit blijkt dat respondenten binnen de scholen al overtuigd zijn van het nut en het belang van wet- en regelgeving. Zo zegt een schoolleider over de regels met betrekking tot financiële verantwoording: *''Ik krijg geld van het ministerie en dat moet ik verantwoorden en dat snap ik. Het zou raar zijn als ik dat niet hoefde te verantwoorden''* (S5, WT, VO). Een teamleider waardeert ook de kader stellende werking van wetten en regels, bijvoorbeeld bij regels rondom leerplicht: *''Dat ik kan zeggen ik heb een leerplicht-ambtenaar die mij aan de wet houdt. Ik hoef niet elke keer uit te leggen waarom ik vind dat die jongen niet op vakantie kan''* (T2, KC, VO). Ook docenten spreken zich uit over het belang van verschillende wetten en regels, onder andere rondom examinering: *''Dat ik me kan voorstellen en wat eigenlijk best wel moet is dat er een soort van internationale garantie is dat Nederlandse diploma's iets betekenen. Dat vind ik best belangrijk''* (D6, WT, VO). De projectleider van het ministerie ervaart eveneens dat de meeste scholen binnen het experiment het nut en doel van wet- en regelgeving al inzien, zo blijkt uit het volgende citaat: *''Er zijn regels over bevoegdheden. Er is eigenlijk geen school die voorstelt: laten we het helemaal zonder bevoegdheidseisen doen. Maar ze willen het allemaal net een beetje anders dan nu in de wet staat. Of onderwijstijd. Dat ze zeggen: dat is onbelangrijk of examens zijn onbelangrijk, die hebben we niet meer nodig en die willen ze een andere invulling geven.''*

In een geval bleken de communicatieve sturingsinterventies binnen het experiment te bevestigen dat een regel juist niet belangrijk of nuttig is. Dit was het geval bij een teamleider van het Wolfert Tweetalig die tijdens een bijeenkomst over het experiment in gesprek kwam met medewerkers van twee andere scholen over de wet- en regelgeving rondom onderwijstijd: *''Dan kom je op de discussie over die onderwijstijdnorm en dat we dat allemaal een belachelijke norm vinden (...). Je wordt alleen stelliger in de overtuiging dat die norm geen goede norm is. (...). Het experiment zorgt dat je na gaat denken. Dat je nadenkt zorgt er misschien voor dat je nog eens over de wet en regelgeving je mening scherpt''* (T1, WT, VO). Het experiment kan op deze manier dus ook zorgen voor een bevestiging van de ervaring regeldruk.

6.3 Invloed via eigenaarschap

Eigenaarschap blijkt binnen het experiment op drie manieren een rol te spelen bij het veranderen van meningen, gevoelens en concrete situaties met betrekking tot regeldruk vanuit de overheid: door meer inzicht in ruimte binnen wet en regelgeving, door bewustwording dat regeldruk niet uit de overheid komt maar uit andere partijen en door het gevoel van invloed. Bijzonder is dat de eerste vorm voor docenten ook voor minder ervaren regeldruk vanuit de schoolleiding heeft gezorgd.

6.3.1 Inzicht in ruimte binnen wet- en regelgeving

a. Invloed op ervaren regeldruk vanuit de overheid

Uit de interviews en de focusgroep blijkt dat het experiment ervoor zorgt dat docenten en de schoolleiding vinden en voelen dat er minder regeldruk is vanuit de overheid doordat zij meer inzicht krijgen in de bestaande ruimte binnen wet- en regelgeving. Deze inzichten doet de schoolleiding op in hun contact met OCW, zowel in één op één contact als in de bijeenkomsten. Een schoolleider van de Sint Nicolaasschool geeft hier het volgende voorbeeld van: *''We zijn een paar keer geweest bij zo'n bijeenkomst, van: Welke stappen gaan we nemen? We werden meteen geadviseerd van: hey, wat jullie in gedachten hebben, is dat wel echt regelluw, hè? Want er is veel meer mogelijk dan dat je soms denkt''* (S2, SN, PO). Voor docenten zijn juist de vergaderingen en bijeenkomsten binnen hun school van belang geweest om tot dit inzicht te komen. In beide gevallen komt inzicht in mogelijkheden binnen wet- en regelgeving tot stand door overleg en discussie rondom de (mogelijke) meldingen van de school. Hieruit blijkt dat het communicatie met als doel informatieoverdracht binnen het experiment de sturingsinterventie is waardoor deze vorm van eigenaarschap tot stand komt. Het gevolg is dat docenten en de schoolleiding zich bewust worden van de mogelijkheden binnen de huidige wet- en regelgeving en daardoor minder regeldruk vanuit de overheid ervaren: *''Dus gaandeweg het experiment is in ieder geval bij mij, en ik denk bij meer mensen in de school, het beeld dat we heel erg gehinderd worden door regels van bovenaf, heel erg genuanceerd is, dat valt reuze mee. Er is niet zo heel veel regeldruk, er mag al heel erg veel''* (S6, KC, VO).

De bovenstaande bevindingen sluiten aan bij de ervaringen van de projectleider van OCW. Hij beschrijft dat hij binnen het experiment verschillende keren aan schoolleiders duidelijk heeft gemaakt dat er meer ruimte is binnen wet- en regelgeving dan zij denken: *''Het heeft hier en daar ook wel wat opgeleverd in gesprekken. Een schoolleider zei: ''Ik zou graag willen dat leerlingen op een hoog niveau examen kunnen doen.'' Dat kan dus al sinds 2008. Ik heb teruggegeven: ''Dat kan dus al.'' Dat is dan een nieuw inzicht van de schoolleider.''* De projectleider hoopt dat het experiment op deze manier bijdraagt aan het inzicht dat de huidige wet- en regelgeving al veel mogelijkheden biedt.

b. Invloed op ervaren regeldruk vanuit de schoolleiding

Bij twee docenten heeft het inzicht in de ruimte binnen wet- en regelgeving ook geleid tot een in de praktijk merkbare vermindering van regeldruk vanuit de schoolleiding. Naar aanleiding van de uitnodiging van het management om mee te denken over het experiment heeft de ene docent aangegeven les te willen geven zonder cijfers en heeft de andere docent aangegeven een bepaalde lijst uit het leerlingvolgsysteem minder uitgebreid te willen invoeren. Het bleek dat de wet- en regelgeving vanuit de overheid hen daarin niet tegenhield, maar de regels of gewoontes op hun eigen school: *''Ik zei: ik ben er wel een beetje klaar mee [met cijfers geven]. Zei hij: doe je dat toch. Geweldig zo'n regelluwe school! Toen zei hij: het had misschien wel eerder gekund. Ik vermoed dat dingen die kunnen verhoudingsgewijs zo ver zouden kunnen gaan dat sommigen van ons er niet eens op komen''* (D6, WT, VO). In beide gevallen heeft de schoolleiding ingestemd met de door de docenten voorgestelde veranderingen. Dit betekent voor de ene docent dat hij volgend jaar zonder cijfers zal gaan lesgeven. De andere docent is een aantal maanden geleden begonnen met het anders invullen van de vragenlijst en dit heeft een direct positief effect gehad op haar werk: *''Ik kijk er nu niet meer tegen op om het te doen. Als ik het in mijn rooster zie staan ga ik er even rustig voor zitten en ben ik binnen 10 minuten klaar. Het heeft ook veel meer waarde''* (D2, SN, PO). De voorbeelden van beide docenten laten zien dat via deze vorm van eigenaarschap het experiment ook kan zorgen voor een merkbare vermindering van de ervaren regeldruk vanuit de schoolleiding. Ook in dit geval bleek communicatie als sturingsinterventie daarbij van belang te zijn.

6.3.2 Bewustwording van regeldruk vanuit andere partijen

Het experiment draagt ook bij aan de mening en het gevoel dat er weinig regeldruk is vanuit de overheid doordat het duidelijk maakt dat partijen buiten de overheid regeldruk veroorzaken. In tegenstelling tot de eerdere twee vormen van eigenaarschap komt deze vorm alleen naar voren in de interviews met de schoolleiding. De schoolleiders en teamleiders beschrijven in de interviews dat ze door de communicatie met het ministerie en met andere scholen erachter komen dat de regels die druk veroorzaken afkomstig zijn van zichzelf of van andere partijen, zoals het samenwerkingsverband of het schoolbestuur. Een schoolleider in de focusgroep legt dit als volgt uit: *''Dat dit experiment wel geholpen heeft met de bewustwording daarvan (...). Dat je gedacht had van: nou, nu moeten we allemaal hele mooie constructies kunnen bedenken. Die bedenken we niet, omdat die niet op het niveau van de overheid vastzitten. Dat vond ik echt wel een eye opener, dat we die andere instanties aan moeten kijken''* (S9, AB, PO). Dit besef draagt bij aan het gevoel van eigenaarschap bij schoolleiders, omdat zij zich ervan bewust worden dat zij zelf regeldruk kunnen verminderen, door de eigen regels te veranderen of door andere partijen aan te spreken. Een van de schoolleiders geeft bijvoorbeeld aan dat hij door het experiment kritischer is op de regels vanuit zijn schoolbestuur: *''En het helpt nu wel heel erg als ik iets heb tegen mijn bestuur. Dan kan ik nu gewoon zeggen: ja, hoezo?''* (S8, DV, PO).

6.3.3 Gevoel van invloed op wet- en regelgeving

Het gevoel van regeldruk wordt binnen het experiment verminderd doordat docenten en de schoolleiding door het experiment het gevoel hebben dat zij invloed hebben op wet- en regelgeving. Zij ervaren hierdoor minder regeldruk vanuit de overheid, omdat ze weten dat ze af mogen wijken van de wetten en regels waar ze last van hebben of door beperkt worden. Twee sturingsinterventies blijken

daarbij een rol te spelen. Ten eerste maken de juridische sturingsinterventies het mogelijk voor de schoolleiding en docenten om de regels voor zichzelf en misschien ook voor anderen te veranderen: *''En wat ik mooi hier aan dit experiment vind is dat je dingen kan uitproberen. En als dat straks vanuit een evaluatie blijkt dat dat toegevoegde waarde heeft, dat ook anderen daarvan kunnen profiteren''* (S3, DV, PO). Ten tweede blijkt uit de interviews met docenten en de schoolleiding dat zij het experiment zien als een symbool dat er naar het onderwijs geluisterd wordt en dat er vertrouwen is in het onderwijsveld: *''Het is natuurlijk ook een voorbeeld van waarin duidelijk naar gekeken wordt: wat speelt er in het onderwijsveld. Dat is heel goed dat ze dat doen''* (T2, KC, VO). Uit het interview met de projectleider van OCW blijkt dat hij bewust dit gevoel bij de deelnemende scholen probeert te versterken: *''Dat we in de communicatie naar voren brengen: jullie zijn een soort voorhoede (...). Als jullie hier mooie dingen laten zien dan kunnen we dat door vertalen naar de rest van het onderwijsveld. Daar spreek ik ze ook nog wel eens op aan.''*

6.4 Invloed via werkbaarheid

Sturen op werkbaarheid kon regeldruk verminderen door wet- en regelgeving zo te organiseren dat het zo min mogelijk last bezorgt. In het experiment zijn deze 'lasten' voor scholen ook in beperkte mate verminderd door hun afwijkingen van wet- en regelgeving. Scholen blijken de mogelijkheid om af te wijken van wet- en regelgeving echter met name ingezet te hebben om nieuwe mogelijkheden te creëren. Dit is daarom als een tweede vorm van werkbaarheid te beschouwen. In beide vormen gaat het echter om een vermindering van regeldruk door een verandering van concrete praktijken binnen scholen en niet door een verandering van meningen of gevoelens. In de volgende paragrafen worden de twee vormen van werkbaarheid verder toegelicht.

6.4.1 Meer mogelijkheden door aanpassingen van wetten en regels

Uit de interviews met docenten en de schoolleiding blijkt dat scholen het experiment vooral gebruiken om beperkingen van wet- en regelgeving weg te nemen om zo meer mogelijkheden te creëren voor leerlingen en docenten: *''Dus hebben we last van de regelgeving? Niet zo dat wij gebukt gingen onder te zware regelgeving, maar het is wel fijn om er nu vanaf te mogen wijken''* (S3, DV, PO). Uit de documentenanalyse blijkt dat in de verdeling van meldingen van alle deelnemende scholen ook de nadruk ligt op het wegnemen van beperkingen: 38 van de 50 meldingen zijn namelijk daar op gericht (zie Tabel 15 op de volgende pagina). Een voorbeeld van een van deze nieuwe mogelijkheden is dat scholen gezakte leerlingen binnen hun eigen school kunnen begeleiden met deelcertificaten: *''De inrichting van de septemberroute en het examen met deelcertificaten is wel een concreet voorbeeld van hoe we ons onderwijsaanbod hebben verruimd wat anders zonder regelluw niet had gekund''* (S6, KC, VO). Hoewel er door het experiment inderdaad nieuwe mogelijkheden worden gecreëerd voor leerlingen, is de reflectie van het de schoolleiding en de stakeholders buiten de school dat deze nieuwe mogelijkheden binnen het experiment geen verrassende of grote vernieuwingen zijn. De beleidsadviseur van de VO Raad zegt bijvoorbeeld: *''We merken dat die innovatie echt meer op de vierkante millimeter gaat dan een groots ingrijpende innovatie.''* Daarnaast is het opvallend dat het creëren van mogelijkheden voor leerlingen ook extra werk kan opleveren voor de scholen zelf. Dit is volgens docenten van het Kandinsky College bijvoorbeeld het geval bij het verzorgen van een alternatieve route naar het examen met deelcertificaten: *''Ze willen wel dat je daar heel veel tijd in steekt. Maar die tijd krijg je niet terug op je menu. In die zin weet ik niet of regelluw an sich drukverlagend is''* (D7, KC, VO).

6.4.2 Minder last door aanpassingen van wetten en regels

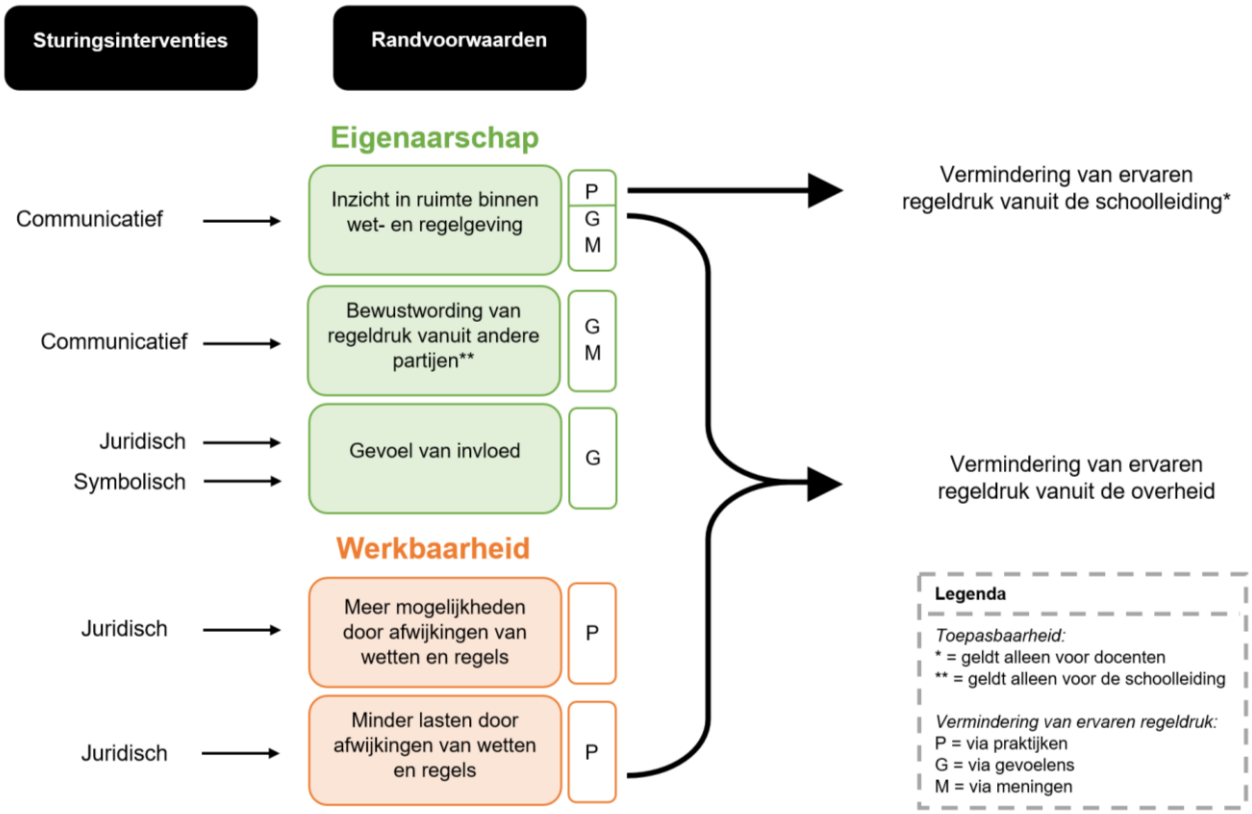
Uit Tabel 15 blijkt dat het experiment via werkbaarheid op een beperkt aantal terreinen de last van wet- en regelgeving wegneemt, namelijk bij het schoolplan, de instroom van kleuters en bevoegdheid van docenten. De vier scholen die als uitgangspunt zijn genomen voor dit onderzoek hebben ook meldingen rondom deze thema's gemaakt. Uit de interviews met de schoolleiding en docenten blijkt dat zij door de afwijkingen als gevolg van deze meldingen inderdaad minder last ervaren. Voor de twee basisscholen was het verplichte vierjarige schoolplan een document dat ze niet gebruikten, omdat ze in hun eigen kwaliteitssysteem met jaarplannen werkten. Het werken met eenjarige schoolplannen voorkomt voor hen daarom onnodig en dubbel werk. Een van de schoolleiders van de Sint Nicolaasschool legt dit als volgt uit: *''Ja, dus we waren ook wel een beetje blij dat dat gewoon eens heel veel werk scheelt, maar ook gewoon nuttig, efficiëntere werktijd''* (S2, SN, PO). Uit het interview met de docent de Venen blijkt dat de groepsgewijze instroom haar minder tijd en energie kost: *''Voor mij is het heel fijn want mijn groep blijft het hele jaar hetzelfde. Anders heb je constant nieuwe instroom, kinderen die alles opnieuw moeten leren, waar je heel veel tijd aan kwijt bent (...). Voor mij geeft het rust dat ik niet constant de hele groep hoef te veranderen. Naamkaartjes erbij enzovoort''* (D3, DV, PO). Uit deze twee voorbeelden blijkt dat het experiment in beperkte mate de lasten door wet- en regelgeving wegneemt.

Tabel 15
Overzicht van de type meldingen en de karakterisering van bijbehorende wet- en regelgeving als belastend of beperkend voor scholen (gebaseerd op de documentenanalyse uit Bijlage 4)

Thema	Aantal scholen	Aantal meldingen	Lasten	Beperkingen
Primair en voortgezet onderwijs				
Onderwijstijd	7	7		Docenten hebben te weinig tijd voor professionalisering en innovatie
Primair onderwijs				
Eenjarig schoolplan	5	5	Schoolplan overlapt met kwaliteitssysteem van scholen met jaarplannen	
Instroom kleuters	5	5	Individuele instroom is belastend voor docenten en leerlingen	Wet- en regelgeving voor organiseren van instroom van kleuters
Inrichting onderwijs	2	2		Wet- en regelgeving geeft te weinig vrijheid voor gewenste inrichting van het onderwijs
Voortgezet onderwijs				
Toetsing en examinering	10	14		Te weinig mogelijkheden rondom toetsing en examinering
Curriculum	8	12		Wet- en regelgeving limiteert opties voor andere inrichting van curriculum
Bevoegdheid docenten	5	5	Lastig om bekwame (buitenlandse) docenten bevoegd te verklaren	

6.5 Herzien theoretisch model voor vermindering van ervaren regeldruk

Op basis van de empirische bevindingen uit dit hoofdstuk kan het eerdere theoretische model herzien worden om te beschrijven op welke wijze het experiment Regelluwe scholen de door stakeholders ervaren regeldruk vermindert (Zie Figuur 6). Vergeleken met het eerdere theoretische model bevat dit model vijf aanpassingen. Ten eerste is de randvoorwaarde betekenis niet opgenomen in het model, omdat het geen rol blijkt te spelen binnen het experiment bij het verminderen van ervaren regeldruk. Ten tweede bevat het model een uitgebreidere uitwerking van de randvoorwaarden eigenaarschap en werkbaarheid, aangezien er meerdere vormen van deze randvoorwaarden binnen het experiment zijn gevonden. Ten derde wordt in het model naast de invloed van het experiment op ervaren regeldruk vanuit de overheid ook de invloed op de ervaren regeldruk vanuit de schoolleiding beschreven. Uit de bevindingen blijkt namelijk dat een van de vormen van eigenaarschap, namelijk inzicht in ruimte binnen de huidige wet- en regelgeving, binnen het experiment zorgt voor een vermindering van regeldruk vanuit de schoolleiding. Ten vierde is in het model opgenomen op welke wijze de randvoorwaarden in hun verschillende vormen de ervaren regeldruk verminderen: via veranderingen in de praktijk, via een verandering van gevoelens en/of via een verandering van meningen. Ten vijfde blijken niet alle sturingsinterventies verbonden te zijn met elke randvoorwaarde. Het model geeft daarom per (vorm van) randvoorwaarde aan welke sturingsinterventies ermee verbonden zijn.



Figuur 6. Herzien theoretisch model voor vermindering van ervaren regeldruk door het experiment Regelluwe scholen.

6.6 Conclusie

Stakeholders blijken op verschillende manieren betrokken te zijn bij het experiment Regelluwe scholen. Vanuit de scholen zijn met name de schoolleiding maar ook docenten bezig met het bedenken en uitvoeren van (mogelijke) afwijkingen van wetten en regels. De projectleider van OCW is betrokken bij het experiment doordat hij contactpersoon is voor de scholen en doordat bij de bijeenkomsten mede organiseert. De VO Raad en Verus volgen het experiment vooral vanaf de zijlijn.

Vanuit de theorie is gesteld dat het experiment met juridische, communicatieve en symbolische sturingsinterventies via drie randvoorwaarden invloed kunnen uitoefenen op de door stakeholders ervaren regeldruk. Uit de bevindingen in dit hoofdstuk blijkt dat de sturingsinterventies via twee randvoorwaarden inderdaad de ervaren regeldruk vanuit de overheid verminderen. Ten eerste blijken de meningen en gevoelens met betrekking tot regeldruk veranderd te zijn via drie vormen van eigenaarschap: meer inzicht in de ruimte binnen wet- en regelgeving, bewustwording dat regeldruk andere partijen dan de overheid komt en door het gevoel van invloed op wet- en regelgeving. Communicatieve sturingsinterventies blijken van belang voor de eerste twee vormen van eigenaarschap en juridische en symbolische sturingsinterventies voor de laatste vorm. Opvallend is dat het experiment via één van de vormen van eigenaarschap, namelijk inzicht in de ruimte binnen wet- en regelgeving, een proces in gang heeft gezet waardoor de regels van de schoolleiding veranderd zijn zodat ze minder belastend en beperkend zijn voor docenten. Ten tweede blijkt regeldruk merkbaar verminderd via de randvoorwaarde werkbaarheid. Deze randvoorwaarde kent twee verschillende vormen die beiden verbonden zijn met de juridische sturingsinterventies van het experiment. In de eerste en meest voorkomende vorm van werkbaarheid hebben scholen de juridische mogelijkheden binnen het experiment gebruikt om meer kansen te creëren voor hun leerlingen. Interessant is dat het gebruik maken van deze juridische mogelijkheden wel meer werk kan opleveren voor docenten. In de tweede vorm van werkbaarheid wijken scholen af van wet- en regelgeving zodat zij minder last ervaren van deze wetten en regels.

De randvoorwaarde betekenis blijkt geen rol te spelen bij het verminderen van regeldruk, omdat voor docenten en de schoolleiding het nut en belang van wet- en regelgeving meestal al duidelijk is. Via communicatieve sturingsinterventies blijkt het experiment in een enkel geval juist te bevestigen dat bepaalde regels niet van waarde zijn. De bevindingen zijn aan het eind van dit hoofdstuk gecombineerd tot een herzien theoretisch model voor de vermindering van ervaren regeldruk door het experiment Regelluwe scholen.

7. Conclusies en implicaties

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek geformuleerd en wordt de betekenis van het onderzoek zowel academisch als maatschappelijk geduid. In paragraaf 7.1 wordt de aanleiding en de vraagstelling van het onderzoek teruggehaald. Paragraaf 7.2 geeft antwoord op de theoretische deelvragen en paragraaf 7.3 op de empirische deelvragen. In paragraaf 7.4 wordt de centrale vraagstelling beantwoord in de conclusie van het onderzoek. Paragraaf 7.5 gaat in op de academische implicaties door de wetenschappelijke waarde van het onderzoek te duiden en suggesties te geven voor vervolgonderzoek. De maatschappelijke implicaties worden in paragraaf 7.6 besproken aan de hand van aanbevelingen voor de verschillende stakeholders. Dit hoofdstuk en daarmee ook dit onderzoeksrapport eindigt met een slotreflectie in paragraaf 7.6.

7.1 Aanleiding en vraagstelling

De aanleiding voor dit onderzoek was dat regeldruk een belangrijk maatschappelijk probleem is waar nog weinig oplossingen voor gevonden zijn. Het blijkt dat regeldruk niet alleen bepaald wordt door de hoeveelheid en de kosten van regels, maar ook door de ervaring van regeldruk door stakeholders. Er is echter te weinig kennis over hoe de overheid via sturingsinterventies deze ervaren regeldruk kan beïnvloeden. Dit onderzoek heeft beoogd bij te dragen aan deze kennis middels de volgende centrale vraagstelling: '*Op welke wijze kunnen sturingsinterventies vanuit de overheid de door stakeholders ervaren regeldruk verminderen?'.* Om deze vraag te beantwoorden zijn empirische en theoretische deelvragen opgesteld. In de volgende paragrafen worden deze deelvragen beantwoord en wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van het onderzoek.

7.2 Theoretische conclusies

De theoretische conclusies voortkomend uit de literatuurstudie in hoofdstuk twee worden in deze paragraaf beschreven aan de hand van de drie eerder opgestelde theoretische deelvragen.

1. *Wat is door stakeholders ervaren regeldruk?*

In wetenschappelijke en maatschappelijke bronnen over regeldruk is onduidelijkheid over wat regeldruk inhoudt en hoe het zich verhoudt tot gerelateerde begrippen, zoals werkdruk en administratieve lasten (Van Gestel & Hertogh, 2006, pp. 12-16). Het definiëren het begrip regeldruk was daarom een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. Er is gekozen voor een ruime, algemene definitie van regeldruk door Noordegraaf & Sterrenburg (2009, p. 235). Uitgaande van deze definitie is onderscheid gemaakt tussen feitelijke en ervaren regeldruk. Feitelijke regeldruk gaat over de objectieve aspecten van regels, terwijl ervaren regeldruk gaat over de subjectieve ervaringen van degenen die wet- en regelgeving moeten volgen. Bij ervaren regeldruk gaat het zowel om ervaringen van lasten (Noordegraaf & Sterrenburg, p. 235), bijvoorbeeld door toegenomen administratie, als ervaringen van beperking (DeHart-Davis & Pandey, 2005), bijvoorbeeld doordat regels innovatie verhinderen. Daarnaast blijkt regeldruk ervaren te kunnen worden in meningen, in gevoelens en in concrete situaties. Op basis van deze aspecten van regeldruk is de volgende aangepaste definitie van Donker Van Heel et al. (2004, p. 19) gehanteerd: ''wat personen vinden, voelen en merken van de lasten en beperkingen als gevolg van bepaalde regels die men veronderstelt te moeten naleven''.

Wetenschappelijke literatuur laat zien dat een hoge ervaren regeldruk verschillende negatieve effecten heeft. Op individueel niveau kan een hoge ervaren regeldruk een negatieve invloed hebben op public service motivation (Pandey, 2007, pp. 46-48), en daardoor ook indirect op de werktevredenheid, werkprestaties en werkbetrokkenheid (Ritz, Neumann & Brewer, 2016, p. 15). Bovendien hangt een hoge ervaren regeldruk samen met werkvervreemding (DeHart-Davis & Pandey, 2005) en de intentie om ontslag te nemen (Giauque, Ritz, Varone & Anderfuhren-Biget, 2012). Op organisatieniveau hangt een hoge ervaren regeldruk bovendien samen met mindere organisatieprestaties (Tummers, Weske, Bouwman & Grimmelikhuijsen, 2012, pp. 323-234), een meer risicomijdende cultuur (Feeney & DeHart-Davis, 2009) en verminderd innovatiepotentieel (DeHart-Davis & Pandey, 2005). Gezien deze negatieve effecten is het van belang dat er meer onderzoek komt naar ervaren regeldruk, in het bijzonder naar hoe ervaren regeldruk verminderd kan worden, aangezien hier nog weinig over bekend is.

Bij het bestuderen van ervaren regeldruk is het van belang om voor ogen te houden dat regeldruk door verschillen partijen veroorzaakt kan worden: niet alleen door de overheid, maar ook door de beroepsgroep en andere organisaties buiten de overheid (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009). In dit onderzoek is de bewuste keuze gemaakt om regeldruk te bestuderen vanuit verschillende stakeholders, omdat verschillende personen en groepen in dezelfde situatie andere ervaringen van regeldruk kunnen hebben. Verschillende invloedrijke auteurs (Kaufman 1997; Waldo, 1963; Bozeman 1997) hebben deze afhankelijkheid van stakeholders benadrukt, maar tot op heden is er nog weinig onderzoek gedaan naar regeldruk dat onderscheid maakt tussen stakeholders. In dit onderzoek wordt daarom op basis van stakeholder theory (Clarkson, 1995, pp. 106-107) onderscheid gemaakt tussen verschillende stakeholders.

2. *Welke sturingsinterventies kunnen de door stakeholders ervaren regeldruk verminderen?*

Sturingsinterventies worden door de overheid gebruikt om invloed uit te oefenen op de maatschappij, en spelen dus ook een rol bij overheidsinterventies die als doel hebben om de ervaren regeldruk te verminderen. In (inter)nationale typologieën van sturingsinterventies worden drie soorten sturingsinterventies onderscheiden: juridische, economische en communicatieve sturingsinterventies (o.a. Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 228 en Lascoumes & Le Gales, 2007, pp. 11-14). Daarnaast kan de overheid ook symbolische sturingsinterventies inzetten, ook al worden deze minder vaak opgenomen in bekende typologieën.

Bij het experiment Regelluwe scholen is in ieder geval geen sprake van economische sturingsinterventies, aangezien scholen die deelnemen aan het experiment geen extra financiële middelen ontvangen. Er is in ieder geval sprake van juridische sturingsinterventies (de Bruijn & Heuvelhof, 1998, pp. 8-12): door een juridisch besluit is het voor scholen tijdelijk mogelijk om van wet- en regelgeving af te wijken, waardoor de overheid de ervaren regeldruk hoopt te verlagen. Communicatieve en symbolische sturingsinterventies kunnen echter ook een rol kunnen spelen. Over en rondom het experiment wordt immers op verschillende manieren gecommuniceerd: via een website, bijeenkomsten, gesprekken, mailcontact, enzovoorts. Deze communicatie kan gericht zijn op informatieoverdracht of het oproepen van affectie, maar kan ook ingestoken worden vanuit eigen belang (Scholten, 1991 *in* Van Den Heuvel, 2005, p. 97-99). Binnen het experiment kan onbewust of bewust een object, persoon, plek, woord, beeld, logo of evenement een diepere betekenis krijgen. Dan is er sprake van symbolische sturingsinterventies, die kunnen beïnvloeden wat mensen over iets denken of voelen (Stone, 2012, p. 157).

3. *Onder welke randvoorwaarden kunnen sturingsinterventies de door stakeholders ervaren regeldruk verminderen?*

Uit de theorie van Noordegraaf (2012) blijkt dat er drie principes zijn voor het managen van ervaren regeldruk, namelijk sturen op betekenis, sturen op eigenaarschap en sturen op werkbaarheid. Deze principes zijn als randvoorwaarden te beschouwen waaronder de sturingsinterventies binnen het experiment Regelluwe scholen de ervaren regeldruk kunnen verminderen.

De eerste randvoorwaarde 'betekenis' gaat ervan uit dat regeldruk niet per se komt door regels zelf, maar doordat het onduidelijk is wat het nut en de relevantie van de regels is. Door het nut en de betekenis van regels duidelijk te maken, kan de ervaren regeldruk verminderd worden. De tweede randvoorwaarde 'eigenaarschap' omvat het gevoel dat regels ook echt van organisaties en professionals zelf zijn en niet 'van boven' of 'van buiten' komen. Eigenaarschap kan via (een gevoel van) invloed en betrokkenheid daarom zorgen voor een vermindering van ervaren regeldruk. De derde randvoorwaarde 'werkbaarheid' heeft te maken met de gevolgen van wetten en regels voor het werk van organisaties en professionals. Er ontstaat regeldruk wanneer regels lastig zijn om uit te voeren, omdat ze onduidelijk zijn of (onnodig) veel tijd kosten. Overeenkomstig met dit principe kan ervaren regeldruk verminderd worden door het zo gemakkelijk mogelijk te maken om regels en wetten uit te voeren.

7.3 Empirische conclusies

De empirische deelvragen zijn onderzocht middels semi-gestructureerde interviews, een focusgroep en een documentenanalyse. Op basis van de bevindingen daarvan worden de empirische conclusies geformuleerd.

4. *Hoe ervaren stakeholders van het experiment Regelluwe scholen regeldruk in het onderwijs?*

De belangrijkste conclusie met betrekking tot deze deelvraag is dat stakeholders binnen de scholen weinig regeldruk vanuit de overheid ervaren en dat dit bevestigd wordt door de ervaringen van de meeste stakeholders buiten de scholen. De regeldruk die wel door stakeholders wordt ervaren blijkt niet door de regels van de overheid te komen, maar blijkt tussen en naast deze regels te zitten, namelijk tussen de oren, tussen regel en uitvoering en tussen stakeholders.

Uit dit onderzoek blijkt dat regeldruk voor een gedeelte tussen de oren zit in het onderwijs. Sommige docenten vinden of voelen namelijk dat er regeldruk is vanuit de overheid, maar kunnen dit niet onderbouwen met voorbeelden uit hun eigen werk. De mening en het gevoel dat wet- en regelgeving vanuit de overheid druk oplevert voor docenten blijkt in de praktijk dus niet altijd terecht te zijn. Regeldruk blijkt ook tussen de oren te zitten doordat docenten en de schoolleiding onterecht veronderstellen dat de overheid bepaalde verplichtingen aan hen stelt. Zij ervaren dan weliswaar regeldruk vanuit de overheid, maar zijn zich er niet van bewust dat de regels die hen in de weg zitten van andere partijen komen of zelfs door geen enkele partij verplicht wordt. Dit kan komen doordat scholen beperkte kennis hebben over wet- en regelgeving of doordat schoolbesturen en schoolleiders bij het invoeren van hun eigen regels onterecht naar de overheid wijzen.

Regeldruk kan ook tussen de regels en de uitvoering van deze regels zitten. Het blijkt namelijk dat de schoolleiding, maar ook docenten zelf keuzes hebben in hoe ze de wet- en regelgeving van de overheid uitvoeren. De overheid kan scholen bijvoorbeeld verplichten om vierjaarlijkse schoolplannen te schrijven, bepaalde plannen te maken voor leerlingen en leerlingresultaten systematisch bij te

houden, maar scholen hebben zelf een keuze in de manier waarop zij dit doen. Zij kunnen kiezen om de uitgebreide schoolplannen en leerlingplannen te schrijven of om deze juist beknopt te houden. Ook docenten kunnen op deze manier in hun eigen werk besluiten op welke manier ze regels vanuit de overheid of van de schoolleiding ten uitvoer brengen. Dit betekent dat docenten, maar ook de schoolleiding via uitvoering van wetten een rol kunnen spelen in het verminderen van regeldruk.

Tenslotte laat dit onderzoek zien dat stakeholders buiten de overheid voor regeldruk zorgen: er is dan sprake van regeldruk tussen stakeholders. Ten eerste zorgen docenten zelf voor regeldruk door de regels die ze met elkaar afspreken, bijvoorbeeld de afspraken over toetsing binnen een vaksectie. Ten tweede kan de schoolleiding met hun eigen regels, die buiten de wet- en regelgeving van de overheid vallen, zorgen voor lasten en beperkingen voor docenten. Ten derde zorgen ook partijen buiten de school voor regeldruk. Zo blijken de regels van samenwerkingsverbanden voor veel uitgebreide formulieren te kunnen zorgen voor scholen. Ook blijken de regels van het vervolgonderwijs rondom selectiestudies een last voor scholen te kunnen zijn. Dat deze verschillende stakeholders voor regeldruk kunnen zorgen betekent wederom dat zij ook zelf een aandeel hebben in het verminderen van regeldruk.

5. *Op welke wijze en onder welke randvoorwaarden verminderen de sturingsinterventies binnen het experiment Regelluwe scholen de door stakeholders ervaren regeldruk?*

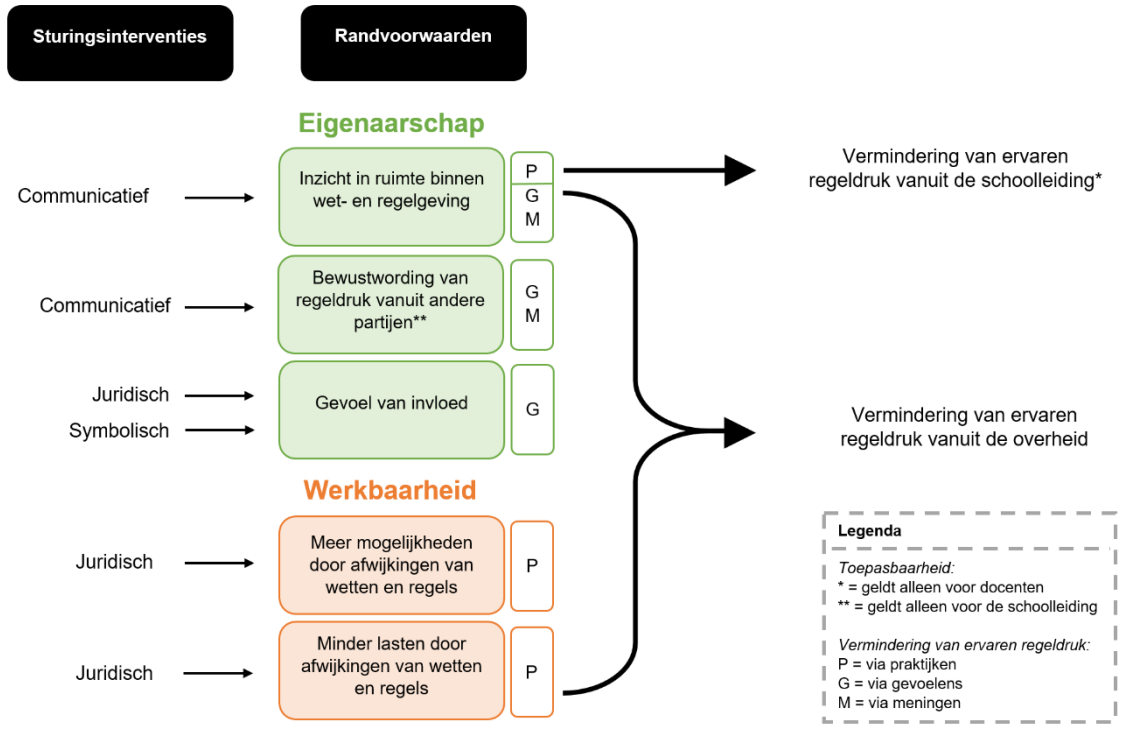
Uit dit onderzoek blijkt dat de sturingsinterventies binnen het experiment Regelluwe scholen via de randvoorwaarden eigenaarschap en werkbaarheid de ervaren regeldruk vanuit de overheid verminderen. Om de invloed van deze sturingsinterventies en randvoorwaarden te beschrijven is een herzien theoretische model opgesteld (Figuur 7).

Op basis van een onderzoek van TNS-NIPO en Actal (Ten Hoopen & Van Zijp, 2013) kon een beperkte invloed van de randvoorwaarde betekenis worden verwacht. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat verschillende professionals, waaronder ook onderwijspersoneel, de begrijpelijkheid van het doel van wetten en regels als een van de sterkste aspecten van wet- en regelgeving beschouwen. Uit dit onderzoek blijkt inderdaad dat betekenisgeving geen rol speelt bij het verminderen van de ervaren regeldruk vanuit de overheid. In lijn met het onderzoek van TNS-NIPO en Actal (2013) blijkt dat de schoolleiding en docenten over het algemeen achter het doel en nut van wet- en regelgeving staan en dat het experiment daarin geen verandering heeft gebracht. Het experiment blijkt in een enkel geval via communicatieve sturingsinterventies zelfs te bevestigen dat bepaalde regels niet van waarde zijn.

De randvoorwaarde eigenaarschap blijkt in drie verschillende vormen de meningen en gevoelens met betrekking tot regeldruk vanuit de overheid te beïnvloeden. De eerste vorm betreft inzicht in de ruimte binnen de huidige wet- en regelgeving. De invloed van deze vorm van eigenaarschap kon verwacht worden naar aanleiding van eerdere experimenten regelluw, omdat zij naar de betrokkenen toe duidelijk maakten dat er meer ruimte is binnen wet- en regelgeving dan zij dachten. De tweede vorm van eigenaarschap gaat over de bewustwording dat niet de overheid maar andere partijen regeldruk veroorzaken en is in tegenstelling tot de andere vormen alleen gevonden bij de schoolleiding. Zowel de eerste als de tweede vorm van eigenaarschap komen tot stand door de communicatieve sturingsinterventie binnen het experiment, namelijk communicatie met de schoolleiding of met het ministerie over (potentiële) meldingen. De derde vorm van eigenaarschap omvat het gevoel van invloed op wet- en regelgeving. Dit komt tot stand door juridische sturingsinterventies (mogelijkheden om daadwerkelijk af te wijken van wetten en regels) en symbolische sturings-interventies (doordat het experiment een symbool is voor de invloed van en vertrouwen in het onderwijsveld).

Het experiment blijkt met juridische sturingsinterventies via de randvoorwaarde werkbaarheid eveneens in beperkte mate de ervaren regeldruk vanuit de overheid merkbaar te verminderen. Net zoals bij eigenaarschap blijkt deze randvoorwaarde meerdere vormen te kennen. In de eerste vorm zijn er door scholen meer mogelijkheden gecreëerd voor leerlingen en docenten doordat zij binnen het experiment in staat waren om af te wijken van bepaalde wet- en regelgeving. Dit betreft bijvoorbeeld meer tijd voor innovatie voor docenten of uitgebreidere begeleiding van gezakte leerlingen binnen de scholen. Bij dit laatste voorbeeld blijkt echter dat deze nieuwe mogelijkheid wel meer werk op kan leveren voor docenten. In de tweede vorm van werkbaarheid is regeldruk verminderd doordat scholen wetten en regels zo hebben aangepast dat ze hen niet meer belasten. Er is sprake van een beperkte vermindering van regeldruk door werkbaarheid omdat de nieuwe juridische mogelijkheden volgens stakeholders nog niet echt geleid hebben tot innovatie. Ook de mate waarin het experiment de lasten door wet- en regelgeving heeft weggenomen is beperkt, omdat dit maar op drie terreinen is gebeurd, namelijk het schoolplan, de instroom van kleuters en bevoegdheid van docenten.

Het onderzoek heeft daarnaast nog een opvallende uitkomst opgeleverd over de invloed van het experiment op regeldruk in het onderwijs. Het experiment blijkt namelijk ook bij te dragen aan een merkbare vermindering van ervaren regeldruk vanuit de schoolleiding. Dit is gebeurd doordat het experiment een proces op gang heeft gezet waardoor docenten kritisch gingen nadenken over wat ze wilden veranderen en dit hebben aangegeven bij de schoolleiding. Het bleek dat deze veranderingen al mogelijk waren binnen wet- en regelgeving en na overleg met de schoolleiding zijn of worden de door docenten voorgestelde veranderingen nu doorgevoerd. Dit is een opvallende uitkomst, omdat het experiment gericht is op het verminderen van regeldruk vanuit de overheid en niet vanuit andere bronnen.



Figuur 7. Herzien theoretisch model voor vermindering van ervaren regeldruk door het experiment Regelluwe scholen.

7.4 Conclusie van het onderzoek

Op basis van de antwoorden op de empirische deelvragen kunnen drie conclusies worden getrokken die antwoord geven op de centrale vraagstelling: '*Op welke wijze kunnen sturingsinterventies vanuit de overheid de door stakeholders ervaren regeldruk verminderen?'*.

De eerste conclusie is dat juridische, communicatieve en symbolische sturingsinterventies ervaren regeldruk kunnen verminderen via de randvoorwaarden eigenaarschap en werkbaarheid. Communicatieve sturingsinterventies blijken van belang voor eigenaarschap doordat zij de ruimte binnen wet- en regelgeving inzichtelijk maken en doordat zij bewustzijn creëren dat regeldruk eigenlijk vanuit partijen buiten de overheid komt. Door (intensieve) communicatie tussen het onderwijsveld en de overheid is in het experiment kennis overgebracht over wet- en regelgeving en zijn de meningen en gevoelens met betrekking tot regeldruk veranderd. Symbolische sturingsinterventies zorgen ook voor eigenaarschap: het experiment blijkt namelijk symbool te staan voor zeggenschap en vertrouwen in het onderwijs en creëert zo een gevoel van invloed. Juridische sturingsinterventies dragen ook bij aan dit gevoel, omdat de scholen in het experiment weten dat zij ook de juridische mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen. De juridische sturingsinterventies kunnen eveneens via werkbaarheid voor een merkbare vermindering van regeldruk zorgen doordat scholen wetten en regels zo kunnen aanpassen dat ze er minder door beperkt en belast worden. Het inzicht in de werking van deze sturingsinterventies door dit onderzoek biedt nieuwe perspectieven voor hoe zij in de toekomst ingezet kunnen worden om regeldruk te verminderen.

De tweede conclusie van dit onderzoek is dat de overheid de ervaren regeldruk kan verminderen zonder via juridische sturingsinterventies de wet- en regelgeving te hoeven aanpassen. Dit is een interessante conclusie, omdat het doel van het experiment is om regeldruk te verminderen door scholen juridische mogelijkheden te bieden om af te wijken van belastende of beperkende wet- en regelgeving. Dit onderzoek laat zien dat juridische mogelijkheden inderdaad een bescheiden rol spelen bij de vermindering van ervaren regeldruk vanuit de overheid. Eigenaarschap blijkt via het veranderen van meningen en gevoelens echter een belangrijkere randvoorwaarde voor het verminderen van regeldruk. Voor het creëren van eigenaarschap was het niet nodig om wetten regels aan te passen of te veranderen wat scholen merken van druk door wetten en regels. Scholen moesten enkel gevoel van invloed hebben op wet- en regelgeving en bewust gemaakt worden van de ruimte die ze al hadden en van de regeldruk die door andere partijen dan de overheid wordt veroorzaakt. Dit betekent dat toekomstig overheidsingrijpen dat de regeldruk beoogt te verminderen niet per se juridische sturingsinterventies hoeft in te zetten.

De derde conclusie is dat sturingsinterventies voor het verminderen van regeldruk ook onbedoelde en soms zelfs tegengestelde effecten kunnen hebben. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat communicatieve sturingsinterventies ook kunnen bevestigen dat een wet of regel niet van waarde is. Zo bracht het experiment gesprekken op gang waarin deelnemers van het experiment met elkaar spraken over regels die zij juist niet relevant of zinvol vinden. Op deze manier kunnen communicatieve ervaringen van regeldruk ook bevestigen in plaats van wegnemen. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat het aanpassen van wet- en regelgeving om zo meer mogelijkheden te creëren ook gepaard kan gaan met meer werk. Door deze mogelijkheden is er weliswaar minder ervaren regeldruk, maar het werk dat gepaard gaat met de nieuwe mogelijkheden kan ook voor andere soorten druk zorgen, bijvoorbeeld voor werkdruk. Het is van belang dat er bij toekomstig overheidsingrijpen rekening wordt gehouden met deze twee effecten en er ook nagedacht wordt over andere mogelijke onbedoelde of tegenstelde effecten.

Dit onderzoek laat zien dat er meerdere manieren zijn om de ervaren regeldruk te verminderen. De meest voor de hand liggende manier lijkt het aanpassen van wetten en regels. Dit is ook gebeurd binnen het experiment, maar het bleek niet de grootste invloed te hebben op de ervaren regeldruk. Het experiment heeft ervaren regeldruk vooral 'tussen de regels' verminderd, namelijk door de meningen en gevoelens over wet- en regelgeving vanuit de overheid te veranderen. Regeldruk kan dus tussen de regels zitten, maar kan ook tussen de regels veranderd worden.

7.5 Academische implicaties

In de volgende drie paragrafen worden de academische implicaties van dit onderzoek beschreven door in te gaan op de wetenschappelijke waarde van het onderzoek en door suggesties te doen voor vervolgonderzoek.

7.5.1 Wetenschappelijke waarde van het onderzoek

Dit onderzoek heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de theorie over ervaren regeldruk door het eerste empirische onderzoek te zijn dat inzicht geeft in de mechanismes om ervaren regeldruk via een overheidsinterventie te verminderen. Daarnaast heeft dit onderzoek empirisch aangetoond dat de randvoorwaarden eigenaarschap en werkbaarheid ervaren regeldruk kunnen verminderen. Het is daarmee een bevestiging van de theorie over randvoorwaarden die tot op heden vooral op theorieën en niet op empirie gestoeld was. De drie vormen van eigenaarschap die onderscheiden zijn vormen bovendien een uitbreiding van de theorie over randvoorwaarden. De randvoorwaarde betekenis bleek geen rol te spelen in de vermindering van ervaren regeldruk door het experiment Regelluwe scholen. Dit kon verklaard worden door eerder onderzoek waaruit bleek dat professionals uit onder andere het onderwijs positief zijn over de begrijpelijkheid en de doelen van wetten en regels. Deze bevinding is daarom geen aanleiding voor aanpassingen in de theorie over randvoorwaarden. Dit onderzoek heeft ook bijgedragen aan theorie over sturingsinterventies door inzicht te geven in de rol die verschillende sturingsinterventies kunnen spelen bij vermindering van regeldruk via randvoorwaarden.

Dit onderzoek is ook op methodisch vlak relevant, omdat het de waarde van kwalitatieve methodes aantoont bij het onderzoeken van ervaren regeldruk. De kwalitatieve methodes maakten het in dit onderzoek namelijk mogelijk om mechanismes bloot te leggen om ervaren regeldruk te verminderen. Dit was niet mogelijk geweest door de kwantitatieve methodes die tot op heden het meest populair zijn voor het bestuderen van ervaren regeldruk. Dit onderzoek is ook methodisch relevant omdat het als een van de weinige onderzoeken een stakeholderbenadering van ervaren regeldruk in de praktijk heeft gebracht. Bovendien bevestigt het de waarde van deze benadering doordat de ervaringen van deze stakeholders op verschillende punten inderdaad bleken te verschillen. Zo blijkt een van de vormen van eigenaarschap alleen relevant voor één stakeholdergroep, namelijk de schoolleiding.

7.5.2 Suggesties voor vervolgonderzoek

Op basis van de beperkingen van dit onderzoek worden de volgende drie suggesties voor vervolgonderzoek gedaan.

Een eerste beperking is dat de respondenten in de interviews en in de focusgroep zelf hebben moeten reflecteren op hun ervaringen met het experiment Regelluwe scholen en de eventuele veranderingen die het experiment teweeg heeft gebracht. Dit betekent dat de onderzoeker moest vertrouwen op deze reflecties zonder ook zelf waargenomen te hebben wat de invloed was van het experiment. Daarnaast is er maar één moment gebruikt om data te verzamelen over een langere tijdsperiode, namelijk van voor het experiment tot het moment van de interviews. Dit moment was bovendien in de beginperiode van het experiment, waardoor het eventueel nog te vroeg kan zijn geweest om de volledige invloed van het experiment op ervaren regeldruk te begrijpen. Vervolgonderzoek zou daarom gebruik kunnen maken van een longditunaal design waarin één of meerdere scholen onderzocht worden met behulp van interviews en observaties. Ook kwantitatieve methodes met vragenlijsten over ervaren regeldruk die op meerdere momenten worden afgenomen bij de deelnemers zouden daarvan een onderdeel kunnen zijn.

Een tweede beperking is dat de bevindingen van het onderzoek op verschillende niveaus een beperkte generaliseerbaarheid hebben. Zo is er slechts één experiment en dus ook één type overheidsingrijpen bestudeerd en is dit type overheidsingrijpen bovendien bekeken in maar één sector. Ook binnen het experiment zijn er een beperkt aantal scholen en een beperkt aantal medewerkers van deze scholen meegenomen in het onderzoek. Al deze scholen zijn bovendien excellente scholen, waardoor de resultaten in mindere mate toepasbaar kunnen zijn voor niet-excellente scholen. Hoewel generaliseren niet het doel was van het onderzoek blijft dit een beperking die niet onbenoemd kan blijven. Om de theorie over het verminderen van ervaren regeldruk te kunnen generaliseren voor meerdere overheidsinterventies kunnen in vervolgstudies meerdere typen overheidsinterventies worden bestudeerd. Voor meer inzicht in de werking van één type overheidsinterventie, zoals experimenten regelluw, wordt aanbevolen om meerdere van dit type interventies te bestuderen in verschillende contexten. Vervolgens kan de ontwikkelde theorie over een of meer typen overheidsinterventies vertaald worden naar een model dat ook kwantitatief getoetst kan worden.

Een derde beperking is dat dit onderzoek niet de effecten van de verminderde regeldruk inzichtelijk heeft gemaakt. Wat de verminderde regeldruk uit het onderzoek betekent voor de scholen blijft daardoor onduidelijk. Het monitoronderzoek van Oberon, het Kohnstamm Instituut en EDventure brengt wel de effecten van het experiment in kaart, maar richt zich vooral op de effecten van de afwijkingen van wet- en regelgeving en niet op de effecten van verminderde regeldruk door deelname aan het experiment. In vervolgonderzoek zou daarom aandacht moeten zijn voor de effecten van een verminderde regeldruk door sturingsinterventies, bijvoorbeeld door een combinatie van kwalitatief onderzoek met observaties en interviews en kwantitatief onderzoek met vragenlijsten die effecten in kaart brengen op onder andere public service motivation of organisatieprestaties.

7.6 Maatschappelijke implicaties

De maatschappelijke implicaties van dit onderzoek worden uiteengezet in de vorm van aanbevelingen voor de primaire en secundaire stakeholders die betrokken zijn bij het experiment. Eerst worden aanbevelingen gegeven voor docenten, de schoolleiding en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als primaire stakeholders en daarna voor sectororganisaties en belangenorganisaties als secundaire stakeholders.

7.6.1 Aanbevelingen voor docenten

De aanbeveling voor docenten is dat zij zelf een actieve rol kunnen en moeten spelen in het verminderen van regeldruk door meer eigenaarschap te voelen voor wet- en regelgeving. Regeldruk komt namelijk meestal niet alleen vanuit de overheid, maar ook vanuit andere partijen waar docenten wel invloed op kunnen uitoefenen, zoals hun vaksecties of de schoolleiding. Docenten kunnen regeldruk vanuit deze partijen verminderen door kritische vragen te stellen over het nut en de werkbaarheid van deze regels en door voor te stellen om de regels aan te passen of af te schaffen. Ook blijkt uit dit onderzoek en het onderzoek van Klaster (2012) dat docenten soms de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op de uitvoering van wetten en regels, bijvoorbeeld door te kiezen voor beknoptere rapportages. Om dit beiden te kunnen doen is het echter van belang dat docenten zich bewust zijn van wat vanuit wet- en regelgeving verplicht is en wat andere partijen hen verplicht stellen. Dit onderzoek heeft echter laten zien dat niet alle docenten de grenzen van wet- en regelgeving scherp op hun netvlies hebben. Om tegenwicht te kunnen bieden tegen vaksecties en de schoolleidingen regels naar hun hand te kunnen zetten is het daarom van belang dat docenten op de hoogte zijn en blijven van wet- en regelgeving vanuit de overheid. Deze aanbeveling sluit zich daarmee aan bij het theoretische perspectief over vernieuwing van professionele praktijken (De Bruijn & Noordegraaf, 2010) en zet zich tegelijkertijd af tegen het dominante discours waarin geen rol is voor docenten bij het verminderen van druk.

7.6.2 Aanbevelingen voor de schoolleiding

Net zoals bij docenten is de aanbeveling voor de schoolleiding dat zij zelf invloed uit kunnen oefenen op de ervaren regeldruk die zij zelf ervaren en die docenten ervaren. Wederom is dit alleen mogelijk als de schoolleiding zich bewust is van de ruimte en de mogelijkheden binnen wet- en regelgeving. Alleen met deze kennis kunnen zij namelijk andere partijen aanspreken die regeldruk veroorzaken, zoals schoolbesturen of samenwerkingsverbanden. Om regeldruk voor docenten te verminderen is het echter ook van belang dat de schoolleiding op de hoogte is van de regels waar docenten last of beperkingen door ervaren. Uit dit onderzoek blijkt dat binnen het experiment docenten dit kenbaar hebben gemaakt naar de schoolleiding toen de schoolleiding hen actief liet meedenken over de mogelijke meldingen voor het experiment. Bij dit proces bleken alleen de communicatie met de schoolleiding van belang, wat betekent dat zij dit proces ook zelf in gang kan zetten binnen hun school. Zo kan een school bijvoorbeeld een brainstormsessie houden waarin alle regels die docenten in de weg zitten, besproken worden. Naar aanleiding van deze sessie kan de schoolleiding besluiten of deze regels inderdaad aanpassingen nodig hebben of inderdaad afgeschaft kunnen worden. Het is daarbij van belang dat het management kritisch blijft over de toegevoegde waarde van hun eigen gestelde regels. Het framework van Public Value Management zou bij deze beslissing kunnen helpen (Moore, 2013).

7.6.3 Aanbevelingen voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek kan het ministerie op twee manieren bijdragen aan het verminderen van ervaren regeldruk vanuit de overheid.

Ten eerste kan het ministerie scholen bewust maken wat de ruimte binnen wet- en regelgeving is en ook welke verplichtingen juist niet vanuit de overheid komen, maar vanuit andere partijen. Om dit te bereiken is het van belang dat het ministerie heldere informatie beschikbaar stelt over wat wetten en regels betekenen voor scholen en dat zij eventuele veranderingen in wet- en regelgeving onder de aandacht brengt. In het experiment werd kennis over wet- en regelgeving overgebracht in interacties over mogelijke 'meldingen' tussen de scholen en het ministerie. Het ministerie zou meer projecten kunnen organiseren rondom wet- en regelgeving waar er sprake is van dergelijk intensief contact tussen de scholen en het ministerie. Een goed voorbeeld van een dergelijk project is 'Operatie Regels Ruimen', waarin een team van experts vijf scholen intensief begeleidt in het verminderen van regeldruk. Om ook de scholen buiten deze projecten te bereiken, kan het ministerie de resultaten van de projecten actief onder de aandacht brengen bij scholen. Dit kan met behulp van rapporten, maar ook met meer populaire media, zoals de filmpjes die worden gebruikt bij 'Operatie Regels Ruimen'.

Ten tweede kan het ministerie bijdragen aan de vermindering van ervaren regeldruk door scholen te betrekken bij veranderingen van wetten en regels en door hen het gevoel te geven dat zij er invloed op hebben. In het experiment was dit namelijk één van de drie vormen van eigenaarschap als randvoorwaarde voor het verminderen van regeldruk. Ook buiten het experiment kan het ministerie deze vorm van eigenaarschap teweeg brengen. Het ministerie kan op grote schaal scholen betrekken door hun mening te vragen over wetten en regels in enquêtes of door een blijvend landelijk 'meldpunt' te maken waar scholen een melding kunnen maken van wet- en regelgeving die hen in de weg zit. Op kleine schaal kan het ministerie het onderwijs betrekken bij wet- en regelgeving door intensieve consultatie van een selecte groep docenten, teamleiders, schoolleiders. Het ministerie maakt hier in beperkte mate al gebruik van, bijvoorbeeld door internetconsultaties over nieuwe wetten of door in gesprek te gaan met docenten, maar zou dit nog verder kunnen uitbreiden. Zowel bij de initiatieven op kleine als op grote schaal is het van belang dat het ministerie ook duidelijk maakt wat de resultaten zijn van de input van het onderwijs, bijvoorbeeld wanneer wetten of regels veranderen als gevolg van een van de initiatieven.

7.6.4 Aanbevelingen voor sectororganisaties

Sectororganisaties staan tussen het onderwijsveld en het ministerie van OCW in en kunnen vanuit deze positie een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van de ervaren regeldruk in het onderwijs. Vanuit het onderwijsveld krijgen sectororganisaties namelijk signalen over (vermeende) wetten en regels vanuit de overheid die hen in de weg zitten. Uit dit onderzoek blijkt dat deze wetten en regels niet soms vanuit de overheid blijken te komen of dat de keuzes in de uitvoering van de wetten en regels druk veroorzaken. Wanneer dit het geval blijkt te zijn kunnen sectororganisaties de misvattingen over wetten en regels onder de aandacht brengen en zo bijdragen aan het bewustzijn van scholen over de ruimte binnen wet- en regelgeving die er op dit moment al is. Door het nauwe contact tussen sectororganisaties en het onderwijsveld kunnen zij dit bovendien doen op een manier die begrijpelijk en aantrekkelijk is. Er kan daarbij gebruik gemaakt worden van de bestaande communicatiekanalen van de sectororganisaties of van aparte campagnes gericht op dit thema. Docenten zouden daarbij de belangrijkste doelgroep moeten vormen, aangezien uit dit onderzoek blijkt dat zij het minste op de hoogte zijn van wet- en regelgeving.

7.6.5 Aanbevelingen voor belangenorganisaties

De belangenorganisatie uit dit onderzoek stelt als enige stakeholder dat de overheid de voornaamste bron is van regeldruk in het onderwijs. Volgens de meeste docenten, teamleiders en schoolleiders uit dit onderzoek valt het echter mee met de regeldruk vanuit de overheid. Een aantal docenten ervaart wel regeldruk, maar dit blijkt vooral gebaseerd te zijn op meningen en gevoelens en niet op concrete situaties waarin bepaalde wetten of regels hen in de weg zitten. Bovendien blijkt er ook 'vermeende' regeldruk te zijn, waarbij de regeldruk die wordt ervaren eigenlijk niet vanuit de overheid komt, maar vanuit andere partijen. Met het oog op deze bevindingen is het van belang dat belangenorganisaties wel tastbare voorbeelden kunnen geven van situaties waarin wetten en regels vanuit de overheid scholen belasten of beperken wanneer zij namens hun achterban de regeldruk vanuit de overheid ter sprake stellen,. Dit zorgt ervoor dat regeldruk niet weggewoven kan worden als een 'mening' of 'gevoel' en maakt tevens duidelijk welke wetten en regels vanuit de overheid scholen echt in de weg zitten.

7.7 Slotreflectie

Regeldruk is een complex probleem waar geen eenduidige oplossing voor te vinden is. Ook met het experiment Regelluwe scholen is nog geen einde gekomen aan de regeldruk in het onderwijs. Regeldruk blijkt namelijk verder te gaan dan de hoeveelheid wetten en regels van de overheid. Het ontwikkelt zich ook tussen en naast deze regels: tussen de oren van stakeholders, tussen regel en uitvoering en tussen de verschillende partijen buiten de overheid. Enkel het verminderen van het aantal regels en de objectieve 'kosten' van regels in geld en tijd is dan ook niet genoeg, omdat ook de ervaringen van degenen die met de wetten en regels te maken hebben van belang zijn. Om regeldruk merkbaar te verminderen moet er daarom inzicht komen in hoe de ervaringen van regeldruk veranderd kunnen worden. Dit onderzoek levert belangrijke eerste inzichten in de manieren waarop sturingsinterventies vanuit de overheid ervaren regeldruk kunnen verminderen, maar maakt ook duidelijk dat ervaren regeldruk niet alleen door de overheid veroorzaakt wordt en dus ook niet alleen door de overheid opgelost kan worden. Daarom is het van belang dat niet alleen de overheid, maar ook docenten, teamleiders, schoolleiders, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, en alle andere partijen in het onderwijs hun aandeel in regeldruk erkennen en zich inzetten om regeldruk te verminderen. Want het onderwijs maak je samen, maar regeldruk ook.

Referentielijst

Adriaens, S., Grinsven, V. van, Woud, L. van der & Westerik, H. (2016). *Werkdruk docenten in het basisonderwijs.* Geraadpleegd via http://www.duo-onderwijsonderzoek.nl/wp-content/uploads/2016/01/Rapportage-Werkdruk-Docenten-PO-8-januari-2016-1.pdf

Algemene Onderwijsbond (2017). *Tijdsbesteding docenten po en vo*. Geraadpleegd via http://www.aob.nl/kixtart/modules/absolutenm/articlefiles/52823-AObonderzoek%20Tijdsbesteding%20docenten%20po%20en%20vo.pdf

Blank, R., Spelier, R. &Davies, A. (2016, mei). Experimentprogramma 'Ruim op die regels' Evaluatieonderzoek. Geraadpleegd via http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/ 2016/6/Ruim-op-die-regels.pdf.

Bemelmans-Videc, M., Rist, R.C. & Vedung, E. (1998). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation* (5e editie). Transaction Publishers: New Jersey.

Bergen, C.T.A. Van, Paulussen-Hoogeboom, M.C., Weerd, M. de & Bleeker, Y. (2016, 9 september). *Regeldruk in het primair onderwijs.* Geraadpleegd via https://www.regioplan.nl/media/pdf/id/1539/file_name/16007-eindrapport-regeldruk-in-het-po-regioplan-9-september-2016.pdf

Beter Onderwijs Nederland. *Met de werkdruk van docenten valt het reuze mee, schrijft onderwijsmanager Ruud van Diemen.* Geraadpleegd 15 augustus 2017 via https://www.beteronderwijsnederland.nl/blogs/2012/11/met-de-werkdruk-van-docenten-valt-het-reuze-mee-schrijft-onderwijsmanager-ruud-van-diemen/

Bierings, H. (2017). *Sociaaleconomische trends: Beroep en werkdruk in Nederland.* Geraadpleegd via https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2017/13/2017st04-beroep-en-werkdruk-in-nederland.pdf

Boeije, H. (2009). *Analysis in qualitative research*. Londen: Sage Publications.

Borry, E. L. (2016). A New Measure of Red Tape: Introducing the Three-Item Red Tape (TIRT) Scale. *International Public Management Journal*, *19*(4), 573-593.

Bovens, M. (2005). Publieke verantwoording: een analysekader. In: W. Bakker & K.Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording: regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*, Amsterdam: Boom, 25-55.

Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2010). The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *20*(1), pp. 233-257.

Brink, G. van den, Jansen, T. & Pessers, D. *Beroepszeer: Waarom Nederland niet goed werkt*. (2006). Amsterdam: Boom.

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Bruijn, J. A. de & Noordegraaf, M. (2010). Professionals versus managers? De onvermijdelijkheid van nieuwe professionele praktijken. *Bestuurskunde*, *3*, pp. 6-20.

Brunen, H. (2017, 10 april). 'We vertrouwen onze docenten niet meer'. *Trouw.* Geraadpleegd via https://www.trouw.nl/opinie/-we-vertrouwen-onze-docenten-niet-meer-~a198c611/

Bozeman, B. (1993). A theory of government "red tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, *3*(3), 273-304.

Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology, *Qualitative Research in Psychology*, *3*(2), pp. 77-101.

Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.

Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration. *Public Administration Review*, *72*(5), 741-751.

Burkens, M. C., Kummeling, H.R.B.M, Vermeulen, B.P., Widdershoven, R.J.G.M. (2012). *Beginselen van de democratische rechtsstaat: Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht.* Deventer: Kluwer.

Bussemaker, J. & Dekker, S. (2016). *Voortgangsrapportage Aanpak Regeldruk Onderwijs 2015-2016* [Kamerbrief]. Geraadpleegd via https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2016/11/15/kamerbrief-voortgangsrapportage-aanpak-regeldruk-onderwijs-2015-2016/kamerbrief-voortgangsrapportage-aanpak-regeldruk-onderwijs-2015-2016.pdf

Clarkson, M. E. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of management review*, *20*(1), 92-117.

CNV Onderwijs (2013). *Onderzoek naar werkdruk en taken*. Geraadpleegd via https://www.cnvo.nl/fileadmin/user_upload/PDF/Werkdruk_Onderzoek_juni_2013.pdf

Deetz, S. (1996). Crossroads—Describing differences in approaches to organization science: Rethinking Burrell and Morgan and their legacy. *Organization science*, *7*(2), 191-207.

Dekker, S. (2017, 9 mei). *Werkdruk in het basisonderwijs* [Kamerbrief]. Geraadpleegd via https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/05/09/kamerbrief-werkdruk-in-het-basisonderwijs/kamerbrief-werkdruk-in-het-basisonderwijs.pdf

DeHart-Davis, L., & Pandey, S. K. (2005). Red tape and public employees: Does perceived rule dysfunction alienate managers?. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, *15*(1), pp. 133-148.

Diemen, R. van (2012, 20 november). Werkdruk? Laat docenten een half jaar ervaring op doen in het bedrijfsleven. *Volkskrant.* Geraadpleegd via https://www.volkskrant.nl/vk/nl/3184/opinie/article/detail/3350812/2012/11/20/Werkdruk-Laat-docenten-een-half-jaar-ervaring-op-doen-in-het-bedrijfsleven.dhtml

Donker van Heel, P., Zutphen, F. van, Zoon, C. van, Pat, M. van & Stuivenberg, M. (2004). *Regeldruk voor OCW-instellingen totaal.* Geraadpleegd via https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2005/10/14/bijlage-eindrapport-regeldruk-voor-ocw-instellingen/brief2k-2004-doc-41198a.pdf

Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of Management Review*, *20*(1), 65-91.

Dorbeck-Jung, B.R., Oude-Vrielink-van Heffen, M.J. & Reussing, G.H. (2005). *Open normen en regeldruk*: *een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*. Geraadpleegd via http://doc.utwente.nl/71968/1/Dorbeck05open.pdf

Evers, J. & Kneyber, R. (2013). *Het alternatief: Weg met de afrekencultuur in het onderwijs!*. Amsterdam: Boom.

Feeney, M. K., & Bozeman, B. (2009). Stakeholder red tape: Comparing perceptions of public managers and their private consultants. *Public Administration Review*, *69*(4), 710-726.

Feeney, M. K., & DeHart-Davis, L. (2009). Bureaucracy and public employee behavior a case of local government. *Review of Public Personnel Administration*, *29*(4), 311-326.

Frissen, P.H.A. (2013). Vermindering van regeldruk vraagt aanvaarding van tragiek. In Actal (Red.), *Merkbaar minder regeldruk*, pp. 16-28. Geraadpleegd via http://margotrappenburg.nl/wp-content/uploads/2015/03/12351-Actal-Merkbaar-minder-regeldruk-binnenwerk-omslag.pdf

Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic: On the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.

Galletta, A. (2013). *Mastering the semi-structured interview and beyond: From research design to analysis and publication*. Onbekend: NYU Press.

Gestel, R.A.J. van & Hertogh, M.L.M. (2006). *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*. Tilburg/Groningen: WODC, ministerie van Justitie. Geraadpleegd via http://repository.tudelft.nl/assets/uuid:f41ed171-aba7-40b2-a82e-4c07dcda65a0/volledige-tekst_tcm44-59385.pdf

Geuijen, K., Bos, A., Horn, J.E. van, & Krechtig, L. (2010). *Hoe neem je ruimte? Hoe regel je ruimte?*. Geraadpleegd via http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vioek98n8lxc/f=/blg108044.pdf

Giauque, D., Ritz, A., Varone, F. & Anderfuhren-Biget, S. (2012). Resigned but Satisfied: The Negative Impact of Public Service Motivation and Red Tape on Work Satisfaction. *Public Administration, 90*(1), pp. 175–193.

Golafshani, N. (2003). Understanding reliability and validity in qualitative research. *The qualitative report*, *8*(4), 597-606.

Hart, W., & Buiting, M. (2012). *Verdraaide organisaties: Terug naar de bedoeling*. Deventer: Kluwer.

Heuvel, J. H. J. (2005). *Beleidsinstrumentatie: Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: LEMMA.

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap.* Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hoopen, J. ten & Zijp, R.W. van (2013). *Merkbaar minder regeldruk*. Geraadpleegd via http://www.actal.nl/wp-content/uploads/Eindrapport_Merkbaar-minder-regeldruk.pdf

Hupe, P. & Krogt, T. van der (2013). *Professionals dealing with pressures.* In M. Noordegraaf & B. Steijn (Red.), *Professionals under pressure*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 55-72.

Jong, J. de (2016). *Dealing with Dysfunction: Innovative Problem Solving in the Public Sector*. Brookings Institution Press.

Jong, P.O. de & Zijlstra, S.E. (2009). *Wikken, wegen en (toch) wetgeven; een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Kaufman, H. (1977). *Red tape: Its origins, uses en abuses.* Washington D.C.: The Brookings Institution.

Kamp, H.G.J., Plasterk, R.H.A. & Blok, S.A. (2016, 17 november). *Najaarsrapportage regeldruk* [Kamerbrief]. Geraadpleegd via https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2016/11/17/aanbiedingsbrief-najaarsrapportage-regeldruk/aanbiedingsbrief-najaarsrapportage-regeldruk.pdf

Klaster, E. (2012). Beleefde *bureaucratie en professionaliteit onder docenten*. Geraadpleegd via https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2012/07/04/beleefde-bureaucratie-en-professionaliteit-onder-docenten/beleefde-bureaucratie-en-professionaliteit-onder-docenten.pdf.

Krueger, R. A., & Casey, M. A. (1994). *Focus groups: A practical guide for applied research* (vijfde

Kuiper, E., Dikkers, L., Ledoux, G., Berg, E. van den, Bos, W. (2015). Feitelijke en ervaren bureaucratie. Kohnstamm instituut: Amsterdam. Geraadpleegd via http://www.kohnstamminstituut.uva.nl/rapporten/pdf/ki935.pdf
editie). Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.

Kuiper, R. (2016, 7 juni). ‘Het is toch van de zotte dat het onderwijs deels op hobbyisme neerkomt?’. *Volkskrant*. Geraadpleegd via http://www.volkskrant.nl/opinie/-het-is-toch-van-de-zotte-dat-het-onderwijs-deels-op-hobbyisme-neerkomt~a4314996/

Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Understanding Public Policy through its instruments–from natural instruments to the sociology of public policy instruments. *Governance, 20*(1), 1-21.

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage.

Litosseliti, L. (2007). *Using focus groups in research*. London: Continuum.

Loon, N.M. van & Noordegraaf, M. (2014). Professionals onder druk of professionele tegendruk?. *Beleid en maatschappij, 41*(3), pp. 205-225.

Mason, J. (1994). Linking Qualitative and Quantitative Data Analysis. In: Bryman, A. & Burgess, R.G. (eds). *Analysing Qualitative Data.* London: Routledge.

Merton, R. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Onbekend.

Ministerie van Economische Zaken (2017). *Goed geregeld: Een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017.* Geraadpleegd via https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/05/12/goed-geregeld-een-verantwoorde-vermindering-van-regeldruk-2012-2017/Goed+Geregeld+V8.pdf

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014). *Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017.* Geraadpleegd via https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/regelingen/2014/12/18/regeldrukagenda-onderwijs-2014-2017/regeldrukagenda-onderwijs-2014-2017.pdf

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2016, 5 mei). *Eindevaluatie Experiment Regelarme Instellingen*. Geraadpleegd via https://www.rijksoverheid.nl/binaries /rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/05/02/eindevaluatie-experiment-regelarme-instellingen-erai/eindevaluatie-experiment-regelarme-instellingen-erai.pdf

Mostert. D. (Regisseur). (2016). *6- voor de docent* [Documentaire]. Nederland: Vara. Geraadpleegd van https://www.npo.nl/zembla/27-01-2016/VARA_101377880

Moynihan, D.P., Herd, P., & Harvey, H. (2014). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory, 25*(1), 43-69.

Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review, 67*(1), 40-53.

Noordegraaf, M. (2012). Hoe regel je ruimte? Over het belang en de betekenis van ruimte voor politieprofessionals (in de Nationale Politie). In Directie HRM Nationale Politie, *De toekomst begint vandaag! – Negen wetenschappers over het politievak 2020-2024.* De Bilt: Nationale Politie. Geraadpleegd via http://socialmediadna.nl/negen-wetenschappers-over-toekomst/

Noordegraaf, M. (2015). *Public Management: Performance, Professionalism, Politics*. Londen: Palgrave McMillan.

Noordegraaf, M., Loon, N. van, Heerema, M., & Weggemans, M. (2015). *Professioneel vermogen in het primair onderwijs.* Geraadpleegd via https://www.nro.nl/wp-content/uploads/2015/12/eindrapport-413-13-003-Thema-3_Professioneel-vermogen-in-het-PO-Noordegraaf-ea.pdf

Noordegraaf, M. & Sterrenburg, J. (2009). Publieke verantwoording en publieke verantwoordingsdruk. In: M. Bovens & T. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Lemma, 231-235.

Oreg, S., Vakola, M., & Armenakis, A. (2011). Change recipients’ reactions to organizational change A 60-year review of quantitative studies. *The Journal of Applied Behavioral Science, 47*(4),

461-524.
Pandey, S. K., Coursey, D. H., & Moynihan, D. P. (2007). Organizational Effectiveness and bureaucratic red tape: A multimethod study. *Public Performance & Management Review, 30*(3), pp. 398-425.
Pandey, S. K., & Scott, P. G. (2002). Red tape: A review and assessment of concepts and measures. *Journal of public administration research and theory, 12*(4), 553-580.
Rainey, H.G. (1997). *Understanding and managing public organizations.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review, 76*(2), pp. 414-426.
Rijksoverheid (2017, 3 juli). Vijf gemeenten krijgen toestemming voor bijstandsexperimenten. Geraadpleegd via https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/07/03/eerste-vijf-gemeenten-krijgen-toestemming-voor-bijstandsexperimenten
Roosken, E. (2016, 12 januari). Het valt allemaal wel mee met de werkdruk in het onderwijs. *Volkskrant.* Geraadpleegd via https://www.volkskrant.nl/opinie/het-valt-allemaal-wel-mee-met-de-werkdruk-in-het-basisonderwijs~a4223190/
Rusman, F. (2016, 23 juni). Initiatief voor minder bemoeienis in de zorg. *NRC.* Geraadpleegd via https://www.nrc.nl/nieuws/2016/06/23/initiatief-voor-minder-bemoeienis-in-gezondheidszorg-a1406333
Schravesande, F. (2016, 25 mei). Niemand durft zijn mond open te doen. *NRC.* Geraadpleegd via https://www.nrc.nl/nieuws/2016/05/25/niemand-durft-zijn-mond-open-te-doen-1622072-a1310296
Schultz, M., & Hatch, M. J. (1996). Living with multiple paradigms the case of paradigm interplay in organizational culture studies. *Academy of management review, 21*(2), 529-557.
Shenton, A. K. (2004). Strategies for ensuring trustworthiness in qualitative research projects. *Education for information, 22*(2), 63-75.
Stone, D. A. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: Norton.
Stoter, S. & Huls, N.J.J. (2006). Regeldruk. De wrange nasmaak van onderhandelend Wetgeven. In B. Dorbeck-Jung en M. Oude Vrienlink-van Heffen (Red.), Op weg naar bruikbare regulering? (pp. 135-148). Geraadpleegd via http://doc.utwente.nl/100207/7/rdw2006-3-opwegnaarbruikbareregulering.pdf
Thomas, W.I., & Thomas, D.S. (1938). The Child in America: Behavior Problems and Programs. New York: Knopf.
Tonkens, E. (2009). *Mondige burgers, getemde professionals: Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector*. Amsterdam: Van Gennep.
Trappenburg, M.J. (2011). *Professionals en managers.* In Noordegraaf, M., Geuijen, K., & Meijer, A. (red). Handboek publiek management. Den Haag: Boom Lemma.
Trappenburg, M.J. (2013). De nieuwe beterweters. In Actal (Red.), *Merkbaar minder regeldruk*. Geraadpleegd via http://margotrappenburg.nl/wp-content/uploads/2015/03/12351-Actal-Merkbaar-minder-regeldruk-binnenwerk-omslag.pdf
Tummers, L. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences, 77*(3), 555-581.
Tummers, L., Weske, U., Bouwman, R., & Grimmelikhuijsen, S. (2016). The impact of red tape on citizen satisfaction: An experimental study. *International Public Management Journal, 19*(3), 320-341.
Tweede Kamer (2015, 10 juni). *Toelatingsvoorwaarden pilot regelluwe school* [Debat].

Geraadpleegd via https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/toelatingsvoorwaarden-pilot-regelluwe-scholen

Vegt, A.L. van der, Damstra, G., Klein, T., Weijers, S., Boogaard, M., Schenke, W., Sligte, H., Zandbergen, S. (2016). *Regelluwe scholen, eerste voortgangsrapportage november 2016.* Geraadpleegd via http://www.regelluwescholen.nl/documenten/9/Voortgangsrapportage_Regelluwe_Scholen_21-11-2016.pdf

Vergeer, E. J. M. (2017). *Regeldruk vanuit een ander perspectief: onderzoek naar de beleving van deregulering bij ondernemers* [Proefschrift]. Geraadpleegd via https://openaccess-leidenuniv-nl.proxy.library.uu.nl/handle/1887/45322

Voermans, W.J.M. (2013). *Meten is weten: de meetbaarheid van regelgeving.* In Actal (Red.), *Merkbaar minder regeldruk*, 104-120. Geraadpleegd via http://margotrappenburg.nl/wp-content/uploads/2015/03/12351-Actal-Merkbaar-minder-regeldruk-binnenwerk-omslag.pdf

Volkskrant (2016). *De werkdruk in het onderwijs is inderdaad veelte hoog.* Geraadpleegd via https://www.volkskrant.nl/opinie/de-werkdruk-in-het-onderwijs-is-inderdaad-veel-te-hoog~a4219053/

Vries, R.J. de (2015). *Pilot Regelluwe Scholen.* Geraadpleegd via https://www.poraad.nl/files/brief_aan_de_tweede_kamer_over_pilot_regelluwe_scholen.pdf

Waldo, D. (1946). Government by procedure. In F.M. Marx (Red.), *Elements of public administration*. (pp. 381-399). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Weezel, M. van & Puy, R. van (2014, 22 november). 'Ik vind de onderkant van de samenleving te belangrijk om aan links over te laten'. *Vrij Nederland*, p. 16.

Weggeman, M.C.D.P. (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!: Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Schiedam: Scriptum.

Wiezer, N., Schelvis, R., Zwieten, M. van, Kraan, K., Klauw, van der M., Houtman, I., Kwantes, J.H., Bakhuys Roozeboom, M. (2012). *Werkdruk.* Geraadpleegd via https://www.tno.nl/media/1132/werkdruk_tno_rapport_r12_10877.pdf

Wit, W. de, Vegt, A.L. van der, Weijers, S., Damstra, G., Sligte, H., Emmelot, Y., Zandbergen, S., & Kaptein, A. (2015, 24 maart). *Ruimte voor innovatie, monitor pilot regelluwe scholen* [Offerte]. Utrecht: Auteur.

Yin, R. (2003). *Case study research, design and methods*. London: Sage publications.

Zandberg, L. Docenten moeten zich eens wat zakelijker opstellen. *Het Parool.* Geraadpleegd via https://www.parool.nl/opinie/docenten-moeten-zich-eens-wat-zakelijker-opstellen~a4508688/

Bijlage 1: Interviewleidraden

1.1 Docenten, teamleiders, intern begeleiders en schoolleiders

- **Inleiding**
  - Voorstellen onderzoeker
  - Doel onderzoek
  - Hoofdlijnen interview
  - Akkoord met opname
  - Laatste vragen
  - Vraag

- **Introductie respondent**
  - Wat is uw functie?
  - Wat is uw betrokkenheid bij het experiment Regelluwe scholen?

- **Algemene ervaringen met het experiment**
  - Wat is in het algemeen uw mening over de huidige wet- en regelgeving in het onderwijs?
  - In hoeverre ervaart u wet- en regelgeving in het onderwijs als belastend?
  - In hoeverre wordt u of uw school door wet- en regelgeving in het onderwijs wel eens belemmerd in hoe u het onderwijs wil inrichten?
  - In hoeverre is uw mening over wet- en regelgeving veranderd door uw betrokkenheid bij het experiment Regelluwe scholen?
  - In hoeverre heeft u door uw deelname aan het experiment Regelluwe scholen minder of meer last van wet- en regelgeving?
  - In hoeverre voelt u zich door uw deelname aan het experiment Regelluwe scholen meer of minder beperkt door wet- en regelgeving in hoe u het onderwijs wil inrichten?

  Vervolgvragen:
  - Op welke manier is zijn uw meningen en/of ervaringen veranderd?

- **Aspecten van het experiment, o.a. juridisch en communicatie**
  - Hoe heeft u het ervaren om in het experiment van wetten en regels af te mogen wijken?
  - Hoe heeft u de communicatie over en rondom het experiment ervaren?
  - Wat is het beeld dat u van het experiment heeft gekregen door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap?
  - Wat heeft de schoolleiding gecommuniceerd over het experiment? (docent)
  - Hoe heeft u het experiment neergezet binnen de school? (teamleider, intern begeleider en schoolleider)

  Vervolgvragen:
  - In hoeverre heeft dat invloed gehad op uw mening over wet- en regelgeving?
  - Op welke manier is uw mening daarover veranderd?
  - In hoeverre ervaart u daardoor ook minder lasten en beperkingen van wet- en regelgeving?

- **Effecten van het experiment**
  - In hoeverre weet u door het experiment beter wat het doel is van bepaalde wetten en regels? En in hoeverre bent u ook meer overtuigd geraakt van het nut van wetten en regels?
  - In hoeverre heeft u het gevoel dat u door het experiment meer 'eigenaar' bent van overheidsegels- wetten?
  - In hoeverre heeft het experiment geholpen bij het wegnemen van praktische belemmeringen bij het uitvoeren van wetten en regels?

  Vervolgvragen:
  - Op welke manier is uw mening daarover veranderd?
  - In hoeverre ervaart u daardoor ook minder lasten en beperkingen van wet- en regelgeving?

- **Afronding**
  - Samenvatting belangrijkste conclusies
  - Vragen van de respondent
  - Attenderen op terugkoppeling van interview
  - Bedanken en afronden interview

1.2 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

- **Inleiding**
  - Voorstellen onderzoeker
  - Doel onderzoek
  - Hoofdlijnen interview
  - Akkoord met opname
  - Laatste vragen

- **Introductie respondent**
  - Wat is uw functie?
  - Wat is uw betrokkenheid bij het experiment Regelluwe Scholen?

- **Algemene ervaringen met het experiment**

  Eigen ervaringen
  - Wat is in het algemeen uw mening over de huidige wet- en regelgeving in het onderwijs?
  - In hoeverre is uw mening hierover veranderd door uw betrokkenheid bij het experiment Regelluwe Scholen?

  Ervaringen van de scholen
  - In hoeverre merk jij dat scholen anders denken over wet- en regelgeving door hun deelname aan het experiment?
  - In hoeverre merk jij dat scholen minder of meer last van wet- en regelgeving door hun deelname aan het experiment?
  - In hoeverre merk jij dat de scholen zich in meer of minder beperkt voelen in de manier waarop zij het onderwijs willen inrichten door hun deelname aan het experiment?

  Vervolgvragen:
  - Op welke manier is dit veranderd?

- **Aspecten van het experiment, o.a. juridisch en communicatie**
  - Wat zijn de ervaringen van scholen met het juridische aspect van het experiment, de mogelijkheid om af te wijken van wetten en regels?
  - Hoe hebben jullie de communicatie over en rondom het experiment ingestoken? En hoe hebben scholen dit ervaren?
  - Welk beeld wilden jullie dat scholen en het onderwijs kregen van het experiment? Hoe hebben jullie geprobeerd om dit beeld te creëren? Hoe wordt hierop gereageerd door scholen?

  Vervolgvragen:
  - In hoeverre merk je dat scholen hun hierdoor hun mening over wet- en regelgeving veranderen?
  - In hoeverre ervaren scholen daardoor ook minder lasten en beperkingen van wet- en regelgeving?
  - Op welke manier is hun mening daarover veranderd naar uw idee?

- **Effecten van het experiment**
  - In hoeverre merkt u dat scholen door het experiment beter weten wat het doel is van bepaalde wetten en regels?
  - In hoeverre merkt u dat scholen door het experiment zich meer ‘eigenaar’ voelen van overheidsegels- wetten?
  - In hoeverre merkt u dat het experiment scholen helpt bij het wegnemen van praktische belemmeringen bij het uitvoeren van wetten en regels?

  Vervolgvragen:
  - Op welke manier is de mening van de scholen daarover veranderd?
  - In hoeverre merk jij dat dit invloed heeft op de mate waarin scholen lasten en beperkingen ervaren van wet- en regelgeving?

- **Afronding**
  - Samenvatting belangrijkste conclusies
  - Vragen van de respondent
  - Attenderen op terugkoppeling van interview
  - Bedanken en afronden interview

1.3 Sectororganisaties en vakbonden

- **Inleiding**
  - Voorstellen onderzoeker
  - Doel onderzoek
  - Hoofdlijnen interview
  - Akkoord met opname
  - Laatste vragen

- **Introductie respondent**
  - Wat is uw functie?
  - Wat is uw betrokkenheid bij het experiment Regelluwe Scholen?

- **Algemene ervaringen met het experiment**

  Eigen ervaringen
  - Wat is in het algemeen uw mening over de huidige wet- en regelgeving in het onderwijs?
  - In hoeverre is uw mening hierover veranderd door uw betrokkenheid bij het experiment Regelluwe Scholen?

  Ervaringen van de scholen
  - In hoeverre merk jij dat scholen anders denken over wet- en regelgeving door hun deelname aan het experiment?
  - In hoeverre merk jij dat scholen minder of meer last van wet- en regelgeving door hun deelname aan het experiment?
  - In hoeverre merk jij dat de scholen zich in meer of minder beperkt voelen in de manier waarop zij het onderwijs willen inrichten door hun deelname aan het experiment?

  Vervolgvragen:
  - Op welke manier is dit veranderd?

- **Aspecten van het experiment, o.a. juridisch en communicatie**
  - Wat zijn de ervaringen van scholen met het juridische aspect van het experiment, de mogelijkheid om af te wijken van wetten en regels?
  - Wat hoort u terug van scholen over de communicatie over en rondom het experiment? Wat is uw mening over de communicatie over en rondom het experiment?
  - Wat vinden scholen over hoe het experiment in het algemeen naar buiten is neergezet? Wat is uw mening over hoe het experiment naar buiten is neergezet?

  Vervolgvragen:
  - In hoeverre merk je dat scholen hun hierdoor hun mening over wet- en regelgeving veranderen?
  - In hoeverre ervaren scholen daardoor ook minder lasten en beperkingen van wet- en regelgeving?
  - Op welke manier is hun/uw mening daarover veranderd naar uw idee?

- **Effecten van het experiment**
  - In hoeverre merkt u dat scholen door het experiment beter weten wat het doel is van bepaalde wetten en regels?
  - In hoeverre merkt u dat scholen door het experiment zich meer ‘eigenaar’ voelen van overheidsegels- wetten?
  - In hoeverre merkt u dat het experiment scholen helpt bij het wegnemen van praktische belemmeringen bij het uitvoeren van wetten en regels?

  Vervolgvragen:
  - Op welke manier is de mening van de scholen daarover veranderd?
  - In hoeverre merk jij dat dit invloed heeft op de mate waarin scholen lasten en beperkingen ervaren van wet- en regelgeving?

- **Afronding**
  - Samenvatting belangrijkste conclusies
  - Vragen van de respondent
  - Attenderen op terugkoppeling van interview
  - Bedanken en afronden interview

Bijlage 2: Leidraad voor de focusgroep

- **Inleiding**
  - Welkom
  - Voorstellen onderzoeker
  - Doel onderzoek
  - Verhouding tot interviews
  - Hoofdlijnen focusgroep
  - Benadrukken geen goede of foute antwoorden
  - Akkoord opname
  - Laatste vragen

- **Algemene ervaringen met het experiment**
  - Kijken jullie anders naar de wet- en regelgeving vanuit de overheid door de deelname aan het experiment?
  - Merken jullie dat de docenten op jullie school ook anders naar de wet- en regelgeving kijken door de deelname aan het experiment?

  Vervolgvragen:
  - Op welke manier heeft het experiment dit veranderd?
  - Wat is het gevolg hiervan op de last of beperkingen die jullie ervaren van wet- en regelgeving vanuit de overheid?

- **Stellingen over de effecten van het experiment**
  - Ik ben door het experiment me bewuster geworden van het doel en het nut van bepaalde wetten en regels.
  - De docenten op mijn school zijn door het experiment zich bewuster geworden van doel en het nut van bepaalde wetten en regels.
  - Ik voel me door het experiment meer ‘eigenaar’ van wet- en regelgeving.
  - De docenten op mijn school voelen zich door het experiment meer ‘eigenaar’ van wet- en regelgeving.
  - Door het experiment is het voor mij makkelijker geworden om bepaalde wetten en regels praktisch uit te voeren.
  - Door het experiment is het voor docenten op mijn school makkelijker geworden om wetten en regels praktisch uit te voeren.

  Vervolgvragen:
  - Op welke manier heeft het experiment dit veranderd?
  - Wat is het gevolg hiervan op de last of beperkingen die jullie ervaren van wet- en regelgeving vanuit de overheid?

- **Afronding**
  - Samenvatting belangrijkste conclusies
  - Vragen van de respondenten
  - Bedanken en afronden focusgroep

Bijlage 3: Lijst met documenten voor de documentenanalyse

Tabel 16
Lijst met documenten die zijn gebruikt voor de documentenanalyse

Document-nummer	School	Type document	Beschrijving
1	IKC De Ark (Vlaardingen)	Schriftelijke melding	Éénjarig schoolplan
2		Schriftelijke melding	Impulsgroep/ familieklas
3		Verslag startgesprek	Verslag van startgesprek in het kader van het monitoronderzoek naar het experiment
4	OBS De Venen (Reeuwijk)	Schriftelijke melding	Jaarplan i. vierjarig schoolplan
5		Schriftelijke melding	Jaarplan in plaats van vierjarig schoolplan
6		Schriftelijke melding	Aanpassing van de wettelijke verplichte onderwijstijd i.k.v. Passend Onderwijs
7	St. Nicolaasschool (Haren)	Schriftelijke melding	Meer mogelijkheden voor instroom van bijna 4-jarige kleuters
8		Verslag startgesprek	Verslag van startgesprek in het kader van het monitoronderzoek naar het experiment
9	CBS De Fontein (Westerhaar)	Schriftelijke melding	Continurooster
10		Verslag startgesprek	Verslag van startgesprek in het kader van het monitoronderzoek naar het experiment
11	BS De Lindegaerd (Meerssen)	Schriftelijke melding	Meer onderwijstijd, meer ontwikkeltijd
12		Verslag startgesprek	Verslag van startgesprek in het kader van het monitoronderzoek naar het experiment
13	Daltonschool Rijnsweerd (Utrecht)	Schriftelijke melding	Beperkt schoolplan
14	Paulusschool (Utrecht)	Schriftelijke melding	Instroom kleuters
15		Verslag startgesprek	Verslag van startgesprek in het kader van het monitoronderzoek naar het experiment
16	Anna van Buren (Roombeek)	Schriftelijke melding	Onderwijstijd verminderen
17		Schriftelijke melding	Vroegstart 3-jarige leerlingen
18		Schriftelijke melding	Schoolplan beperkt
19		Verslag startgesprek	Verslag van startgesprek in het kader van het monitoronderzoek naar het experiment
20	OBS De Bloeiende Betuwe	Schriftelijke melding	Educatieve Keuzedagen
21		Verslag startgesprek	Verslag van startgesprek in het kader van het monitoronderzoek naar het experiment

22	De Vogelaar (Raalte)	Schriftelijke melding	Jaarplan i. vierjarig schoolplan
23		Schriftelijke melding	Jaarplan in plaats van vierjarig schoolplan
24		Verslag startgesprek	Verslag van startgesprek in het kader van het monitoronderzoek naar het experiment
25	Stedelijk College (Eindhoven)	Schriftelijke melding	Bevoegdheid docenten
26		Schriftelijke melding	Deelexamens en septemberroute
27		Schriftelijke melding	Deelexamens op ieder tijdstip voorafgaand aan het examenjaar
28		Verslag startgesprek	Verslag van startgesprek in het kader van het monitoronderzoek naar het experiment
29	Sint Ignatiuslyceum (Amsterdam)	Schriftelijke melding	Aanvraag keuzeprofielvak
30		Schriftelijke melding	CM profiel zonder examenvak wiskunde
31	Goois Lyceum (Bussum)	Schriftelijke melding	Onderwijsontwikkeltijd in onderwijstijd
32	Utrecht Stedelijk Gymnasium (Utrecht)	Schriftelijke melding	Afwijking bevoegdheidseisen
33		Schriftelijke melding	Vrijstelling centraal examen leerling ERK certificaat op C niveau
34		Schriftelijke melding	Filosofie en Beeldend profielkeuzevak
35		Verslag startgesprek	Verslag van startgesprek in het kader van het monitoronderzoek naar het experiment
36	Wolfert Tweetalig (Rotterdam)	Schriftelijke melding	Afschaffing vak Maatschappijleer
37		Schriftelijke melding	Afwijking eindexamens Moderne Vreemde Talen
38		Schriftelijke melding	Buitenlandse bevoegdheid
39		Schriftelijke melding	Chinese taal en cultuur als vak
40		Schriftelijke melding	Deelexamens en septemberroute
41		Schriftelijke melding	Afwijkingen herexamens voor leerlingen die examens doen op een hoger niveau
42	Kandinsky College (Nijmegen)	Schriftelijke melding	Bevoegdheid verruiming
43		Schriftelijke melding	Deelexamens en septemberroute
44		Schriftelijke melding	Chinese taal en cultuur als vak
45	Calvijn College (Goes)	Schriftelijke melding	Deelexamens en schoolexamens inhalen
46		Schriftelijke melding	Afwijking aantal dagen onderwijstijd
47		Schriftelijke melding	Vakhavo: een praktische havo-opleiding in de techniek
48		Verslag startgesprek	Verslag van startgesprek in het kader van het monitoronderzoek naar het experiment
49	Calvijn College (Tholen)	Schriftelijke melding	Afwijken verplichte vakken vmbo
50		Schriftelijke melding	Deelexamens en schoolexamens inhalen
51		Schriftelijke melding	Onbevoegde maar bekwame

			docenten
52	Penta College CSG De Oude Maas (Spijkenisse)	Schriftelijke melding	Regeling eindexamenprogramma
53		Verslag startgesprek	Verslag van startgesprek in het kader van het monitoronderzoek naar het experiment
54	Geuzencollege (Vlaardingen)	Schriftelijke melding	Uitbreiding keuze-sectorvakken voor de profielen Zorg & Welzijn en Dienstverlening & producten
55		Schriftelijke melding	Deelexamens en septemberroute
56		Schriftelijke melding	GTL-vak invoeren als examenvak binnen VMBO
57	Het Kwadrant (Bergen op Zoom)	Schriftelijke melding	Afwijking eindexamenvakken VMBO-BL
58	Rijnlands Lyceum, Wassenaar	Schriftelijke melding	Afnemen van deelexamens havo en vwo
59		Schriftelijke melding	Afwijken eindexamen Moderne Vreemde Talen
60	Stedelijk Gymnasium Nijmegen (Nijmegen)	Schriftelijke melding	Alternatieve routes examens voor gezakte leerlingen

Bijlage 4: Resultaten van de documentenanalyse

Legenda thema's:
K = Instroom Kleuters
C = Curriculum
T = Toetsing en Examinering
S = Eenjarig schoolplan
I = Inrichting onderwijs
B = Bevoegdheid docenten
O = Onderwijstijd

Tabel 17
Meldingen en categorisering van de meldingen per school in het primair onderwijs

Nr	Schoolnaam	Inhoud afwijking	Belastend	Beperkend	Thema
1	IKC De Ark (Vlaardingen)	Éénjarig schoolplan	x		S
		Impulsgroep/ familieklas		x	I
2	OBS De Venen (Reeuwijk)	Educatieve keuzedagen		x	I
		Instroommomenten kleuters	x	x	K
		Jaarplan i.p.v. vierjarig schoolplan		x	S
3	St. Nicolaasschool (Haren)	Jaarplan in plaats van vierjarig schoolplan	x		S
4	CBS De Fontein (Westerhaar)	Aanpassing van de wettelijke verplichte onderwijstijd i.k.v. Passend Onderwijs		x	O
5	BS De Lindegaerd (Meerssen)	Meer mogelijkheden voor instroom van bijna 4-jarige kleuters	x	x	K
6	Daltonschool Rijnsweerd (Utrecht)	Continurooster		x	O
7	Paulusschool (Utrecht)	Meer onderwijstijd, meer ontwikkeltijd		x	O
8	Anna van Buren (Roombeek)	Beperkt schoolplan	x		S
		Instroom kleuters	x	x	K
		Onderwijstijd verminderen		x	O
9	OBS De Bloeiende Betuwe	Vroegstart 3-jarige leerlingen	x	x	K
		Schoolplan beperkt	x		S
10	De Vogelaar (Raalte)	Educatieve Keuzedagen		x	O
		Vervroegd toelaten kleuters	x	x	K

Deelnemende scholen zonder meldingen: 't Mozaïek (Roermond), Park en Dijk (Gouda), De Grebbe (Bergen op Zoom), De Schakel (Nieuwegein), De Wissel (Hoorn), Maria Montessorischool (Huizen), Het Mozaiek (Arnhem), De Mienskip (Buitenpost), De Straap (Helmond), OBS Overvecht (Utrecht), Michaëlschool (Amersfoort), Van Ostadeschool (Den Haag)

Tabel 18 (vervolg op volgende pagina)
Meldingen en categorisering van de meldingen per school in het voortgezet onderwijs

Nr	Schoolnaam	Inhoud afwijking	Belastend	Beperkend	Thema
11	Stedelijk College (Eindhoven)	Bevoegdheid docenten	x		B
		Deelexamens en septemberroute		x	T
		Deelexamens op ieder tijdstip voorafgaand aan het examenjaar		x	T
12	Sint Ignatiuslyceum (Amsterdam)	Aanvraag keuzeprofielvak		x	C
		CM profiel zonder examenvak wiskunde		x	C
13	Goois Lyceum (Bussum)	Onderwijsontwikkeltijd in onderwijstijd		x	O
14	Utrecht Stedelijk Gymnasium (Utrecht)	Afwijking bevoegdheidseisen	x		B
		Vrijstelling centraal examen leerling ERK certificaat op C niveau		x	T
		Filosofie en Beeldend profielkeuzevak		x	C
15	Wolfert Tweetalig (Rotterdam)	Afschaffing vak Maatschappijleer		x	C
		Afwijking eindexamens Moderne Vreemde Talen		x	T
		Buitenlandse bevoegdheid	x		B
		Chinese taal en cultuur als vak		x	C
		Deelexamens en septemberroute		x	T
		Afwijkingen herexamens voor leerlingen die examens doen op een hoger niveau		x	T
16	Kandinsky College (Nijmegen)	Bevoegdheid verruiming	x		B
		Deelexamens en septemberroute		x	T
		Chinese taal en cultuur als vak		x	C
17	Calvijn College (Goes)	Deelexamens en schoolexamens inhalen		x	T
		Afwijking aantal dagen onderwijstijd		x	O
		Vakhavo: een praktische havo-opleiding in de techniek		x	C
18	Calvijn College (Tholen)	Afwijken verplichte vakken vmbo		x	C
		Deelexamens en schoolexamens inhalen		x	T
		Onbevoegde maar bekwame docenten	x		B
19	Penta College CSG De Oude Maas (Spijkenisse)	Regeling eindexamenprogramma		x	T
		Keuzevak Nask1 binnen profiel MVI		x	C

Tabel 18 (vervolg van vorige pagina)
Meldingen en categorisering van de meldingen per school in het voortgezet onderwijs

Nr	Schoolnaam	Inhoud afwijking	Belastend	Beperkend	Thema
20	Geuzencollege (Vlaardingen)	Uitbreiding keuze-sectorvakken voor de profielen Zorg & Welzijn en Dienstverlening & producten		x	C
		Deelexamens en septemberroute		x	T
		GTL-vak invoeren als examenvak binnen VMBO		x	C
21	Het Kwadrant (Bergen op Zoom)	Afwijking eindexamenvakken VMBO-BL		x	C
22	Rijnlands Lyceum, Wassenaar	Afnemen van deelexamens havo en vwo		x	T
		Afwijken eindexamen Moderne Vreemde Talen		x	T
23	Stedelijk Gymnasium Nijmegen (Nijmegen)	Alternatieve routes examens voor gezakte leerlingen		x	T

Deelnemende scholen zonder meldingen: Blariacum College (Venlo), Calvijn College (Krabbendijke), Citaverde College (Horst), Corlaer College (Nijkerk), Dr. Nassau College Oost-Drenthe (Gieten), Keizer Karel College (Amstelveen), Stedelijke Scholengemeenschap Nijmegen (Nijmegen), Valuas College (Venlo).

Bijlage 5: Codeboom

- Ervaren regeldruk in het onderwijs
    - Weinig ervaren regeldruk vanuit de overheid
    - Ervaren regeldruk vanuit andere partijen
        - Docenten
        - Schoolleiding
        - Partijen buiten de school
    - Onbenutte mogelijkheden binnen wet- en regelgeving
        - Onbekendheid met ruimte binnen wet- en regelgeving
        - Ruimte binnen wet- en regelgeving durven namen

- Invloed van experiment op ervaren regeldruk
    - Betrokkenheid van stakeholders bij experiment
        - Docenten
        - Schoolleiding
        - OCW
        - VO Raad
        - Verus
    - Betekenis
        - Nut en belang van wetten en regels
        - Bevestiging van regeldruk
    - Eigenaarschap
        - Inzicht in ruimte binnen wet- en regelgeving
            - Invloed op ervaren regeldruk vanuit de overheid
            - Invloed op ervaren regeldruk vanuit de schoolleiding
        - Gevoel van invloed op wet- en regelgeving
        - Bewustwording van regeldruk vanuit andere partijen
    - Werkbaarheid
        - Meer mogelijkheden door afwijkingen van wet- en regelgeving
        - Minder last door afwijkingen van wet- en regelgeving

Bijlage 6: Achtergrond van de onderzoeker

Ten behoeve van de confirmability van dit onderzoek is in deze bijlage een beschrijving te vinden van mijn persoonlijke interesse en betrokkenheid bij het onderzoeksonderwerp. Het is allereerst van belang om te vermelden ik dit onderzoek heb uitgevoerd als onderzoeksstage bij de organisatie Oberon. Oberon is samen met het Kohnstamm Instituut en EDventure verantwoordelijk voor het monitoronderzoek naar het experiment Regelluwe scholen. Mijn onderzoek heeft echter een ander onderwerp en is daarom als losstaand en tevens aanvullend te beschouwen ten opzichte van het monitoronderzoek. Voor mijn onderzoeksstage heb ik van Oberon een stagevergoeding gekregen die onafhankelijk was van de uitkomst van dit onderzoek en heeftkrit daar dus ook geen invloed op gehad. Daarnaast ben ik begeleid door een van de onderzoekers van Oberon, namelijk Anne Luc van der Vegt. Meneer van der Vegt heeft met zijn begeleiding bijgedragen aan het aanscherpen en contextualiseren van het onderzoek, maar heeft geen invloed uitgeoefend op de inhoud van de conclusies.

Naast mijn professionele betrokkenheid wil ik ook mijn persoonlijke betrokkenheid bij het onderzoeksonderwerp toelichten. Ik heb een uitgebreide interesse voor het onderwijs en heb me tijdens mijn studie Bestuur- en Organisatiewetenschappen en mijn master Onderwijskunde bezig gehouden met uiteenlopende onderwerpen in deze sector. De kennis die ik over de sector heb opgedaan heeft me geholpen om de respondenten beter te begrijpen en heeft er ook voor gezorgd dat ik kritisch kon zijn. Voordat ik aan dit onderzoek begon, had ik twee documentaires gekeken van De Monitor over werkdruk in het basisonderwijs en prestatiedruk in het kleuteronderwijs. Uit beide documentaires bleek dat er veel minder verplicht is vanuit de overheid dan scholen denken. Ook de eerste voortgangsrapportage over het experiment Regelluwe scholen beschreef dat sommige plannen van scholen al mogelijk bleken binnen wet- en regelgeving. Aan het begin van het onderzoek had ik daarom het vermoeden dat het experiment de ervaren regeldruk zou kunnen verminderen doordat scholen meer kennis zouden krijgen van wat wel en niet kan binnen wet- en regelgeving. Ik was me echter bewust van dit vermoeden en heb dit tijdens het onderzoek daarom op de achtergrond gehouden.

Niet alleen mijn kennis is onderdeel van mijn persoonlijke betrokkenheid, maar ook mijn meningen en overtuigingen over het onderwijs. Ik heb veel vrienden en kennissen die in het onderwijs werken en zij vertellen me regelmatig over hoe het er in de praktijk aan toe gaat. Naar aanleiding van hun verhalen en de kennis en ervaring die ik zelf heb opgedaan in het onderwijs ben ik van mening dat de professionaliteit en reputatie van docenten versterkt zou moeten worden. Op dit moment is het onderwijs te veel een politieke speelbal en wordt er te veel invloed van managers toegestaan. Door de versterking van docenten als beroepsgroep kunnen zij meer tegenwicht gaan bieden tegen deze invloeden. Wederom heb ik geprobeerd om in mijn onderzoek deze mening niet mee te laten wegen, met uitzondering van de aanbevelingen. Dit is echter niet ongepast, omdat er in dit onderdeel van het onderzoek er namelijk meer ruimte was voor de eigen inbreng van de onderzoeker. Ik heb daarom in dit onderdeel op basis van mijn conclusies en op basis van andere wetenschappelijke bronnen gepleit voor een versterking van de professionaliteit van docenten.