

# **Regeldruk van leraren in het basisonderwijs: Aspecten, Oorzaken en Oplossingen**

Ilona Klerks

12 September 2010, Drunen

# **Regeldruk van leraren in het basisonderwijs: Aspecten, Oorzaken en Oplossingen**

Scriptie voor de Master Strategisch Human Resource Management  
Bestuurs en Organisationswetenschap  
Universiteit Utrecht  
12 September, 2010

Ilona Klerks MSc

Studentnummer: 3054837

Begeleider Universiteit Utrecht: dr. Rik van Berkel

Begeleidster CNV Onderwijs: drs. Astrid de Cock

## Voorwoord

Dat was het dan, na een ruim half jaar aan deze scriptie gewerkt te hebben, is hij eindelijk af. Eindelijk, dat woord kan ik wel gebruiken, want makkelijk vond ik het allemaal niet. De overstap van psychologie naar bestuurs- en organisatiewetenschappen was absoluut een waardevolle en leerzame ervaring, maar niet altijd een eenvoudige. Vooral tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik dat gemerkt. Als je vier jaar hebt geleerd om iets op de ene manier te doen, met een bepaald kader van informatie waar je vaak mee werkt, dan is het moeilijk om dat los te laten. Het schrijven van een onderzoeksrapport voor een organisatie was totaal nieuw, en ook totaal anders. Mijn scriptie van psychologie had net 9.000 woorden, de scriptie die nu voor u ligt ruim 46.000. Hoewel elk woord dat er staat nuttig en relevant is, is het een totaal andere manier van schrijven en onderzoek doen die tot dit verschil leidt. Ik weet zeker dat zonder de hulp van sommige mensen deze scriptie niet op deze manier tot stand was gekomen, en hen wil ik daarvoor speciaal bedanken.

Allereerst alle leraren, schoolleiders en bovenschools managers die het aangedurfd hebben om met mij een interview te doen. Het onderzoek is voor hen, maar ook vooral door hen tot stand gekomen.

Daarnaast alle collega's bij CNV Onderwijs, in het bijzonder de afdeling beleid, die mij een warm welkom hebben geheten in dit half jaar en wie altijd oprecht interesse toonden in mijn onderzoek. In het bijzonder Astrid de Cock en Gerben Horst voor het nalezen van mijn stukken, hun feedback en hun sturing naar de praktijk.

Ten derde wil ik ook Rik van Berkel bedanken voor zijn begeleiding gedurende mijn afstuderen. Als wetenschapper heeft zijn feedback ervoor gezorgd dat de balans tussen theorie en praktijk juist bleef, en zijn hameren op het concept regeldruk heeft ervoor gezorgd dat deze scriptie de juiste lijn heeft gekregen.

Ten slotte wil ik vrienden, familie en andere toehoorders bedanken voor hun steun het afgelopen half jaar. In het bijzonder Teun voor zijn kalmte als ik liep te foeteren over het onderzoek, en zijn nuchtere opmerkingen dat het nou toch maar eens af moest. En uiteraard ook mijn ouders dat ik in de hitte van het voorjaar en in de hitte van mijn scriptiestrijd altijd bij hen terecht kon.

Veel plezier met het lezen van deze scriptie!

Ilona Klerks

## Samenvatting

Het huidige onderzoek gaat in op regeldruk rondom leraren in het basisonderwijs. Het begrip regeldruk is een nog weinig onderzocht thema en ook de begripsafbakening is nog niet geheel voltooid. Het huidige onderzoek is ingegaan op de aspecten, oorzaken en mogelijke oplossingen rondom regeldruk. Hierbij is enerzijds het begrip verder in kaart gebracht en anderzijds de problematiek bij leraren in het basisonderwijs onderzocht. Een breed aantal aspecten, oorzaken en oplossingen is naar voren gekomen. De aspecten concentreren zich rondom handelingen in het primaire proces, taken in het secundaire proces en de hoeveelheid veranderingen en vernieuwingen. De oorzaken van regeldruk worden door leraren voornamelijk buiten zichzelf gezocht zoals bijvoorbeeld een gebrek aan invloed, een onduidelijke visie en jaarplanning, en een tekort aan tijd. Interne oorzaken worden gelegd rondom de typische persoonlijkheid van leraren die te maken heeft met een hoog streven naar perfectionisme en het moeilijk vinden om nee te zeggen. Opvallend hierbij is dat leraren het nuttig vinden dat regels bestaan, maar de problemen vooral zien in de wijze waarop een regel wordt vormgegeven en de omstandigheden waarbinnen een regel wordt uitgevoerd. De oplossingen voor regeldruk gaan dan ook niet in op het afschaffen van regels, maar vragen onder andere om ondersteuning, een betere visie en planning op schoolniveau en een betere algemene communicatie en een betere communicatie tussen overheid en leraren. Leraren zien bij zichzelf oplossingen door op een andere manier met de persoonlijke karaktereigenschappen om te gaan, en ze zien ook oplossingen in het leren van collega's. De resultaten worden bediscussieerd en aansluitend worden aanbevelingen gedaan aan CNV Onderwijs om de regeldruk van leraren in het basisonderwijs te verlagen.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>4</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>9</b>
1.1. Vooraf.....	9
1.2. Aanleiding.....	9
1.3. Probleemstelling .....	10
1.4. Onderzoeksvraag .....	11
1.5. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie .....	12
1.5.1. Maatschappelijke relevantie .....	12
1.5.2. Wetenschappelijke relevantie.....	13
1.6. Leeswijzer .....	13
<b>2. Definitie regeldruk</b> .....	<b>14</b>
<b>3. Contextueel kader</b> .....	<b>17</b>
3.1. Inleiding .....	17
3.2. Context: basisscholen .....	17
3.2.1. Hiërarchische structuur .....	18
3.2.2. Rol van de overheid en recente ontwikkelingen .....	20
3.2.3. Acties op regeldruk door de overheid .....	23
3.3. Rapporten omtrent regeldruk .....	24
3.3.1. Vermindering van werkbelasting in het basisonderwijs.....	24
3.3.2. Bureaucratisering in het onderwijs .....	25
3.3.3. Regeldruk voor OCW-instellingen .....	25
3.3.4. Beleving van regeldruk in het onderwijs.....	26
3.3.5. Onderwijsagenda .....	26
3.3.6. Conclusie .....	27

<b>4. Theoretisch kader</b> .....	<b>29</b>
4.1. Inleiding .....	29
4.2. Regeldruk & New Public Management .....	29
4.3. Publieke professionals .....	32
4.3.1. Omschrijving .....	32
4.3.2. Publieke professionals & regeldruk .....	32
4.4. Aspecten van regeldruk .....	34
4.4.1. Driedeling aspecten regeldruk .....	35
4.4.2. Inhoudelijke nalevingkosten .....	37
4.4.2.1. Veranderende professionaliteit.....	37
4.4.2.2. Professionele context.....	38
4.4.3. Informatieverplichtingen .....	40
4.4.3.1. Verantwoording .....	40
4.4.3.2. Verantwoording naar ouders.....	41
4.5. Oorzaken van regeldruk.....	43
4.5.1. Strikte regels .....	43
4.5.2. New Public Management .....	43
4.5.3. Bestuurlijke context .....	44
4.5.4. Verwachtingen.....	45
4.5.5. Oorzaken van verantwoordingsdruk .....	47
4.5.6. Conclusie.....	48
4.6. Oplossingen voor regeldruk.....	49
4.6.1. Oplossingen uit de praktijk.....	49
4.6.2. Oplossingen vanuit literatuur.....	50
4.6.3. Conclusie .....	52
<b>5. Methoden</b> .....	<b>53</b>
5.1. Inleiding .....	53
5.2. Verantwoording kwalitatief onderzoek .....	53
5.3. Factoren van invloed op regeldruk .....	54
5.3.1. Schoolbestuur .....	55
5.3.2. Schoolgrootte.....	55
5.3.3. Dienstjaren .....	56
5.3.4. Geslacht .....	57
5.3.5. Locatie .....	57
5.3.6. Leerlingen met achterstand.....	57
5.3.7. Methodiek van lesgeven.....	58
5.3.8. Conclusie.....	59
5.4. Respondentengroep .....	59

5.5.	Dataverzamelingmethoden .....	61
5.6.	Analysemethoden .....	64
5.7.	Betrouwbaarheid en validiteit .....	66
5.7.1.	Betrouwbaarheid .....	66
5.7.2.	Validiteit .....	66
5.8.	Rol van de onderzoeker .....	68
<b>6.</b>	<b>Resultaten .....</b>	<b>69</b>
6.1.	Vooraf .....	69
6.2.	Aspecten .....	69
6.2.1.	Handelingen rondom primaire taken .....	70
6.2.2.	Druk door secundaire taken .....	73
6.2.3.	Veel veranderingen & vernieuwingen .....	74
6.2.4.	Bestuurlijke context .....	75
6.2.5.	Hiërarchische context .....	76
6.3.	Oorzaken .....	77
6.3.1.	Bewustzijn van regeldruk voorafgaand aan keuze leraar worden .....	77
6.3.2.	Perfectionisme: het goed willen doen .....	77
6.3.3.	Taken die incidenteel plaatsvinden .....	79
6.3.4.	Een tekort aan tijd .....	79
6.3.5.	Te vaak veranderende regels .....	80
6.3.6.	Het nut van een regel en de registratie daarvan .....	82
6.3.7.	Dubbelop registreren .....	83
6.3.8.	Gebrek aan invloed .....	84
6.3.9.	Invloed van de wijk waarin de school staat .....	85
6.3.10.	Ontbreken van duidelijke visie en jaarplanning .....	86
6.3.11.	De beperkingen van parttime werken .....	86
6.3.12.	Bestuurlijke context .....	87
6.3.13.	Hiërarchische context .....	88
6.4.	Oplossingen .....	91
6.4.1.	Wat leraren zelf kunnen veranderen .....	91
6.4.2.	Kleinere klassen & meer handen in de klas .....	91
6.4.3.	Ondersteuning in de school .....	92
6.4.4.	Visie en planning op schoolniveau .....	93
6.4.5.	Betere communicatie .....	93
6.4.6.	Combineren van praktijk en theorie .....	94
6.4.7.	Leren van elkaar .....	94
6.4.8.	Minder veranderingen van bovenaf .....	95
6.4.9.	Bestuurlijke context .....	95

6.4.10. Hiërarchische context .....	95
<b>7. Vergelijking theoretisch kader &amp; resultaten .....</b>	<b>97</b>
7.1. Vooraf .....	97
7.2. Algemeen .....	97
7.3. Aspecten .....	98
7.4. Oorzaken.....	100
7.5. Oplossingen .....	102
<b>8. Conclusie &amp; discussie .....</b>	<b>104</b>
8.1. Vooraf.....	104
8.2. Deelvraag 1 .....	104
8.3. Deelvraag 2 .....	106
8.4. Deelvraag 3 .....	108
8.5. Goede en mindere kanten van het onderzoek.....	110
8.6. Toekomstig onderzoek.....	111
<b>9. Aanbevelingen voor CNV Onderwijs.....</b>	<b>113</b>
9.1. Vooraf .....	113
9.2. Leraarniveau: Primair & secundair proces .....	113
9.3. Leraarniveau: Leren van elkaar .....	114
9.4. Schoolniveau: Autonomie van de leraar & autonomie van de school.....	115
9.5. Schoolniveau: Rol van de schoolleider .....	117
9.6. Schoolniveau: Vergaderingen .....	118
9.7. Schoolniveau & Overheidsniveau: Dubbelop registreren.....	119
9.8. Overheidsniveau: Een lobby ten aanzien van... ..	119
<b>10. Referenties .....</b>	<b>122</b>
<b>11. Bijlagen</b>	
Topiclijsten .....	127
Paper Publieke dimensie .....	131



# 1 Inleiding

## 1.1 Vooraf

In deze inleiding zullen verschillende elementen van het onderzoek worden besproken. De aanleiding van het onderzoek komt allereerst aan bod (paragraaf 1.2). Vervolgens wordt een algemene probleemstelling geschetst (paragraaf 1.3). Aan de hand van de probleemstelling wordt in paragraaf 1.4 de onderzoeksvraag gepresenteerd. In de aansluitende paragraaf 1.5 wordt de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het beantwoorden van deze onderzoeksvraag gepresenteerd. In de afsluitende paragraaf zal de verdere opbouw van dit onderzoeksrapport worden toegelicht.

## 1.2 Aanleiding

CNV Onderwijs stelt zich als vakbond in het belang van haar leden, en daarmee ook in het belang van het onderwijs. Hiertoe heeft zij vijf doelstellingen. Allereerst wil zij opkomen voor goede werk- en leefomstandigheden, die tot uiting komen in een volwaardige arbeidsinhoud, goede arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en adequate arbeidsverhoudingen die de eigen professionele verantwoordelijkheid van de leden recht doen. Ten tweede wil zij onderlinge solidariteit bevorderen hetgeen impliceert dat ook opgekomen wordt voor de positie van de leden, die werkzaam zijn geweest of willen werken in het onderwijs. Ten derde wil zij een rechtvaardige verdeling van arbeid en inkomen. Ten vierde wil zij opkomen voor het onderwijs en de onderwijsvoorzieningen; in het bijzonder het bevorderen en in stand houden van het christelijk dan wel ander bijzonder onderwijs. Ten slotte wil zij de maatschappelijke waardering voor het onderwijs en onderwijspersoneel bevorderen, mede door het bevorderen en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs.

In het kader van deze doelstellingen is er gewerkt aan de werkdruk in het onderwijs. Het project 'laat werkdruk de pret niet drukken' van CNV Onderwijs en CNV Schoolleiders liep van de zomer 2008 tot en met najaar 2009. Uit dit project is naar voren gekomen dat de regeldruk onder leraren in het primair onderwijs nog de nodige aandacht behoeft. Het thema werkdruk en regeldruk heeft de afgelopen jaren al heel wat aandacht gekregen, en naast CNV Onderwijs zijn ook andere instanties ermee bezig geweest. Zo heeft het ministerie van OCW diverse onderzoeken naar dit thema laten uitvoeren en daarna zijn er concreet al daadwerkelijke stappen gezet. Toch lijken de verbeteringen die rond dit thema zijn aangebracht, nog niet terug te vloeien naar de leraren (ITS, 2008). Op stellingen van De Onderwijsagenda georganiseerd door de Volkskrant (2009) komen vele reacties, waaruit het ongenoegen en de frustratie van leraren omtrent de administratieve

lasten en regeldruk blijkt. Naar aanleiding van deze informatie is CNV Onderwijs op zoek naar de feitelijke oorzaken van regeldruk en de beleving hiervan door leraren. In het verdere onderzoeksrapport wordt naast regeldruk ook regelmatig verwezen naar aanverwante begrippen zoals werkdruk en stress. Regeldruk wordt in dit onderzoek gezien als één van de aspecten van werkdruk. Werkdruk en ook de component regeldruk kunnen stress veroorzaken. Als er stress wordt ervaren heeft dit ook vaak een effect op de arbeidssatisfactie van leraren. Bij het aanhalen van literatuur is er in het onderzoek altijd getracht om specifieke literatuur te vinden voor regeldruk. Waar deze literatuur niet voorhanden is, is er gewerkt met literatuur omtrent werkdruk, stress of arbeidssatisfactie. De literatuur die gebruikt is rondom werkdruk, stress of arbeidssatisfactie heeft wel duidelijk een relatie met regeldruk, bijvoorbeeld doordat werkdruk is uitgesplitst in onder andere papierwerk. Daardoor kan dat stukje werkdruk, en datgene wat er over gezegd wordt, goed toepasbaar zijn op regeldruk.

### **1.3 Probleemstelling**

Al enige tijd is er sprake van een HRM-probleem onder leerkrachten (OECD, 2004). Basisscholen hebben problemen met het vervullen van alle vacatures (Profnews, 2010). De toenemende vergrijzing zorgt ervoor dat er een nijpend lerarentekort op komst is (ScienceGuide, 2009). Toch blijkt niet alleen de vergrijzing een boosdoener te zijn, er is ook weinig instroom van nieuwe leraren (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009) en de uitstroom om andere redenen dan pensioen is tevens aanwezig. Smithers en Robinson (2003) geven aan dat de redenen voor leerkrachten om het onderwijs te verlaten te maken hebben met werkdruk, regels vanuit de overheid en stress. Werkdruk wordt in verschillende onderzoeken verder gespecificeerd in bureaucratie, papierwerk en administratieve taken (Barmby, 2006; Jones, 2002). Definities omtrent deze specificaties worden echter niet gegeven. Als werkdruk wordt gespecificeerd als bureaucratie, papierwerk en administratieve taken vertoont het veel overeenkomsten met regeldruk. Het ligt daarmee aan de specificatie die wordt gebruikt of een dergelijke term als werkdruk gebruikt kan worden in dit onderzoek naar regeldruk. Volgens Borg (1990, in; Jepson & Forrest, 2006) vindt één derde van de leerkrachten hun beroep stressvol. De stress ten opzichte van andere beroepen is ook een stuk hoger (Travers & Cooper, 1993, in; Jepson & Forrest, 2006; Schaufeli, Daamen & van Mierlo, 1994). De oorzaken voor deze stress zijn volgens Jepson en Forrest (2006) hoge werkdruk, veel uren, inconsistente verdeling van de werkdruk door het jaar heen en verschillende rollen van leerkrachten. Onderzoek van Veldhoven, Broersen en Fortuin (1999) splitst werkdruk verder uit. Zo ervaren werknemers in het onderwijs een hoog werktempo en een grote werkhoeveelheid. Daarnaast is ook de emotionele belasting hoog.

De hoge werkdruk die leraren ervaren heeft niet alleen gevolgen voor de in- en uitstroom van personeel in het onderwijs, het heeft tevens gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs. Aan de ene kant zijn er praktische gevolgen zoals minder productiviteit, minder kwaliteit als gevolg van meer fouten (van Horn, Taris, Schaufeli & Scheurs, 2004), meer ziekteverzuim c.q. burnout (Grosch & Olsen, 2000) en een hoger verloop (Jepson & Forrest, 2006). Aan de andere kant wentelen de gevolgen zich af op de scholieren. Gitlin (2001) vond in zijn onderzoek dat scholieren vaak individuele taken moeten uitvoeren zodat de leraar administratieve taken kan volbrengen. Daarnaast gebruiken leraren vaak niet de volledige autonomie die ze hebben, en maken ze vaak gebruik van standaard lesmethodes in een poging om alles in de werkweek gedaan te krijgen.

Kortom, het lerarentekort heeft als één van de oorzaken een hoge werkdruk. De negatieve gevolgen van de hoge werkdruk naast het tekort aan leraren worden afgewenteld naar de scholieren in het onderwijs. Het huidige onderzoek zal dieper ingaan op het thema werkdruk door hier één component specifiek uit te belichten, namelijk regeldruk.

#### **1.4 Onderzoeksvraag**

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de aspecten en oorzaken rondom regeldruk in het primair onderwijs zoals die door leraren worden ervaren, alsmede de mogelijke oplossingen die daarbij worden genoemd.

Met aspecten wordt bedoeld in welke vormen leraren regeldruk terug zien in hun werk. Met oorzaken wordt datgene bedoeld wat ten grondslag ligt aan het verschil tussen de ervaring van 'gewoon' een regel en het moment waarop er sprake is van regeldruk. Oorzaken zorgen daarmee voor de drukcomponent. Bijvoorbeeld, leraren moeten rapporten schrijven. Dit is een aspect van regeldruk. Het feit dat er zeer veel rapporten geschreven moeten worden, of dat er weinig tijd voor is, is een oorzaak. Als er genoeg tijd voor zou zijn, of er niet zoveel handelingsplannen geschreven zouden hoeven te worden, zou de regel geen druk op hoeven te leveren.

De onderzoeksvraag bestaat uit drie verschillende deelvragen:

1. Welke aspecten rondom regeldruk in het primair onderwijs ervaren leraren?
2. Welke oorzaken worden door leraren daarvoor benoemd?
3. Welke mogelijke oplossingen stellen leraren voor?

Duidelijk is dat in het onderzoek het perspectief van de leraren, en de bijbehorende ervaringen, voorop staat. Door deze driedeling te maken wordt getracht een compleet

beeld te vormen van de problematiek van regeldruk zoals die door leraren wordt ervaren. Met een compleet beeld wordt bedoeld dat regeldruk als begrip door de driedeling in meerdere facetten wordt bekeken. Belangrijk is daarbij dat beantwoording van de eerste deelvraag een voorwaarde is om de overige twee deelvragen te kunnen beantwoorden. Deze interafhankelijkheid van deelvragen zorgt ervoor dat het een complex vraagstuk betreft, maar ook dat de beantwoording van de overkoepelende onderzoeksvraag een compleet beeld kan geven van de problematiek.

## **1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

Het onderzoeken van de vraag is zowel interessant op maatschappelijk gebied, als op wetenschappelijk gebied. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie geven het onderzoek zeggend bestaansrecht. De maatschappelijke relevantie focust zich meer op de mogelijke actiepunten omtrent de uitkomst van het onderzoek. De wetenschappelijke relevantie focust zich voornamelijk op verdere uitwerking van het concept regeldruk. Beide worden hieronder toegelicht.

### **1.5.1. Maatschappelijke relevantie**

Bij de CAO-onderhandelingen die door CNV Onderwijs worden gevoerd wordt feedback vanuit het veld meegenomen. Vanuit het veld wordt aangegeven dat werkdruk hoog op het prioriteitenlijstje staat. Het verlagen van de werkdruk wordt door leraren dus als erg belangrijk aangemerkt. Wanneer naar werkdruk gevraagd wordt, worden veelal de administratieve lasten die ze ervaren aangedragen. Daarmee bedoelen leraren dus regeldruk, alleen dat is geen begrip dat door hen vaak gebruikt wordt.

Vanuit het project werkdruk dat door CNV Onderwijs en CNV schoolleiders is georganiseerd, is er wel van alles aangedragen rondom werkdruk in het algemeen, maar niet specifiek omtrent regeldruk.

Niet alleen CNV Onderwijs heeft met regeldruk te maken, het ministerie van OCW heeft 'regeldruk' ook op de agenda gezet, en hier ook actie voor ondernomen in het kader van 'OCW ontregelt'. Toch zijn de resultaten daarvan niet terug te vinden bij de reacties die leraren geven in een onderzoek van ITS (2008).

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek zit dus in de benodigde informatie die nodig is om leerkrachten in het primair onderwijs te helpen met de regeldruk die zij ervaren. Dit kan daarna zijn uitwerking hebben op de kwaliteit van onderwijs, en de zorg die aan leerlingen besteed kan worden. Het is dus niet alleen belangrijk voor de leraren in het primair onderwijs, maar ook voor de leerlingen op scholen. Naast de kwaliteit van het onderwijs kan dit onderzoek er op de langere termijn ook toe bijdragen dat er een positiever imago van het beroep leraar kan ontstaan. De verminderde instroom van studenten op de PABO lijkt onder andere te komen doordat studenten niet gecharmeerd zijn van de hoge regeldruk die met het toekomstige beroep samenhangt (Ministerie van

Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009). Als CNV Onderwijs met de resultaten van dit onderzoek verandering kan brengen in de hoge regeldruk, zal dit ertoe kunnen bijdragen dat de werkdruk vermindert en het lerarentekort op langere termijn minder wordt.

### **1.5.2. Wetenschappelijke relevantie**

Het doel wat voorop staat in dit onderzoek is de praktijkgerichte probleemstelling die een oplossing behoeft. De wetenschappelijke relevantie is toch zeer aanwezig. Zoals in de definitie van regeldruk duidelijk zal worden (hoofdstuk 2), is dit begrip nog niet uitgebreid onderzocht en uitgewerkt. Omdat de definitie in beginsel al lastig is, is er nog minder onderzoek gedaan naar de achterliggende concepten. Het huidige onderzoek kan in deze onwetendheid inzicht brengen. Door de driedeling in aspecten, oorzaken en oplossingen die in de onderzoeksvraag naar voren komt, kan regeldruk preciezer worden onderzocht. Door een duidelijke afbakening van de verschillende onderdelen van regeldruk, welke in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 4 naar voren zullen komen, wordt ook het begrip duidelijker. Dit is van belang, voornamelijk omdat de praktijkgerichte onderzoeken (paragraaf 3.3) dit onderscheid in mindere mate maken. Daarmee ligt de wetenschappelijke relevantie vooral op het terrein van begripsdefinitie.

### **1.6 Leeswijzer**

In dit onderzoeksrapport zal toegewerkt worden naar de beantwoording van de gestelde deelvragen die tezamen de onderzoeksvraag vormen. In hoofdstuk 2 zal allereerst de definitie van regeldruk zoals deze wordt gehanteerd uiteen worden gezet. Vervolgens zal het contextueel kader aan bod komen (H3). Hierin wordt de context van de basisscholen besproken, de rol van de overheid en onderzoeksrapporten naar regeldruk en aanverwante concepten. Vervolgens zal in het theoretisch kader (H4) het wetenschappelijke perspectief worden bekeken en zal er dieper in worden gegaan op de aspecten, oorzaken en oplossingen. Daarop volgend komen de gebruikte methode en de overwegingen hiervoor aan de orde (H5). De resultaten van het onderzoek komen aan bod in hoofdstuk 6, waarop aansluitend in hoofdstuk 7 een vergelijking met het theoretisch kader gemaakt zal worden. In hoofdstuk 8 zullen conclusies worden getrokken op basis van de resultaten en een aansluitende discussie worden gehouden. In hoofdstuk 9 worden op basis van alle gegevens in het gehele onderzoeksrapport enkele aanbevelingen richting CNV Onderwijs gedaan ten behoeve van de verlaging van regeldruk van leraren.

## 2 Definitie Regeldruk

In dit hoofdstuk zal het begrip regeldruk verder worden uitgewerkt. Het is van belang dat de term regeldruk voldoende is gedefinieerd alvorens het contextueel kader en het theoretisch kader worden uitgewerkt. Het begrip regeldruk betreft de basis van dit verdere onderzoeksrapport.

Van Dale definieert regel ruim, en benoemt dit 'verordening'. Door wie deze verordening wordt uitgegeven wordt niet gespecificeerd. In het huidige onderzoek definieer ik 'regel' als een combinatie van deze definitie en de context waarbinnen het onderzoek uitgevoerd zal worden; een regel is een verordening die door een bestuurlijk niveau in het onderwijssysteem wordt uitgegeven.

De definitie van regeldruk in een praktijkgericht onderzoek (Ecorys-nei, 2004) luidt dat feitelijke regeldruk en administratieve lasten de kosten zijn die het bedrijfsleven ondervindt om te voldoen aan de informatieverplichtingen voortvloeiend uit de wet- en regelgeving van de overheid. Deze kosten worden in dit onderzoek uitgedrukt in geld. Deze definitie brengt voor een onderzoek in het primair onderwijs enkele problemen met zich mee, namelijk dat het onderwijs geen deel uitmaakt van het bedrijfsleven, en dat kosten uitgedrukt in geld wellicht niet de juiste weergave geven van de regeldruk in het onderwijs. Hopkins (1997) definieert de last van een regel als de negatieve effecten die deze regels veroorzaken. Deze last is een subjectief element in de definitie van regeldruk en zou wellicht een subjectieve vervanging kunnen zijn voor de 'kosten' in de definitie van Ecorys-nei (2004). Noordegraaf en Sterrenburg (2009a) spreken over 'druk' wanneer er veel lasten bestaan in termen van handelingen, tijd en ervaring. Er moeten namelijk handelingen worden verricht, die een bepaalde tijd kosten, om aan wettelijke verplichtingen te voldoen. Naast tijd gaat het ook om de ervaring die eraan gekoppeld wordt. Hierbij ligt de nadruk op de beleving van regels en de beleving van de daaraan verbonden lasten.

Dat een goede definitie van regeldruk lastig is, werd ook ondervonden in een intensieve literatuurstudie naar deze definitie door van Gestel en Hertogh (2006):

*" Er zijn nauwelijks theoretische uitgangspunten in de literatuur gevonden die expliciet zijn gericht op regeldruk. Zoals eerder opgemerkt, volgt de literatuur voornamelijk het overheidsbeleid. De meeste bijdragen zijn daarom primair oplossingsgericht, zonder een duidelijke analytische of theoretische invalshoek. Dit leidt er onder meer toe dat de conceptuele ontwikkeling van regeldruk nog steeds in de kinderschoenen staat." (p. 10)*

Zij hebben een meer dan honderd pagina's tellend rapport geschreven over de verschillende definities die in de literatuur worden gegeven. Uiteindelijk komen zij ook niet met een definitie die allesomvattend is, maar met aanbevelingen naar elementen die nog verder onderzocht dienen te worden om een definitie te verkrijgen. Wel stellen zij dat de combinatie van objectieve en subjectieve elementen in een definitie van regeldruk onvermijdelijk is.

*Met geobjectiveerde regeldruk bedoelen we toename van de invloed van regels gemeten aan de hand van duidelijk meetbare en in brede kring als relevant geaccepteerde criteria, zoals: de hoeveelheid regels, het aantal onderlinge verwijzingen tussen regels, beperking van de keuze- en handelingsvrijheid als gevolg van een toenemende gedetailleerdheid of bijvoorbeeld de groei van het aantal uit regels voortvloeiende informatieverplichtingen. Ook deze geobjectiveerde regeldruk heeft iets subjectiefs, omdat de keuze voor een bepaalde specifieke invalshoek mede bepaald wordt door bepaalde persoonlijke voorkeuren of aannames. Het zou in dat opzichte beter zijn om te spreken over 'geobjectiveerde subjectieve regeldruk'. (p. 20 – 21: noot 17)*

Hoewel Van Gestel en Hertogh (2006) hiermee specifiek bedoelen dat er subjectieve invalshoeken nodig zijn om tot geobjectiveerde regeldruk te komen, geeft het wel het algemene belang aan van een subjectief deelperspectief in onderzoek naar regeldruk. Regeldruk wordt door de interdepartementale projectdirectie administratieve lasten (IPAL, 2003) en Regiogroep Regeldruk (2008) als een paraplubegrip gebruikt welke een verzameling is voor alle nalevingkosten ten aanzien van regelgeving. Onder nalevingkosten vallen financiële kosten, inhoudelijke nalevingkosten en administratieve lasten. Een dergelijk onderscheid wordt ook gemaakt door Hopkins (1998), hij onderscheidt ook drie typen regels die een last met zich meebrengen. De eerste twee regels hebben betrekking op milieu en risicoverlagende regels (bijvoorbeeld de melkquota), en regels die een financiële last met zich meebrengen (leges, belastingen etc.). De milieu en risicoverlagende regels kunnen als een inhoudelijke nalevingkosten gezien worden, hoewel deze hier beperkt wordt tot milieu en risicoverlagende verplichtingen. Als derde onderdeel van lasten van regels onderscheidt hij regels die een administratieve last met zich meebrengen. Administratieve last definieert hij als het papierwerk dat gedaan dient te worden om aan bepaalde eisen te voldoen die niet op een directe manier bijdragen aan het maatschappelijk welzijn of de economie. Regiogroep Regeldruk (2008) geeft min of meer dezelfde definitie aan administratieve last in de zin dat het een informatieverplichting is. Bij informatieverplichtingen komt veelal papierwerk kijken, wat overeenkomst met de administratieve last beschreven door Hopkins (1998). Het grootste verschil tussen de definitie van Regiogroep Regeldruk (2008) en Hopkins (1998) zit in de inhoudelijke nalevingkosten die worden genoemd. Hopkins beperkt het

onderdeel tot milieu en risicoverlagende regels, terwijl Regiogroep Regeldruk dit veel breder neemt. Doordat de definitie van Regiogroep Regeldruk daarmee beter toepasbaar is op het primair onderwijs wordt voor deze definitie gekozen.

Samenvattend is objectieve regeldruk het totaal van regels ingesteld door de overheid of een ander niveau in het onderwijssysteem. De subjectieve regeldruk is de last die van het totaal aan regels wordt ervaren, welke uitgedrukt kan worden in administratieve lasten/informatieverplichtingen of inhoudelijke verplichtingen.

Ten aanzien van de driedeling die onder regeldruk wordt benoemd worden dus alleen informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen meegenomen. In dit onderzoek gaat het immers om de ervaren regeldruk en niet om de kosten die daarmee samenhangen en daarom worden financiële kosten buiten beschouwing gelaten.

In dit onderzoek wordt specifiek gefocust op subjectieve regeldruk doordat er gekeken wordt naar de last die wordt ervaren. Belangrijk daarbij is dat objectieve regeldruk en subjectieve regeldruk samen kunnen gaan, maar dit hoeft niet het geval te zijn. Er kan een hoge objectieve regeldruk aanwezig zijn doordat er veel regelingen omtrent een klein probleem zijn. Als leraren hier echter geen last van ervaren, bijvoorbeeld omdat ze de regels ontzettend waardevol vinden, dan ervaren ze geen subjectieve regeldruk.

Andersom kunnen leraren het nut van één bepaalde regel onderwaarden, en hierdoor veel last ervaren van deze ene regel. De objectieve regeldruk is dan niet hoog, maar de subjectieve regeldruk wel. De vraag welke regeldruk belangrijker is, is een andere vraag die in dit onderzoek niet aan bod komt. Het is namelijk afhankelijk van welk perspectief je inneemt.

Verantwoording rondom de keuze voor twee onderdelen van de driedeling van Regiogroep Regeldruk komt verder aan bod in hoofdstuk 4.



## 3 Contextueel kader

### 3.1 Inleiding

De onderzoeksvraag wordt in een specifieke context onderzocht, namelijk basisonderwijs. Deze context is van groot belang, en zal daarom in dit aparte hoofdstuk worden besproken. Vanuit de interpretatieve wetenschappelijke visie is er de aanname dat een persoon alleen in zijn context te beschrijven is. Deze context zal dan ook in dit hoofdstuk naar voren komen. Naast een beschrijving van de context (paragraaf 3.2) zullen ook verschillende praktijkgerichte onderzoeken worden besproken die omtrent regeldruk zijn uitgevoerd (paragraaf 3.3). Deze praktijkgerichte onderzoeken geven een goed kader waarin onder andere te zien is wat er vanuit verschillende instanties en de overheid al wordt gedaan aan regeldruk, hoe er conceptueel tegen regeldruk wordt aangekeken en wat mogelijke knelpunten zijn. In de conclusie zal aangegeven worden wat de toegevoegde waarde van het huidige onderzoek vervolgens is.

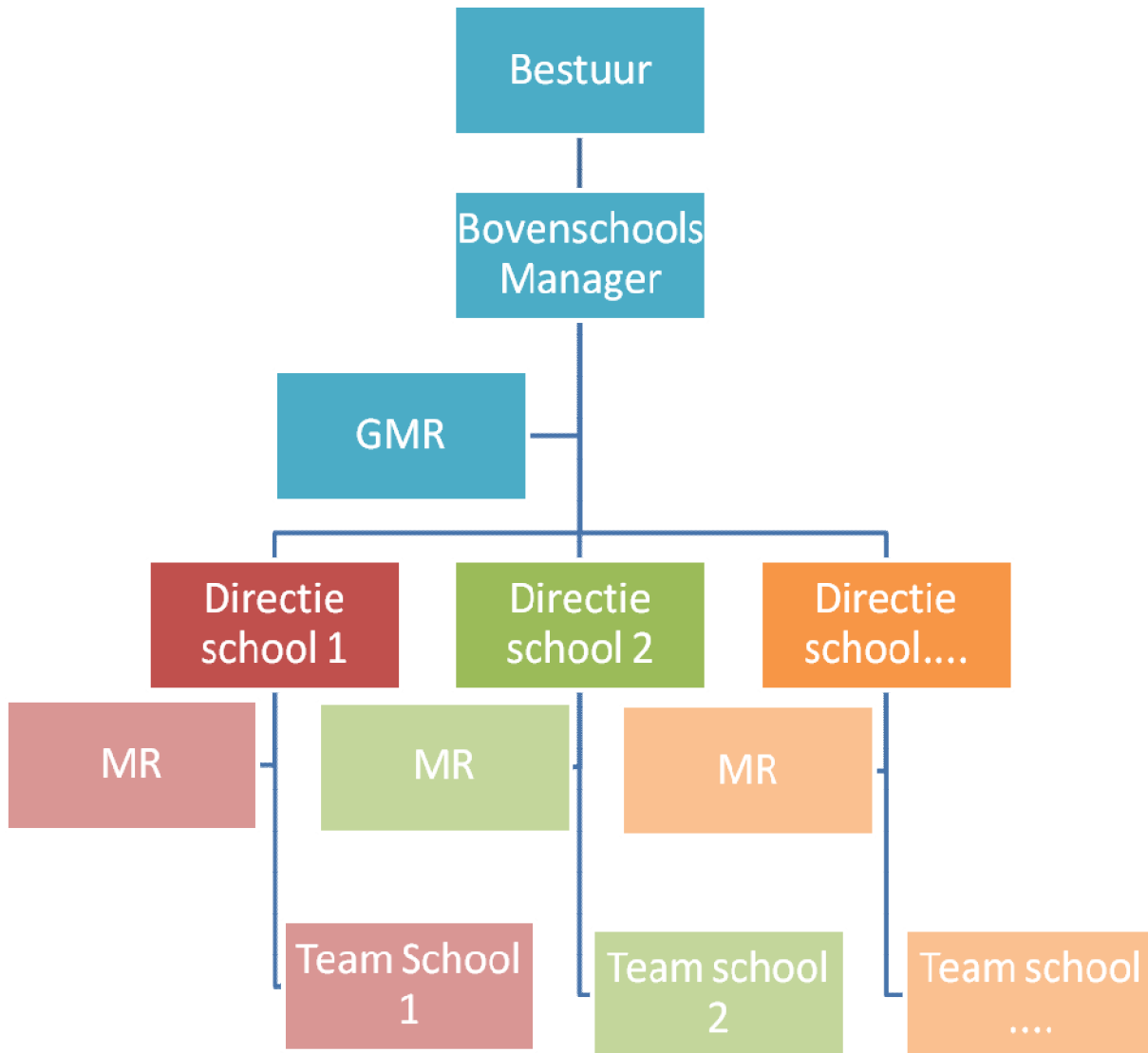
### 3.2 Context: basisscholen

In het huidige onderzoek wordt onder andere gekeken naar regeldruk in het basisonderwijs. Hierbij wordt specifiek basisonderwijs benoemd, en geen primair onderwijs. Deze twee begrippen worden nog wel eens door elkaar gebruikt, maar er is een wezenlijk verschil. Volgens het wettelijke perspectief vallen onder primair onderwijs het reguliere basisonderwijs en speciaal basisonderwijs. Vanuit een arbeidsvoorwaardelijk perspectief wordt een dergelijk onderscheid niet gemaakt, en daarom wordt hier het wettelijke perspectief gebruikt. Dat maakt het mogelijk om de focus in het huidige onderzoek te leggen op (regulier) basisonderwijs. Om de regeldruk goed te kunnen beoordelen is het van belang om de context waarin deze zich bevinden te bekijken. Daarbij is de hiërarchische structuur binnen het basisonderwijs van belang, dat is namelijk de organisatiestructuur waarbinnen de regels worden doorgegeven of gevormd worden. In dit contextueel kader zal allereerst deze hiërarchische structuur besproken worden. Als toplaag in deze hiërarchische structuur zal de overheid staan. De rol van de overheid, en specifiek het rijk, in relatie tot regeldruk zal in de daaropvolgende paragraaf behandeld worden. Daarna zullen er verschillende actuele ontwikkelingen die spelen in het primair onderwijs aan bod komen. De actuele ontwikkelingen die worden besproken hebben allen een relatie met regeldruk, welke geëxpliciteerd zal worden. Tot slot zullen acties die door de overheid zijn ondernomen ten aanzien van regeldruk kort worden aangestipt.

### 3.2.1 Hiërarchische structuur

De hiërarchische structuur van het basisonderwijs is allereerst een contextueel element waarbinnen de regeldruk plaatsvindt. Figuur 1 geeft een schematische weergave van de hiërarchische structuur in het basisonderwijs.

Figuur 1: organogram basisonderwijs



Zoals in het figuur te zien is bestaat het organogram uit verschillende lagen. In dit organogram is een schoolbestuur te zien welke meerdere scholen bevat. Het is ook mogelijk dat een schoolbestuur slechts één school bevat, deze mogelijkheid wordt later verder uitgelegd.

Op schoolniveau zijn er verschillende lagen die een rol spelen. Uiteraard is er sprake van een team. In dit team zitten alle leraren die op een school werkzaam zijn, maar ook het onderwijsondersteunend personeel, bijvoorbeeld een intern begeleider. De directie kan uit meerdere personen bestaan, bijvoorbeeld een directeur en adjunct-directeur. De directeur is vaak één persoon, maar het directieschap kan ook gedeeld worden. De

medezeggenschapsraad (MR) heeft invloed op de besluiten die worden genomen op schoolniveau. De medezeggenschapsraad bestaat uit een oudergeleding en een personeelsgeleding.

Boven het schoolniveau bevindt zich het bovenschools niveau. Een bovenschools management kan een groot aantal scholen besturen, van twee tot meer dan vijftig. Het bovenschools management heeft altijd een bovenschools manager die met de directeuren van de scholen beslissingen kan nemen die uniform zijn over alle scholen. De uitvoerende organisatie van het bovenschools management wordt door de leraren ook wel 'het stafbureau' genoemd. Dat kan gezien worden als een organisatie waarbij de bovenschools manager de leidinggevende is van het stafbureau, waarin verschillende medewerkers werkzaam zijn. Dit alles valt nog steeds onder het bovenschools management. De daadwerkelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij het bovenschools management in de vorm van een bestuur. Het medezeggenschapsorgaan van het bovenschools management krijgt vorm in de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR), welke ook contacten onderhoudt met de medezeggenschapsraden op schoolniveau.

Een éénpitter is een zelfstandig opererende school waarbij er geen samenwerkingsverbanden zijn aangegaan met andere scholen. Het schoolbestuur bestuurt slechts één school. Als er sprake is van een éénpitter vervalt het bovenschools management en de daarmee samenhangende GMR. Er is dan wel sprake van een verantwoordelijk bestuur, maar er is geen uitvoerende organisatie. Veel beslissingen liggen daarmee op directieniveau, en dus op schoolniveau in plaats van bovenschools niveau.

### **3.2.2 Rol van de overheid en recente ontwikkelingen**

Regeldruk wordt in dit onderzoek bekeken in een specifieke context, namelijk basisonderwijs. De ontwikkelingen die zich in deze context afspelen zijn dan ook van belang voor het onderzoek. Enkele van deze ontwikkelingen zullen hier besproken worden, en vervolgens wordt daaraan toegevoegd in hoeverre deze van invloed zijn op regeldruk. Voordat er enkele regelingen besproken zullen worden, zal eerst de rol van de overheid als regelgever worden toegelicht.

Primair is het de rol van de overheid om toezicht te houden op het doel van het basisonderwijs. Het doel van het basisonderwijs is in de wet vastgelegd. De basisschool heeft als doel bepaalde zaken aan kinderen te leren, zodat alle kinderen aan het eind van de basisschool een aantal dingen kennen en kunnen, zodat het vervolgonderwijs goed aansluit. Om dit te bereiken zijn er kerndoelen vastgesteld. Deze kerndoelen zijn geformuleerd voor de verplichte onderdelen van het curriculum, waaronder Nederlands, rekenen en kunstzinnige oriëntatie. (Rijksoverheid, 2010a)

Naleving van deze kerndoelen wordt door de onderwijsinspectie getoetst. Bij onvoldoende beoordeling wordt dit openbaar gemaakt en komt de school bekend te staan als 'zeer zwak'. Tot een verbetering van het onderwijs heeft plaatsgevonden wordt toezicht geïntensifieerd. (Onderwijsinspectie, 2010)

De rol van de overheid als wet- en regelgever enerzijds en als toezichthouder anderzijds zorgt ervoor dat er procedures, wetten en protocollen worden vastgesteld. Deze worden door Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) op de website geplaatst.

Deze regels en mededelingen staan dus in het teken van het controleren van de doelen van het basisonderwijs. Als illustratie en vanwege de waardevolle aanknopingspunten ten aanzien van regeldruk zullen er enkele regelingen worden besproken. De regelingen die hier worden besproken zijn gekozen op basis van mogelijke invloed op regeldruk van leraren en actualiteit. De mogelijke invloed op de regeldruk van leraren is bepaald aan de hand van verschillende gesprekken met leraren, een directeur, een bovenschools manager en beleidsmedewerkers van CNV Onderwijs. Daarbij dient wel genoteerd te worden dat doordat de regelingen actueel zijn, ze een beperkt beeld geven van de problematiek rondom regeldruk. Regels die al langer aanwezig zijn, of de angst voor regels in de toekomst zouden ook een rol kunnen spelen. Een ingrijpende aankomende verandering is bijvoorbeeld de invloed van de Brede Heroverwegingen, waarbij enkele miljarden bespaard moeten worden. Dat kan een vermindering van het aantal middelen, en/of een vermeerdering van regels teweeg brengen. De onderwijssector opereert in die zin in een altijd veranderende omgeving, want met het komen en gaan van kabinetten en wisselende Ministers van Onderwijs, kan er elke vier jaar weer iets nieuws gebeuren. De verschillende regelingen die hieronder besproken zullen worden, zullen als dusdanig

zowel informatief als illustratief nut dienen, waarbij een beperkt beeld van de problematiek zal worden geschetst.

In het werkveld wordt autonomie in het onderwijs vaak als knelpunt aangegeven. Dit is in directe relatie met het aantal regels dat opgelegd wordt. Recentelijk hebben veel scholen bij het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (OCW) aangegeven dat hier actie naar ondernomen dient te worden. Het Ministerie heeft vervolgens de lumpsum regeling in het leven geroepen. Deze regeling is in het leven geroepen in 2006, waarbij het doel was om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren door scholen zelf autonomie te geven over de besteding van het budget. Deze regeling houdt in dat basisscholen een budget krijgen waarvan zij zelf het personeel en het materiaal dienen te bekostigen. Volgens het project zorgt de invoering ervoor dat er minder regels zijn omtrent uitgaven en wordt er ruimte gemaakt voor eigen beleid. De realiteit laat echter zien dat aan de andere kant dit beleid weer zorgt voor nieuwe regels, die vooral in de uitvoering extra administratie met zich mee brengen. Zo wordt het alle scholen verplicht om een financieel jaarverslag te maken. Daarmee worden de regels die eerst aan de voorkant werden gegeven, nu aan de achterkant getoetst via verantwoordelijkheid. De verplichting van een financieel jaarverslag komt in eerste instantie bij de schoolleider te liggen. Toch is het waarschijnlijk dat deze verplichting doorwerkt naar de leraren toe. De schoolleider kan immers niet aan informatieverplichtingen voldoen zonder informatie over de verschillende klassen. Deze informatie kan bijvoorbeeld gaan over de kosten van een uitje of de hoeveelheid ingezamelde gelden voor een goed doel per klas. Deze informatie dient in een financieel jaarverslag te komen, en dient per leraar ingezameld te worden. De verantwoording die leraren af dienen te leggen neemt hierdoor toe, doordat deze gegevens nu afgegeven dienen te worden. De wijze waarop verantwoording en regeldruk samenhangen wordt in het theoretisch kader besproken.

Een tweede nieuwe regeling is de functiemix. Deze regeling is in het leven geroepen om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken. Dit heeft vooral betrekking op de carrièremogelijkheden binnen het onderwijs, zonder het management in te moeten. Er komen extra financiële middelen beschikbaar om leraren in een hogere functieschaal in te kunnen delen. De functiemix is gepland om in 2014 volledig te functioneren. Voor het management in het primair onderwijs zorgt dit voor extra regeldruk daar er nieuwe functies bezet dienen te worden waarbij er ook financiële maatregelen komen kijken. Voor deze nieuwe functies dienen alle leraren ingeschaald te worden volgens de nieuwe schalen. Verhoging van de regeldruk voor leraren wordt bepaald aan de hand van deelname aan de functiemix. Wanneer leraren in een hogere schaal terecht komen, is het zo dat zij meer verantwoordelijkheden krijgen. Een promotie naar een hogere schaal houdt bijvoorbeeld in dat een leraar meer ondersteuning biedt aan nieuwe leraren, en dat er meer geïnvesteerd wordt in onderwijsvernieuwingen. Daarnaast dient een leraar in de

hogere schaal zichzelf te specialiseren. Om in aanmerking te komen voor een hogere functie zijn er enkele eisen waar een leraar aan moet voldoen, bijvoorbeeld dat de leraar een hbo+ niveau dient te hebben. Een leraar dient dus aan zijn of haar eigen ontwikkeling gewerkt te hebben om in aanmerking te komen voor een hogere functie. Hoewel de keuze voor een zogenaamde 'lb' functie vrijwillig zou moeten zijn, zijn er wel percentages van aantal 'lb'-ers die een basisschool in dienst dient te hebben. De regeldruk die dus in eerste instantie bij het management ligt: 'jullie moeten zoveel lb-ers in dienst hebben', wordt doorgeschoven naar de leraar: 'wie wordt er lb-er, wie gaat zich ontwikkelen, want anders moet ik nieuw personeel aannemen dat wel lb-er is, en moet iemand anders eruit'. De mogelijkheid van de functiemix om regeldruk te veroorzaken hangt daarmee af van de huidige geschiktheid van de leraren, en de bereidheid om een hogere functie te ambiëren.

Een derde regeling die speelt is passend onderwijs. Nadat het kabinet gevallen is, is het onderwerp passend onderwijs controversieel verklaart. Dat houdt in dat het onderwerp op dit moment stil ligt. Toch zijn basisscholen al wel over dit onderwerp aan het nadenken, en sommigen hebben er al op geacteerd. Daardoor wordt het door leraren benoemd als een regeling die samenhangt met regeldruk.

Het doel van passend onderwijs is de onderwijskwaliteit voor zorgleerlingen te verbeteren en de groei van het aantal rugzakjes en het speciaal onderwijs te beperken. Dit wil het ministerie realiseren door een zorgplicht in te voeren voor schoolbesturen. Praktisch gezien houdt dit in dat meer zorgleerlingen op een gewone basisschool blijven en dat de verstrekking van het rugzakje wordt teruggedrongen. Het kan echter gebeuren dat een basisschool niet in staat is de benodigde voorzieningen te bieden. De school moet er dan voor zorgen dat deze leerling een plaats op de school van een ander bestuur krijgt aangeboden. Soms is een kind beter op zijn plaats in het speciaal onderwijs. Schoolbesturen worden verplicht van tevoren hierover afspraken te maken met andere schoolbesturen.

Voor leraren betekent dit dat ze individueel maar ook als team meer zorg moeten gaan verlenen. Dat houdt in dat er bijvoorbeeld meer handelingsplannen geschreven zullen worden, en dat er meer onderwijs op maat wordt gegeven. Om leraren bij dit nieuwe beleid te helpen zal het ministerie van onderwijs extra middelen vrijmaken voor de ondersteuning van leraren, van extra handen in de klas tot specifieke scholing op maat. Scholen die nu al acteren op passend onderwijs proberen bijvoorbeeld nieuwe onderwijsvormen, bijvoorbeeld coöperatief leren. Daarnaast worden er ook kleinere nieuwe methoden geprobeerd die veelal de leerlingen zelfstandiger laten werken. Hierdoor wordt er ruimte gecreëerd om in de toekomst meer tijd te kunnen besteden aan de zorgleerlingen.

De bovenstaande ontwikkelingen hebben op verschillende wijzen invloed op regeldruk. Bovendien geven ze een beeld van de ontwikkelingen die op dit moment spelen in het onderwijs. Lumpsum, functiemix, en passend onderwijs hebben een mogelijke negatieve werking op regeldruk, wat als een belangrijke context dient ten aanzien van de verschillende aspecten van regeldruk die in het onderzoek mogelijk naar voren kunnen komen.

### **3.2.3 Acties op regeldruk door de overheid**

Er zijn door de overheid verschillende acties ondernomen om de regeldruk, in zijn algemeenheid dus niet specifiek voor (basis) onderwijs, te verminderen. Helm (2006) bekijkt de ontwikkelingen en projecten rondom regeldruk en administratieve lasten vanuit een economisch perspectief. Hij constateert dat nationale overheden en de Europese commissie op grote schaal zich hebben gecommitteerd om de regeldruk te verminderen. Daarbij zijn niet alleen de bestaande regels heroverwogen en de creatie van nieuwe regels aan banden gelegd, maar is er ook gekeken naar het clusteren van bestaande regels om zo het totaal aantal regels te verminderen. Dit is in overeenstemming met de aanbevelingen van 'better regulation task force for the UK' waarin wordt aanbevolen om naast de administratieve lasten, ook het aantal regels aan te pakken. Deze aanpak is ook in Nederland terug te vinden. Het Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (z.d.) heeft veel verschillende reductievoorstellen gedaan in het kader van regeldruk en administratieve lastenvermindering. Dit ministerie lijkt écht werk te maken van de regeldruk en administratieve lasten. Toch moet er geconstateerd worden dat van de 199 voorstellen, er slechts twee ten goede komen aan professionals in het onderwijs. Deze twee voorstellen komen vervolgens alleen ten goede aan vermindering van regeldruk en administratieve lasten van de schoolleider, en dus niet van de leraar. (Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, z.d.)

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005) heeft verschillende aanpassingen in de wetgeving gedaan in het kader van 'OCW ontregelt'. In een brief aan de tweede kamer aangaande 'OCW ontregelt' worden 25 maatregelen genoemd die deels al zijn uitgevoerd. Daar de klachten betreffende regeldruk blijven bestaan, lijkt het erop dat maatregelen vanuit instanties aangaande dit thema niet voldoende bijdragen aan de lastenvermindering van de leraren.

### **3.3 Rapporten omtrent regeldruk**

In de afgelopen jaren is er verschillende keren onderzoek gedaan naar regeldruk in het (basis)onderwijs. Deze onderzoeken hebben veelal rapporten opgeleverd die vervolgens door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn opgepikt. Deze onderzoeken zijn niet wetenschappelijk uitgevoerd, en hebben veelal een praktische uitwerking. Dat houdt in dat het concept regeldruk vaak onvoldoende is gedefinieerd alvorens aan het onderzoek werd begonnen. De uitkomsten van de verschillende rapporten laten uiteindelijk nog voldoende ruimte open voor het huidige onderzoek. Toch is het van belang om deze rapporten te bekijken en de informatie die eruit naar voren is gekomen mee te nemen als achtergrond in het huidige onderzoek. In de volgende deelparagrafen zal er telkens één onderzoek worden aangehaald.

#### **3.3.1 Vermindering van werkbelasting in het basisonderwijs**

Dit onderzoek (Mooij & Warmerdam, 1998) heeft onder andere bekeken wat de oorzaken zijn van de werkbelasting in het basisonderwijs. Dit onderzoek gaat dus niet specifiek in op regeldruk, maar over algemene werkbelasting. Bij oorzaken voor werkbelasting wordt een onderscheid gemaakt tussen persoonskenmerken en organisatorische kenmerken. Onder persoonskenmerken worden lichamelijke kenmerken, persoonlijkheidskenmerken, privé-gebeurtenissen en de verwerking hiervan, en ervaringen in de werksituatie en de verwerking hiervan verstaan. Onder organisatorische kenmerken worden zeer uiteenlopende kenmerken geschaard, die op verschillende niveaus plaatsvinden. Voorbeelden van organisatorische kenmerken zijn gebrekkig functioneren van de schoolleiding, houding van ouders en inadequate procedures bij collegiale samenwerking. Naast deze oorzaken van werkbelasting wordt tevens duidelijk dat er op de verschillende niveaus in het onderwijs verschillende perspectieven zijn. Het ene niveau kan een ander perspectief hebben ten aanzien van het probleem, dan een ander niveau. De niveaus zijn groepsniveau, teamniveau, schoolniveau en onderwijssysteemniveau. Een ander belangrijk onderscheid dat wordt gemaakt is het verschil in kwantitatieve en kwalitatieve werkdruk. Onder kwantitatieve werkdruk worden bijvoorbeeld te lange en onbeheersbare tijden geschaard, terwijl de kwalitatieve werkdruk meer ingaat op de beleving van de werkdruk. (Mooij & Warmerdam, 1998)

Uit dit onderzoek kan meegenomen worden welke persoonskenmerken en organisatorische kenmerken als oorzaken van werkbelasting kunnen worden aangemerkt. De definitie die voor werkbelasting wordt gebruikt is breder dan regeldruk, maar omvat ook regeldruk. De genoemde persoonskenmerken en organisatorische kenmerken geven daarmee een mogelijke indicatie van oorzaken van regeldruk, maar nog geen definitieve uitkomst. Daarnaast zijn de verschillende perspectieven die worden gehanteerd een indicatie voor mogelijke methoden van het huidige onderzoek.



### **3.3.2 Bureaucratisering in het onderwijs**

In dit onderzoek (Onderwijsraad, 2004) is de definitie die aan bureaucratie wordt gegeven 'het geheel van regelende instanties en regelingen'. Dit onderzoek geeft aan dat één van de manieren om bureaucratiesering in het onderwijs uit te drukken, het weergeven van de verhouding tussen kosten van secundaire onderwijsprocessen en van primaire onderwijsprocessen is. Hierbij worden kosten uitgedrukt in valuta. Het primaire proces bestaat volgens dit onderzoek uit onderwijsprocessen die rechtstreeks gericht zijn op de leerlingen, secundaire processen zijn niet rechtstreeks gericht op leerlingen. Verondersteld wordt dat de bureaucratiesering vooral in het secundaire proces zit. In dit onderzoek wordt onder andere gekeken welke interne en externe factoren de verschuiving van financiële middelen van het primaire proces naar het secundaire proces beïnvloeden. Dit wordt voor onderwijs in het algemeen gedaan, dus de specificatie basisonderwijs, of bureaucratie van leraren wordt niet gegeven. De externe factoren die in dit onderzoek worden genoemd zijn decentralisatie naar gemeenten en onderwijsinstellingen; kwaliteitszorg, toezicht en verantwoording; uitbreiding zorgtaken en vernieuwingstaken; decentralisatie arbeidsvoorwaarden en vernieuwingsbeleid; schaal en schaalvergroting. Interne factoren die worden genoemd zijn budgetmaximalisatie en afwenteling op omgeving. Deze twee factoren worden echter niet volledig en duidelijk uitgelegd, waardoor de interne factoren vaag blijven. Onderwijsraad (2004) Inzichten die dit geeft voor het huidige onderzoek is dat de administratieve lasten, welke zicht bevinden in het secundaire proces, steeds meer toenemen. Het bovenstaande onderzoek beschrijft namelijk dat er steeds meer financiële middelen naar het secundaire proces gaan, doordat er ook steeds meer taken in dit proces zijn of de huidige taken in omvang toenemen, bijvoorbeeld de uitbreiding van zorgtaken, en toezicht en verantwoording.

### **3.3.3 Regeldruk voor OCW-instellingen**

In dit onderzoek is de herkomst van regels in het primair onderwijs in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onderzocht. Uit dit praktijkgerichte onderzoek komt naar voren dat het Ministerie van OCW de meeste regels geeft aan de verschillende OCW instellingen (Ecorys-Nei, 2004). Bijna 31% van het totaal aantal regelingen is afkomstig van OCW, gevolgd door het ministerie van SZW met 17 procent en de gemeenten met 14 procent. Tezamen kan geconcludeerd worden dat 62% van de regelgeving extern wordt aangegeven. Voor primair onderwijs specifiek is het 25% OCW, 32% SZW en 19% gemeenten: zij zorgen samen voor 349 regelingen die voornamelijk over informatieverplichtingen gaan. De percentages samengenomen beslaan 76%, maar uit het onderzoek blijkt niet duidelijk waar de rest van de regelgeving vandaan komt. Wellicht kan gedacht worden aan de scholen zelf en het schoolbestuur waaronder de school valt.

Naast deze objectieve regeldruk, werd er ook gekeken naar de gepercipieerde (subjectieve) regeldruk. Deze gepercipieerde regeldruk werd door alle medewerkers in het primair onderwijs benoemd, dus de 'top tien' die in het onderzoek is geformuleerd, is voor een gedeelte tot stand gekomen op basis van de regeldruk van andere medewerkers dan leraren. De regels waar de leraren in het primair onderwijs mee te maken hebben, en die in deze top tien naar voren komen zijn 'rugzakregeling', controles van de onderwijsinspectie (leraren zijn niet verantwoordelijk, maar dienen wel aan informatieverplichtingen richting de schoolleiding te voldoen), en de BAPO-regeling. Dit geeft voor het huidige onderzoek een eerste indicatie van regels die als regeldruk worden ervaren. Daarnaast wordt er inzicht gegeven in de bestuurlijke context waarin regelgeving zich vormt.

### **3.3.4 Beleving van regeldruk in het onderwijs**

In dit onderzoek van ITS (2008) wordt ingegaan op de beleving van regeldruk in het onderwijs, wat overeenkomt met de gepercipieerde regeldruk die in het vorige onderzoek is besproken. Allereerst kwam er voor het basisonderwijs een top 6 van regels die de meeste irritatie veroorzaakten. In dit onderzoek werd naast irritatiefactor, ook rekening gehouden met het gepercipieerde nut van een bepaalde regel. De regels met de hoogste irritatie, in verhouding tot het gepercipieerde nut van de regel zijn;

1. Regels rond doorverwijzingsprocedures van leerlingen naar het speciaal onderwijs
2. Regels over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden
3. Regels over verplichte administratie voor onderwijs aan leerlingen met problemen
4. Regels voor verplichte aanwezigheid bij vergaderingen of cursussen
5. Regels over scholing en competenties van leraren
6. Regels over de uitvoering van taken door leraren buiten de lesgevende taak.

Voorstellen voor oplossingen die worden genoemd zijn onder andere minder formuleren bij doorverwijzingsprocedures, een duidelijker taakbeleid omtrent vergaderingen en cursussen, duidelijker maken wanneer een handelingsplan (verplichte administratie bij leerlingen met problemen) zinvol is.

### **3.3.5 Onderwijsagenda**

De resultaten van de Onderwijsagenda (Volkskrant, 2009) komen van een online forum. Het betreft hierbij geen onderzoeksrapport maar een verzameling van genoemde irritaties bij 'administratieve rompslomp in het basisonderwijs'. De precieze bewoordingen zullen niet worden aangehaald, maar wel clusters van antwoorden. Hierbij wordt er dus niet gekeken naar de specifieke regels, maar naar de overkoepelende termen. Zodoende zou er een categorisering van aspecten van het begrip regeldruk kunnen ontstaan. De clusters van antwoorden zijn door de onderzoeker zelf samengesteld.

Leraren benoemen het WSNS-beleid en rugzakbeleid, handelingsplannen en herindicatie, en kindvolgdossiers als problematisch. Het WSNS-beleid staat voor 'weer samen naar school' en is een project met als doel kinderen, die extra zorg en begeleiding nodig hebben, zoveel mogelijk op een reguliere basisschool te houden. Het gaat voornamelijk om leerlingen die moeite hebben met leren of die gedragsproblemen hebben. Dit zijn bijvoorbeeld leerlingen met ADHD, dyslexie of bepaalde vormen van autisme. Ook hoogbegaafde leerlingen hebben vaak extra aandacht nodig. (Rijksoverheid, 2010b) Gezamenlijk kunnen deze lasten onder de noemer van *zorgleerlingen* worden geplaatst. De herkomst van deze lasten zijn waarschijnlijk voor een groot deel terug te voeren naar overheidsinstanties zoals het ministerie van OCW.

Leraren geven aan dat de vele *vergaderingen* als een belasting worden gezien. Daarnaast vinden sommigen ook dat deze vergaderingen op een andere manier vormgegeven zouden moeten worden (SMART). Het feit dat iedereen mee kan beslissen wordt ook niet als iets positiefs gezien. Allereerst dient de vraag zich aan of dit onder regeldruk kan worden beschouwd. In dit onderzoek worden vergaderingen wel tot regeldruk gerekend omdat de verplichting om bij vergaderingen aanwezig te zijn een regel is vanuit de eigen instantie. Ten tweede brengen vergaderingen vaak ook een hoop papierwerk met zich mee, wat dus valt onder administratieve lasten.

Leraren geven in de onderwijsagenda aan dat *investeren in de eigen ontwikkeling* als een last wordt ervaren. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan popdossiers, functioneringsgesprekken en nieuwe leraren begeleiden.

Veel taken die samenhangen met *lesgeven* worden door leraren in verband gebracht met regeldruk. Ze noemen bijvoorbeeld lesvoorbereidingen, buitenschoolse activiteiten, competenties van leerlingen bijhouden, lesmethodes uitzoeken, ouderavonden en proefwerken maken.

### **3.3.6 Conclusie**

De verschillende rapporten vanuit het veld laten zien dat voor een deel duidelijk is hoe het zit met regeldruk. De algemene indruk van alle onderzoeken is dat ze bruikbare en waardevolle informatie naar voren brengen, maar zij hebben veelal geen ondersteuning vanuit wetenschappelijke literatuur. Duidelijk is in hoeverre de regeldruk wordt veroorzaakt door ministeries en gemeenten (Ecorys-*nei*, 2004), maar waar de rest van de regels vandaan komt blijft onduidelijk. Er worden in de onderzoeken diverse regels genoemd die door leraren als irritant worden aangemerkt, maar de acties die hierop worden ondernomen leiden niet tot het gewenste effect (ITS, 2008). Een mogelijke oorzaak voor dit probleem is de kwantitatieve insteek die de rapporten hebben. Vaak is er sprake van een opsomming van de regels, of percentages vanwaar het komt. Het is waarschijnlijk van belang om hierbij nog meer de gepercipieerde regeldruk in het oog te houden, en ook de oplossingen richting deze gepercipieerde regeldruk te formuleren.

Bijvoorbeeld de regels omtrent doorverwijzingprocedures van leerlingen naar het speciaal onderwijs worden in het onderzoek van ITS (2008) als een probleem aangemerkt. De oplossing om het aantal formulieren te verlagen kan bijdragen aan de objectieve regeldruk, maar als de bestaande formulieren dan vergroot worden of er nog steeds last door wordt ervaren, zal de gepercipieerde regeldruk niet verlaagd worden. Een goede afstemming tussen de vermindering van het aantal formulieren, en het veranderen van de bestaande formulieren hierbij lijkt noodzakelijk. Daarnaast worden de regels vaak vanuit één laag in de keten bekeken; welke regels in de instanties zelf, of welke regels door OCW worden gevormd. Het huidige onderzoek kan hieraan een toevoeging geven door duidelijkheid te scheppen in de meerdere lagen van de keten waarin regels gevormd worden.

# 4 Theoretisch kader

## 4.1 Inleiding

In dit theoretisch kader wordt eerst aandacht geschonken aan de herkomst van regels. Hierbij worden vragen beantwoord zoals 'waarom zijn er regels', 'zijn er veranderingen op het gebied van regels', en 'hoe leiden regels tot regeldruk'. Bij het beantwoorden van deze vragen wordt allereerst New Public Management belicht (paragraaf 4.2). In het kader van regeldruk en new public management wordt het thema verantwoording verder uitgelicht. Vervolgens wordt regeldruk gecombineerd met publieke professionals (paragraaf 4.3). Leraren worden, zoals zal worden beargumenteerd, gezien als publieke professionals. Hierdoor is de relatie tussen publieke professionals en regeldruk relevant. New public management kan in deze relatie een mogelijke modererende werking hebben. In paragraaf 4.3 wordt regeldruk in eerste instantie nog breed bekeken, waarbij er op publieke professionals in zijn algemeenheid, en vervolgens specifiek op leraren in het onderwijs wordt ingegaan. Daarna wordt regeldruk als concept verder uitgewerkt, wat een verdere toespitsing op het onderzoek betreft. Daarbij worden de aspecten waaruit regeldruk bestaat besproken (paragraaf 4.4), de mogelijke oorzaken (paragraaf 4.5) en oplossingen (paragraaf 4.6). Als voorzet naar het beantwoorden van de onderzoeksvraag wordt in paragraaf 4.7 een overzicht gegeven van de relevante theoretische elementen ten aanzien van de onderzoeksvraag.

## 4.2 Regeldruk & New Public Management

Bovens en 't Hart (2005) geven aan dat in de publieke sector allerlei controle- en verantwoordingsmechanismen zijn ontstaan onder invloed van het 'new public management'. Deze toenemende juridische controle op het bestuurlijk handelen zou verstikkend werken. New public management (NPM) is ontstaan om competitieve strategieën uit de private sector in de publieke sector toe te passen (Hood, 1991) met als doel om meer efficiency te creëren (Lane, 2000). Onder het gebrek aan efficiency worden onder andere bureaucratie, het ontbreken van competitie en evaluatie, en verstikking door wetgeving verstaan (Lane, 2000). De karakteristieken van NPM worden door Manning (2000 in; Tolofari, 2005) als volgt verwoord:

*"Generally it is used to describe a management culture that emphasises the centrality of the citizen or customer, as well as accountability for results. It also suggests structural or organisational choices that promote decentralised control through a variety of alternative service delivery mechanisms, including quasi-markets with public and private service providers competing for resources from policy makers and donors." (p. 8)*

De verantwoordingsverplichting over resultaten en controle die Manning (2000 in; Tolofari, 2005) aanstipt zijn elementen die onder NPM veranderen en die de directe relatie met regeldruk aanduiden. Waar de verantwoordingsverplichting immers gedecentraliseerd wordt naar een lager niveau worden regels gecreëerd om aan de eisen van deze verplichting te voldoen, waardoor er verantwoording afgelegd dient te worden. Deze eisen kunnen zich bijvoorbeeld uiten in prestatienormen en prestatiebeloning (Boxall & Purcell, 2007). Hierbij worden de regels die voortvloeien uit de eisen om aan de verantwoordingsverplichting te voldoen neergelegd bij de werknemers, in dit geval leraren. Een eis van verantwoording op een hoger niveau is de lumpsumregeling. Zoals in het contextueel kader aangegeven is, komt door deze regeling de verantwoordelijkheid omtrent financiën bij de scholen te liggen, waar deze verantwoordelijkheid eerder bij het ministerie lag.

Lane (2000) draagt aan dat de veranderingen in de publieke sector al geruime tijd bezig zijn. Toch zijn er veel verschillende manieren waarop NPM is geïmplementeerd, en is per land sprake van een ander niveau van belangstelling voor het concept. Politt en Bouckaert (2000) geven aan dat in Nederland er al na de Tweede Wereldoorlog sprake is van een vermindering van het aantal regels in de publieke sector. Farrell en Morris (1999) hebben de werking van het concept 'new public management' enigszins geëvalueerd en constateren dat bureaucratie nog altijd rijkelijk aanwezig is in de publieke sector, net zoals voor de veranderingen in organiseren plaatsvonden. Het is daarmee onduidelijk in hoeverre New Public Management de bureaucratie terug weet te dringen, of dat er alleen sprake is van een verandering van bestuurlijk niveau vanwaar de regels komen of van verandering in de wijze waarop regels worden gebruikt? Hiermee wordt bedoeld op bijvoorbeeld de lumpsumregeling waarbij de regelgeving naar een lager niveau is verplaatst en ook het gebruik van financiële middelen niet langer wordt voorgeschreven, maar wel achteraf door een financieel jaarverslag worden getoetst.

Kitchener, Kirkpatrick en Whipp (2000) hebben de invloed van new public management op de verantwoordelijkheid van professionals bekeken. De professionals die zij hebben bekeken zijn uitvoerende professionals en hun leidinggevenden in kindertehuizen. Zij geven aan dat één van de veranderingen als gevolg van NPM ligt in het maken van beleidsplannen omtrent de verantwoordelijkheid van de professionals. Daarnaast constateren zij tevens dat leidinggevenden meer tijd kwijt zijn aan het naleven van regels en procedures die vanuit de overheid worden gegeven. Leidinggevenden zijn zodoende tijd kwijt aan het maken van beleidsplannen omtrent de verantwoordelijkheid van hun werknemers. De restricties door beleidsplannen en het naleven van overige regels en procedures zorgen ervoor dat professionals zelf minder kunnen beslissen, daarbij wordt hun autonomie verkleind.

Dit bevestigt de zienswijze dat NPM leidt tot de verplichting van het volgen van regels en procedures, waardoor de autonomie wordt verkleind (Hogget, 1996). Toch werd er niet altijd gedacht dat NPM zou leiden tot minder autonomie. In zijn artikel beschrijft Ball (1993) dat de nieuwe manier van besturen: '*Steering at a distance*' zou moeten leiden tot het stimuleren van goed gedrag, in plaats van het afstraffen van het verkeerde gedrag. Door het geven van zelfsturend vermogen aan organisaties zou er een grotere autonomie ontstaan. Daarnaast zou NPM leiden tot een grotere afstand tussen leidinggevend en leraren. Doeltreffend is de zin van Ball (1993): '*Professionalism is replaced by accountability, collegiality by costing and surveillance*'. Deze zin raakt twee punten. Allereerst wordt gezegd dat de professionaliteit van leraren af zal nemen door een verhoogde verantwoordingsverplichting. De beleidsplannen die de verantwoordingsplicht van leraren beschrijven, verkleinen aan de ene kant de autonomie, en aan de andere kant vergroten ze de verantwoording die afgelegd dient te worden. Het tweede deel van de zin beschrijft dat collegialiteit wordt vervangen door kosten en controle. Daarmee is een leidinggevende niet meer een collega, maar iemand die erboven staat. De discrepantie tussen verwachte vergroting van autonomie en de verhoging van het aantal regels wordt ook door Helgøy, Homme en Gewirtz (2007) benoemd. Zij geven aan dat in het Britse en Scandinavische onderwijssysteem deregulatie door de centrale overheid altijd heeft geleid tot een introductie van controle systemen voor het rapporteren en evalueren van de publieke sector.

Concluderend kan geconstateerd worden dat NPM als doel heeft om meer efficiency te creëren, onder andere door de bureaucratie terug te dringen. Daarmee zou de autonomie van professionals in de publieke sector verhoogd moeten worden. De praktijk laat echter zien dat beleid dat voor het gebruik van NPM vooraf werd voorgeschreven, nu achteraf wordt getoetst via verantwoordingsverplichtingen. Dit brengt verantwoordings- en controlemechanismen met zich mee, wat uiteindelijk resulteert in een verminderde autonomie van professionals. Hiermee lijkt de cirkel rond, en daarmee ook moeilijk te begrijpen. Er lijkt een verschuiving plaats gevonden te hebben van de plaats van de regels, eerst vooraf voorgeschreven en nu achteraf getoetst. De controle en verantwoordingsmechanismen en de maatregelen die onder invloed van NPM zijn doorgevoerd zullen als mogelijke oorzaak van regeldruk in dit onderzoek worden meegenomen.

### **4.3 Publieke professionals**

Een leraar beoefent een publiek beroep. Zoals in de omschrijving zal worden toegelicht, voldoet een leraar aan de kenmerken van een publieke professional. Om een goed beeld te scheppen van de relatie tussen leraren en regeldruk, wordt niet alleen naar leraren in relatie tot regeldruk gekeken. Door naar de brede categorie van publieke professionals te kijken, kan meer literatuur aangehaald worden die regeldruk bespreekt. In paragraaf 4.3.1 zal eerst de omschrijving van de publieke professional worden uiteengezet, zodat duidelijk is dat de publieke professional ook de leraar behelst. In paragraaf 4.3.2 zal vervolgens de relatie tussen publieke professionals en regeldruk worden besproken. Hierbij wordt zowel de ruime omschrijving van 'publieke professional' gebruikt, als het engere begrip 'leraar'.

#### **4.3.1 Omschrijving**

Voordat ik inga op publieke professionals en regeldruk is het van belang deze groep eerst te omschrijven. In dit onderzoek gaat het om leraren, welke worden gerekend tot professionals met een publieke functie. Ik zal daarom ook een omschrijving van publieke professional hanteren aan de hand van een adaptatie van eigenschappen van publieke professionals zoals die geformuleerd zijn door Noordegraaf & Sterrenburg (2009b). Allereerst is een publieke professional iemand die werkt met en voor individuele burgers (clients, patiënten, leerlingen of kinderen), maar professionals dienen daarmee tegelijk maatschappelijke waarden als gezondheid, welzijn, kennisontwikkeling en veiligheid. Als tweede eigenschap wordt aangegeven dat professionals in meer of mindere mate een vak geleerd hebben, en dat ze behoren tot meer of minder geformaliseerde beroepsgroepen die hun gedrag beïnvloeden en reguleren, en ze werken in of voor publieke en maatschappelijke organisaties. De toevoeging publieke en maatschappelijke organisatie, alsmede het feit dat deze professionals maatschappelijke waarden dienen maakt het onderscheid met de bredere 'algemene' professional. In de omschrijving die hierboven wordt gegeven wordt een publieke professional geschetst als een professional die onder bijzondere omstandigheden en voor bijzondere doelen werkzaam is.

#### **4.3.2 Publieke professionals & regeldruk**

Van den Burgh (2009) geeft aan dat er twee fundamenteel verschillende perspectieven zijn op de regeldruk. De overheid is gericht op minimumregels en kwantitatieve maatstaven en is daarmee vooral geïnteresseerd in de output of de productie van de praktijk. De professional is vooral gericht op kwalitatieve maatstaven en aspiraties die inherent zijn aan de praktijk en is vooral geïnteresseerd in de praktijk zelf. De overheid heeft hierbinnen een top-down perspectief en ziet regulering als een nuttig instrument in een verticale bevelsstructuur. De professional zet daarentegen de praktijk centraal en plaatst de overheid in de periferie. Daardoor beschouwt de professional de



overheidsregulering als een last. Van den Burgh (2009) draagt aan dat een oplossing voor deze verschillende zienswijzen gevonden kan worden in een managementlaag tussen de professional en de overheid. Deze managementlaag zou zodoende als een wisselwerking tussen de twee verschillende perspectieven kunnen functioneren.

In het onderwijs zijn er eigenlijk al dergelijke managementlagen, namelijk het bovenschools management of de directie. De vraag is daarbij in hoeverre de managementlaag functioneert als een schakel tussen professional en overheid, of in hoeverre deze een verlengstuk is van de regelgeving door de overheid of een ander niveau in het onderwijssysteem.

De verticale bevelsstructuur waarbinnen de overheid een grote rol speelt, zoals geformuleerd door van den Burgh (2009) wordt ook genoemd door Galton (2008), en dan voor leraren specifiek. Hij geeft aan dat veranderingen in de samenleving door de overheid worden doorgevoerd in het onderwijs door middel van striktere regels en een steeds verhogende druk op leraren om de standaarden te verbeteren. Hierbij worden dus extra regels gecreëerd om veranderingen in de samenleving aan te pakken, welke leiden tot meer druk van leraren; meer regeldruk.

Farrell en Morris (1999) geven aan dat de verhoging van het aantal regels en de controle heeft geleid tot een grotere hiërarchie in het onderwijs in de vorm van meer functies. Deze hiërarchie wordt voornamelijk vergroot door management specialisten die nodig zijn om de rollen van manager, accountant en maatschappelijk werker te vervullen. Deze functies komen voort uit de regels en controle, en het ontstaan van deze extra functies leidt tot de vergrote hiërarchie. In realiteit is het echter maar de vraag, of er aparte functies voor deze rollen in scholen zijn. Waar dat niet het geval is, zullen de regels verbonden aan deze rollen doorgespeeld worden aan de leraren; zij zullen rollen in hun huidige taak moeten passen. Op deze wijze wordt door de verhoging van het aantal regels en de controle, de druk op leraren verhoogd.

Deze drie onderzoeken samengenomen geven een beeld van de gang van zaken rondom regelgeving. Allereerst geeft van den Burgh (2008) aan dat een managementlaag een schakel kan zijn tussen de verschillende doelen van publieke professionals en de overheid. Deze managementlaag is van belang vanwege de verschillende zienswijzen. Galton (2008) geeft vervolgens aan dat veranderingen geïnitieerd door de overheid leiden tot striktere regels, welke volgens Farrell en Morris (1999) leiden tot een grotere hiërarchie, bijvoorbeeld extra managementlagen. Daarmee kan nogmaals de vraag worden gesteld of een managementlaag in staat is, zoals van den Burgh (2008) dat aangeeft, een schakel te zijn tussen professional en overheid of toch een verlengstuk is van de regelgeving van de overheid. Volgens Farrell en Morris ontnemen managers namelijk hun ontstaansrecht aan de regelgeving van de overheid, de overheid stelt een regel in waardoor er management in het onderwijs is. Daarbij is het dus van belang dat het management met professionele objectiviteit naar de professionals en de overheid kan

kijken zodat het ontstaansrecht niet van invloed is op het beleid dat wordt gevoerd ten aanzien van professionals. Als dit wel het geval is wordt er namelijk vooral beleid gevoerd dat ten gunste is van de doelen van de overheid, zonder dat er rekening wordt gehouden met de leraren, en bijvoorbeeld met de regeldruk die door leraren wordt ervaren. Voor professionals is het van belang de positie van het eigen management te kennen, het management kan immers in de positie als schakel een verlaging van de regeldruk teweeg brengen, maar als verlengstuk juist de regeldruk laten toenemen. De positie van het management kan volgens Hupe en Hill (2007) ook via vertrouwen van invloed zijn op de druk die publieke professionals ervaren. "Street-level bureaucrats" (Lipsky, 1980, in; Hupe & Hill, 2007) verwachten dat ze vertrouwd worden door het management in het goed uitvoeren van hun taken. Daarbij zou er niet te veel inmenging moeten zijn van het management in het takenpakket van de leraar. Toch dient het management regels vanuit de overheid door te voeren naar de schoolleider en naar de leraar, en daarmee kan dat vertrouwen verslechteren waardoor de druk toeneemt. Samengevat ontstaat het beeld dat er een conflicterende zienswijze is tussen professionals en de overheid. Dit werkt in de scholen door via de hiërarchische, verticale structuur. De rol van het management lijkt hierbinnen belangrijk te zijn, doordat zij door de verhoging van striktere regels een steeds prominentere positie krijgen in de structuur. De positie die het management inneemt ten aanzien van de professional en de overheid lijkt vaak onduidelijk.

#### **4.4 Aspecten van regeldruk**

Zoals van Gestel en Hertogh (2006) aangeven, zijn er weinig conceptuele ontwikkelingen van het begrip regeldruk. De verschillende aspecten van regeldruk zijn door Regiogroep Regeldruk (2008) gereduceerd tot financiële kosten, informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen.

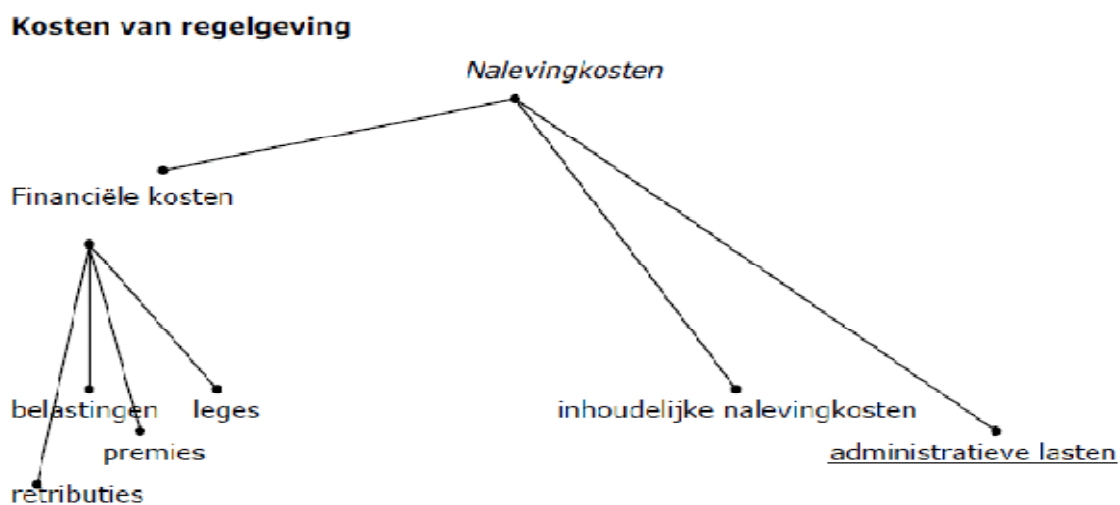
Regeldruk is vaak onderzocht als een fenomeen in verschillende werkgebieden. De aspecten die passen bij regeldruk in het basisonderwijs zullen specifiek zijn voor deze doelgroep. Om de mogelijke aspecten van regeldruk vooraf in kaart te kunnen brengen, wordt er een stap terug gedaan naar een abstracter niveau zodat regeldruk als breed begrip kan worden meegenomen in de literatuurstudie. Als er geen stap terug wordt gedaan zal er een te beperkt beeld worden geschetst, regeldruk is immers nog niet vaak onderzocht in deze specifieke context. Hierbij wordt vanuit de driedeling die hierboven vermeld staat een beeld gegeven van de verschillende aspecten van regeldruk. De aspecten die in de resultatensectie in het onderzoek naar voren zullen komen, zullen op een praktischer niveau liggen, maar zullen wel geconfronteerd worden met deze abstractere aspecten.

#### 4.4.1 Driedeling aspecten regeldruk

In 2003 is 'Meten is weten' (IPAL, 2003) verschenen met daarin een uitgebreide toelichting voor beleidsmakers op onder andere de begrippen regeldruk en administratieve lasten. Aan de hand van deze handleiding konden de lasten voor bedrijven in kaart worden gebracht. Deze handleiding is later Europese standaard geworden. In Nederland is inmiddels Meten is weten II (Regiogroep Regeldruk, 2008) verschenen, met subtiele verschillen in de definities tot gevolg. Europees wordt nog altijd naar analogie van meten is weten 1 gewerkt. In het huidige onderzoek wordt gewerkt met de definities uit Meten is weten II. De redenen daarvoor zijn dat de definities uit de tweede versie helderder zijn verwoord, en dat de problemen waar bij Meten is weten I tegenaan werd gelopen, zijn verwerkt in Meten is weten II.

In Meten is weten II wordt gewerkt met het standaardkostenmodel. Dit model wordt weergegeven in figuur 2. Belangrijk is dat het standaardkostenmodel in principe is gemaakt voor het bedrijfsleven. Het basisonderwijs behoort niet tot deze categorie. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen het bedrijfsleven en onder andere het onderwijs is belangrijk bij de berekening van de kosten van de administratieve lasten in valuta. Bij instellingen die worden bekostigd door de overheid is dit lastiger te berekenen daar zij geen winstoogmerk hebben. In dit onderzoek wordt de regeldruk echter niet uitgedrukt in valuta. Daarom kan het standaardkostenmodel wel worden gebruikt met als doel tot een afbakening van de begrippen te komen, en wordt de berekening van de kosten hier niet aan toegevoegd.

Figuur 2: Standaardkostenmodel (uit: Regiogroep Regeldruk, 2008)



*Nalevingkosten* zijn alle kosten die 'bedrijven' maken om te voldoen aan wet- en regelgeving. Nalevingkosten kunnen worden onderscheiden in 'financiële kosten', 'inhoudelijke nalevingkosten' en 'administratieve lasten'. In het huidige onderzoek kunnen nalevingkosten ook wel worden gezien als datgene waarin regeldruk zichtbaar wordt, wat in feite overeenkomt met de definitie die aan 'aspecten van regeldruk' is gegeven in de inleiding.

Volgens de definitie van *financiële kosten* betreft dit voornamelijk kosten uitgedrukt in valuta (Regiogroep Regeldruk, 2008). Bij de definitie van financiële kosten wordt aangegeven dat er samenhang bestaat met inhoudelijke of informatieverplichtingen. Een verplichting tot informatie kan namelijk kosten met zich meebrengen. Financiële kosten zijn in het huidige onderzoek niet van belang. Het gaat immers niet om regeldruk uitgedrukt in geld, daardoor zullen financiële kosten ook niet worden meegenomen in de verdere uitwerking van de aspecten van regeldruk.

*Inhoudelijke nalevingkosten* bestaan uit het doen of nalaten van activiteiten of gedragingen in opdracht van de overheid (Regiogroep Regeldruk, 2008). In de context van het huidige onderzoek kan 'in opdracht van de overheid' uitgebreid worden naar 'een niveau in het onderwijssysteem'.

Een informatieverplichting oftewel *administratieve last* is een verplichting tot het informeren over handelingen en gedragingen ten aanzien van een maatschappelijk waardevol geachte norm (Nijsen, 2003, in; Regiogroep Regeldruk, 2008). Belangrijk is daarbij dat dit niet alleen actieve informatieverplichtingen zijn, maar ook passieve informatieverplichtingen. Bijvoorbeeld gegevens die op papier moeten staan, in het geval dat de onderwijsinspectie langskomt, is een passieve informatieverplichting. Het doorgeven van de CITO-scores<sup>1</sup> is een actieve informatieverplichting.

Informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen hangen met elkaar samen en lopen ook in elkaar over. Een voorbeeld van het verschil tussen inhoudelijke verplichtingen en informatieverplichtingen is: het afnemen van cito-toetsen in even groepen is een inhoudelijke verplichting, de uitslagen melden aan de intern begeleider en opnemen in het leerlingvolgdossier is een informatieverplichting. Zogezegd is het uitvoeren van de taak op zichzelf een inhoudelijke verplichting, en datgene wat het teweeg brengt op papier zetten een informatieverplichting.

In de volgende deelparagrafen zullen inhoudelijke nalevingkosten en informatieverplichtingen verder worden uiteengezet.

---

<sup>1</sup> De cito-toets zoals die wordt vermeldt in dit onderzoeksrapport behelst meer dan alleen de cito-eindtoets. Op de meeste basisscholen wordt gebruikt gemaakt van een cito-toets die in alle even groepen worden afgenomen (dus groep 2, 4, 6, en de eindtoets in 8) waarbij de voortgang van de ontwikkeling van de leerling wordt bijgehouden.

#### **4.4.2 Inhoudelijke nalevingkosten**

Inhoudelijke nalevingkosten, of inhoudelijke verplichtingen bestaan kort gezegd uit alles wat een leraar moet doen dat via regels wordt voorgeschreven. Het doen van handelingen raakt aan de leraar als professional. Eerder is de leraar als publieke professional omschreven waarbij de handelingen ten aanzien van individuele burgers centraal stonden, en het feit dat een vak is geleerd waarbij er gewerkt wordt vanuit maatschappelijke waarden. De inhoudelijke verplichtingen die leraren verrichten zijn vaak gestoeld op maatschappelijke waarden die door de overheid geformaliseerd zijn in regelgeving, waarvoor de vakinhoudelijke kennis noodzakelijk kan zijn. De inhoudelijke verplichtingen hebben te maken met het beroep wat ze uitoefenen, en zijn daarmee ten alle tijden gelieerd aan het werken voor individuele burgers. Bij een verdieping in inhoudelijke nalevingkosten komt zo de professionaliteit van leraren ter sprake. Om inhoudelijke verplichtingen uit te voeren wordt er aanspraak gedaan op de professionele context waarbinnen dit zich afspeelt en de professionele capaciteiten van de leraar. Om de professionaliteit van de leraar goed uiteen te zetten wordt allereerst toegelicht hoe de professionaliteit van de leraar veranderd is, en hoe dit gerelateerd is aan regeldruk. Vervolgens wordt de professionele context behandeld.

##### **4.4.2.1 Veranderende professionaliteit**

De professionaliteit die een leraar toegekend is, is over tijd veranderd. In een historische kijk op de professionaliteit van de leraar, signaleert Hargreaves (2000) dat van de jaren zestig tot de jaren tachtig er sprake was van een grote autonomie onder leraren, en een plaats aan de top van de maatschappij. Leraren konden zelf veranderingen in hun lessen aanbrengen, maar door het ontbreken van teams bleven deze innovaties op een individueel niveau. Vanaf de jaren tachtig veranderde de wereld waarin de leraren werkte. Leraren dienden op andere manieren les te geven dan zij zelf geleerd hadden. Daarnaast werden er steeds meer sociale taken toegevoegd aan de verantwoordelijkheid van de leraar (Hargreaves, 1994). Het was lastig om de leraren de veranderingen zelfstandig door te laten voeren. Hierdoor werd er regelgeving gecreëerd, en daardoor nam de autonomie af. Omdat leraren dit niet gewend waren, keerden zij naar elkaar en ontstonden er steeds meer teams. Binnen deze teams diende er naar een gezamenlijk doel gestreefd te worden. Over de tijd is het doel echter naar de achtergrond verdwenen. Wat overbleef waren regels die waren opgesteld, en het management dat veelvuldig gebruik maakte van deze regels om taken toe te schrijven aan leraren. Tegenwoordig is er volgens Hargreaves (2000) sprake van 'postmodern professionalisme' waarbij de leraren te maken hebben met diverse en complexe doelgroepen, in een tijd waarbij de plaats in de maatschappij onzeker is. Daarnaast hebben leraren te maken met een mogelijkheid tot diverse methoden van lesgeven, die ook allemaal gebruikt mogen worden. En dat alles vindt plaats in een leeromgeving waarbinnen steeds meer sociale

groepen inspraak hebben. Het gevaar hiervan is volgens Hargreaves dat deze verschillende factoren kunnen leiden tot een de-professionalisering van de leraar, doordat bijvoorbeeld problemen in de maatschappij op het onderwijs worden afgeschoven en de leraar dan minder als een professional wordt gezien door de externe omgeving. Des te meer problemen er namelijk op het onderwijs worden afgeschoven, des te minder blijven taken over waarvoor de leraar echt is opgeleid. Op het moment dat een leraar zich bezig gaat houden met voeding, omdat er steeds meer te dikke kinderen zijn, heeft dit niet direct verband met zijn professie. Deze uiteenzetting geeft aan dat de leraar als professional op dit moment ernstig onder druk staat omdat er veel gevraagd wordt vanuit allerlei hoeken. Volgens Hoyle en Wallace (2005, in; Evans, 2007) is de de-professionalisering van de leraar ook het gevolg van de toenemende verantwoordelijkheid ten koste van autonomie. Veranderingen in de professionaliteit van de leraar over de jaren heen hebben ertoe geleid dat er weinig autonomie meer aanwezig is, en dat door het verdwijnen van duidelijke doelen vooral regels overblijven die niet altijd nuttig lijken. Daarnaast wordt er door de externe omgeving steeds minder naar een leraar gekeken als professional en worden steeds meer maatschappelijke problemen naar het onderwijs toegeschoven.

#### **4.4.2.2 Professionele context**

Voorwaarden om professionaliteit mogelijk te maken liggen in de context en bij de professional zelf. De context waarin een leraar werkzaam is, dient professionele mogelijkheden te bieden. Volgens Tschannen-Moran (2009) zijn er in scholen bureaucratische en professionele 'structuren'. Bureaucratische structuren zijn hiërarchie, zeggenschap en regels. Professionele structuren zijn mogelijkheden tot samenwerking, reflectie en besluitvorming. Een teveel aan bureaucratische structuren conflicteert met de doelen die de school nastreeft. Daarom is het van belang om ook professionele structuren in de school te hebben. Professionele structuren hebben meer succes als de schoolleider zijn leiderschap inbedt in vertrouwen naar de medewerkers toe. De rol van de schoolleider wordt verder verduidelijkt doordat Tschannen-Moran (2009) aangeeft dat leraren meer professionaliteit in hun gedrag zullen vertonen wanneer de schoolleider een meer professionele houding heeft ten aanzien van het management naast een verhoging van vertrouwen in de leraren. Daarmee lijkt het erop dat de professionaliteit die een schoolleider toont aan zijn meerdere, van invloed is op de professionaliteit die een leraar toont aan de schoolleider. De professionele structuren die in een school aanwezig zijn komen daarmee ook van de schoolleider. De schoolleider kan daarmee de professionele houding van de leraren beïnvloeden door het goede voorbeeld te geven. Door te controleren op wat leraren doen proberen schoolleiders te controleren dat ze aan hun verplichtingen voldoen bijvoorbeeld voor het bekwaamheidsdossier of de handelingsplannen; inhoudelijke verplichtingen. Dit heeft volgens DiPaolo & Hoy (2008;

in, Tschannen-Moran, 2009) tot gevolg dat er disrespect wordt geuit doordat er ogenschijnlijk sprake is van een verminderd vertrouwen in de leraar. Alle regels worden dan door de leraar gezien als een aanval op de professionele status en als beperkingen op het behalen van de doelen om de prestaties van de leerling te verhogen. Daarmee worden ook de inhoudelijke verplichtingen gezien als een aanval op de professionaliteit, en kunnen daarom worden gezien als regeldruk. (DiPaolo & Hoy, 2008; in, Tschannen-Moran, 2009)

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven is er steeds minder autonomie in de professie van leraar. Eerder is aangegeven dat dit onder invloed van NPM kan ontstaan. In de inleiding is ook aangegeven dat de verminderde autonomie ervoor zorgt dat leerlingen in het basisonderwijs steeds minder 'les op maat' krijgen, waardoor de kwaliteit van het onderwijs niet optimaal is. Volgens Deci & Ryan (1987) is de schaal autonomie-controle erg belangrijk bij leraar-leerling relaties en bij manager-ondergeschikte relaties. In het onderwijs komen beide soorten relaties naar voren, waarbij de relaties conflicterend kunnen zijn op het gebied van autonomie. In de leraar-leerling relatie dient een leraar genoeg professionele autonomie te hebben om de leerling goed les te kunnen geven. In de manager-ondergeschikte relatie kan de leraar het gevoel hebben dat autonomie wordt beperkt door de controle op inhoudelijke verplichtingen. De autonomie van de leraar dient in balans te zijn, om een professionele werkomgeving te garanderen, door de wisselende relaties is dit echter niet altijd eenvoudig. Van Veen, Slegers, Bergen en Klaassen (2001) zeggen over autonomie dat de leraar niet langer wordt gezien als een kennisexpert maar als een facilitator voor het leerproces en het mogelijk maken van een rijke leeromgeving. Zij constateren dat de invloed van leraren op de inhoud en doelen van het lesgeven sterk afneemt, en dat de wijze waarop de leraren dienen te werken sterk wordt gereguleerd, waardoor de autonomie afneemt. Een facilitator voor het leerproces heeft in hun ogen namelijk minder zeggenschap dan een kennisexpert. Stevenson (2007) geeft aan dat doordat er steeds meer gelet wordt op het leveren van een prestatie, de werkzaamheden van een leraar steeds verder ingeperkt worden, leraren moeten namelijk steeds meer focussen op de toetsbare vakken zoals rekenen en spelling, en minder op knutselen en tekenen. Hierdoor wordt de professionele bewegingsvrijheid van de leraar steeds kleiner. Volgens Stevenson (2007) komt bij professionaliteit dus een focus op targets om de hoek kijken, waarbij er streng toezicht wordt gehouden op de prestaties die worden geleverd. Een voorbeeld van een target die gehaald dient te worden in het basisonderwijs is een minimum cito-score. Het lijkt evident dat waar er meer regels zijn (objectieve regeldruk), of waar er meer subjectieve regeldruk wordt ervaren, de autonomie van de leraar afneemt. Dit is zeker in overeenstemming met de controlemechanismen die in het onderwijs veelvuldig aan bod komen. Samenvattend kan gezegd worden dat de last die wordt ervaren van regels heeft te maken met de aanwezigheid van bureaucratische of professionele structuren en het

vertrouwen dat de schoolleider geeft aan de professionele houding van de leraar. De professionele houding van de leraar wordt steeds verder ingeperkt door een verkleinende autonomie.

#### **4.4.3 Informatieverplichtingen**

Informatieverplichtingen gaan over informatie geven ten aanzien van handelingen of gedragingen. De informatie die afgedragen dient te worden, wordt vaak beoordeeld door een derde partij. Bijvoorbeeld bij de CITO-scores en de handelingsplannen, daar wordt door de onderwijsinspectie naar gekeken. De onderwijskundige rapporten worden ter beoordeling genomen door diegenen die beslissen of een leerling naar het speciaal onderwijs kan. Via deze wijze van informatie afdragen legt de leraar verantwoording af. Deze verantwoording is daarmee het zichtbare effect van informatieverplichtingen. Informatieverplichtingen ontstaan doordat er regels worden opgelegd vanuit de directie, het management, of de overheid. Er is dus een relatie tussen verantwoording en regeldruk. In de literatuur wordt soms ook gesproken over verantwoordingsdruk, waarbij er verwezen wordt naar de verhoogde verantwoording die ontstaat doordat er voldaan dient te worden aan de informatieverplichtingen. In de volgende paragrafen wordt verantwoording verder uitgewerkt en wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene verantwoording, en specifieke verantwoording waarbij die laatste wordt uitgewerkt voor verantwoording naar ouders.

##### **4.4.3.1 Verantwoording**

Bates (2004) geeft aan dat het doel van de regels in het onderwijs ligt bij het verbeteren van de prestaties van leerlingen. Dit wordt gedaan door via regelgeving de kwaliteit van het onderwijspersoneel te verbeteren. De vorm die deze verbeteringen aannemen, is bijna altijd via het mechanisme van verantwoording. De verplichting die bij verantwoording hoort, kan zowel formeel als informeel zijn. Bij publieke verantwoording is er vaak sprake van formele verantwoording, bijvoorbeeld op vaste tijdstippen of in een bepaalde vaststaande vorm. Verantwoording kan echter ook informeel zijn, waarbij gedacht kan worden aan persconferenties en briefings, of verantwoording die zelf opgelegd is, zoals via publieke websites (Bovens & Schillemans, 2009). Hierbij is het belangrijkste onderscheid dat een deel van de verantwoording wordt veroorzaakt doordat men gebonden is aan regels, en een deel wordt veroorzaakt doordat men verantwoording voelt, maar er niet direct regels aan zijn gebonden. Hiermee wordt wederom, in een andere bewoording, een onderscheid gemaakt dat lijkt op de objectieve en subjectieve regeldruk zoals die bij de terminologie (hoofdstuk 2) is uiteengezet.

Verantwoording in de onderwijspraktijk loopt via de hiërarchische structuur zoals die in het contextueel kader besproken is. Linker (2009) geeft aan dat in grote hiërarchische structuur verantwoording substantieel meer tijd en energie kan kosten dan wanneer het



een minder hiërarchische organisatie betreft. Dit komt doordat in een hiërarchische structuur op iedere laag de eigen middeleninzet en prestaties gemeten dienen te worden. De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat regeldruk en verantwoording aan elkaar vastgekoppeld zijn. Verantwoording is een mechanisme om het gebruik van regels te toetsen, daarmee is verantwoording via informatieverplichtingen een aspect van regeldruk.

#### **4.4.3.2 Verantwoording naar ouders**

In de vorige paragraaf is over verantwoording gesproken als middel om de doelstellingen in het onderwijs te testen. Naast dit gebruik van verantwoording, is er in het onderwijs ook verantwoording ten aanzien van de ouders van leerlingen. Verantwoording naar ouders als aspect van regeldruk wordt aangehaald door Addi-Racah & Arviv-Elyashiv (2008). Zij geven aan dat, hoewel ouders worden gezien als een externe factor in het onderwijs, leraren en schoolleiders wel rekening moeten houden met hun aanwezigheid. De zeggenschap die ouders hebben in het onderwijs wordt versterkt door de veranderende maatschappij (Conley, 2003; in, Addi-Racah & Arviv-Elyashiv, 2008). Met deze veranderende maatschappij wordt bedoeld dat ouders steeds mondiger worden bijvoorbeeld doordat veel informatie via internet te verkrijgen is. Door deze kennis kunnen ouders meer zeggenschap krijgen in het onderwijs van hun kind. Deze verhoogde zeggenschap zorgt ervoor dat leraren meer onzekerheid ervaren in hun werk en zich zorgen maken over de controle over hun eigen professionele inzicht (Blasé, 1987). Daarmee kunnen ouders via verantwoording de professionele status van de leraar belasten, en daarmee zowel via informatieverplichtingen als via inhoudelijke verplichtingen de regeldruk verhogen. Een inhoudelijke verplichting die ouders kunnen afdwingen is bijvoorbeeld extra aandacht bij taalonderwijs, wat vervolgens in handelingsplannen of in het leerlingvolgsysteem vastgelegd dient te worden. Dat laatste is dan een informatieverplichting.

De veranderingen, die onder andere onder invloed van NPM in het onderwijs zijn gekomen, hebben ervoor gezorgd dat een samenwerking tussen ouders en leraren onvermijdelijk is. Sommige verantwoording- en controlemechanismen binnen het onderwijs schrijven namelijk voor dat er verslaglegging gedaan dient te worden over contacten met de ouders. Dit komt bijvoorbeeld veelvuldig voor rondom zorgleerlingen. Bauch & Goldring (2000) geven aan dat de verantwoordelijkheden van leraren breed worden getrokken en samenwerking vereisen met management, collega's en ouders. De specifieke manier waarop ouders invloed uitoefenen op de gevoelde verantwoordelijkheid van leraren is volgens Addi-Racah & Arviv-Elyashiv (2008) doordat zij nieuwe taken waar verantwoording over afgelegd dient te worden kunnen laten ontstaan, en oude kunnen weghalen. Zij impliceren hiermee dat ouders van invloed zijn op de regeldruk via het taakbeleid. Taakbeleid beschrijft het takenpakket van een individuele leraar. Het

taakbeleid bestaat uit een vast lesgevend deel, dat in uren kan wisselen en een overig deel waarbij de uren opgevuld kunnen worden door taken als sinterklaasvieringen of schoolkamp. Als ouders taken aan de school weten toe te voegen, komt dit via het taakbeleid bij de leraren. Dit wordt ondersteund door Epstein (2001; in, Addi-Raccah & Arviv-Elyashiv, 2008) die aangeeft dat één van de vormen die de leraar-ouder relatie aanneemt via besluitvorming loopt waarbij er ook invloed kan zijn in de bestuurlijke context. Addi-Raccah & Arviv-Elyashiv (2008) geven daarop aansluitend aan dat als verdedigingsmechanisme hierop, leraren de controle op hun eigen werk daardoor meer proberen te behouden. Hierdoor zouden leraren verschillende extra taken naar zich toe kunnen trekken, of de verplichte verantwoording verder aanscherpen om zichzelf te beschermen. Als leraren namelijk meer taken op zich nemen, of meer tijd en energie stoppen in verslaglegging is er voor ouders minder ruimte om inbreuk te maken op de taken van een leraar, het takenpakket zit dan immers al vol.

Todd en Higgins (1998) geven aan dat ouders ook een rol spelen in de professionele status van leraren. Zij zien ouders als een bedreigende factor ten aanzien van de professionele status van de leraar, het sociale aanzien van de leraar en hun professionele zienswijze. Als ouders immers invloed kunnen hebben op besluitvormingsprocessen binnen school en het taakbeleid, hebben zij invloed op de autonomie die een leraar ervaart. Evans (2007) geeft aan dat wanneer de autonomie van een leraar lager wordt, de professionaliteit van die leraar ook afneemt.

## **4.5 Oorzaken van regeldruk**

In deze paragraaf zullen de oorzaken die ten grondslag liggen aan regeldruk worden besproken. In paragraaf 4.4 is duidelijk geworden dat regeldruk bestaat uit financiële kosten, inhoudelijke verplichtingen en informatieverplichtingen. De laatste twee aspecten zijn voor het huidige onderzoek uitgewerkt. Oorzaken van regeldruk belichten een andere kant van regeldruk. In deze paragraaf gaat het erom waardoor er regeldruk wordt ervaren. De oorzaken die in deze paragraaf zullen worden besproken zijn 'strikte regels', 'New Public Management', 'bestuurlijke context', 'verwachtingen' en 'praktische oorzaken'. Deze oorzaken zijn dus niet ingedeeld onder inhoudelijke verplichtingen of informatieverplichtingen. Sommige oorzaken zullen voor beide aspecten op kunnen gaan. Tot slot zal in de conclusie een samenvattend overzicht worden gegeven van de genoemde oorzaken.

### **4.5.1 Strikte regels**

Volgens Tschannen-Moran (2009) zijn regels een noodzakelijk onderdeel van de school. Scholen nemen regels, procedures en andere formele mechanismen over om gedrag te begeleiden. Daarnaast geeft zij echter ook aan dat strikte regels alleen werken als de eisen die aan een taak worden gesteld steeds hetzelfde zijn en precies zijn geformuleerd. Het probleem hierbij is dat scholen te maken hebben met een steeds wisselende groep leerlingen waarbinnen ook veel variatie is. Als gevolg hiervan voldoet een school niet aan de eisen om strikte regels te kunnen handhaven (Bryk & Schneider, 2002; in, Tschannen-Moran, 2009). Het handhaven van strikte regels in een dynamische omgeving kan zodoende een last worden die wordt ervaren door leraren.

### **4.5.2 New Public Management**

Aan het begin van dit theoretisch kader is er een verband gelegd tussen regeldruk en New Public Management. NPM is ontstaan met als doel meer efficiency te creëren, door de bureaucratie terug te dringen. Dit zou hebben moeten leiden tot minder regels, en tot een hogere autonomie van de professionals. Echter, NPM lijkt niet de regels te hebben verminderd, maar het punt waarop de regels zichtbaar zijn te hebben verschoven. Veel van wat ten grondslag ligt aan NPM als oorzaak is hierboven besproken met als doel om een duidelijker beeld te krijgen van waar regeldruk vandaan komt. Aanvullend is er nog een relatie tussen New Public Management, inhoudelijke verplichtingen en informatieverplichtingen. New Public Management als oorzaak van regeldruk is sterk gelieerd aan verantwoording. Bottery en Barnett (1996) leggen tussen NPM en verantwoording een link. Zij zeggen dat er door NPM sprake is van een veranderende kijk op de professie. Een leraar wordt steeds meer een persoon die kan communiceren, die zelf laat leren en zelf kan leren van de 'klanten'. De klanten zijn in dit geval de leerlingen en diens ouders. Voor leraren kan het lastig zijn om deze nieuwe kijk op de professie aan

te nemen doordat de leraar afhankelijk wordt van anderen, doordat deze dient te leren van anderen en daar verantwoording naar af te leggen.

#### **4.5.3 Bestuurlijke context**

De relatie tussen de bestuurlijke context en regeldruk is al enkele keren aangestipt in het hiervoor besproken gedeelte. Hupe en Hill (2007) stelden algemeen dat er in een hiërarchische structuur sprake is van meerdere verantwoordelijkheden waarbij de institutionele context een grote rol speelt. Daarnaast gaf Linker (2009) aan dat meer lagen in een structuur ervoor zorgen dat dingen meer tijd en energie kosten.

In paragraaf 4.3.2 is uitvoerig aan bod gekomen hoe de verschillende zienswijzen zijn ten aanzien van regeldruk tussen leraren en hun leidinggevenden of de overheid.

Toegevoegd daaraan kan worden dat Hill (2005, in; Hupe & Hill, 2007) stelt dat besluiten in publiek beleid voortkomen uit een sequentie van beslissingen. Daarbij zijn meerdere actoren verantwoordelijk voor de beslissingen. In het onderwijs zijn dat onder andere overheid, onderwijsinspectie, bovenschools management en directie op schoolniveau. Dat geeft aan dat de dynamiek tussen de verschillende lagen in een verticale lijn uiteindelijk zorg dragen voor de controle van een beslissing. Daarmee wordt in feite aangegeven dat alle verschillende lagen in een proces van invloed kunnen zijn op de uitkomsten van dat proces. Dat proces kan dus ook regelvorming zijn waarbij de regels gedurende het doorlopen van het proces meer vorm krijgen. Meer vorm kan zowel het vereenvoudigen of het meer ingewikkeld maken van een regel, of er meer formulieren aan hangen, betekenen.

Onderzoek van Meyer, Scott en Strang (1987) geeft aan dat overheidsfinanciering minder administratieve last met zich meebrengt dan lokale financiering. Daarmee kan geconcludeerd worden dat lagen in het proces die dicht bij de leraren staan, wellicht meer last met zich meebrengen ten aanzien van regeldruk, bijvoorbeeld doordat de inhoudelijke of informatieverplichtingen uitvoeriger zijn bij lokale financiering dan bij overheidsfinanciering. De bestuurlijke context in een school is geen oorzaak van regeldruk die op zichzelf staat. Het is gerelateerd aan de autonomie en de professionaliteit van de leraar, wat hiervoor is besproken. Immers, als er meer administratie is op een lokaal niveau, wordt de autonomie van een leraar ook meer beperkt op een lokaal niveau. De professionaliteit van een leraar wordt zodoende beperkt door de bestuurlijke context die dicht bij de leraar staat, bijvoorbeeld de directeur van de school waar zij werkzaam zijn.

Volgens Noordegraaf en Schillemans (2009a) is er sprake van een meervoudige druk op professionals. Er wordt druk geleverd door de overheid, door derden en door de eigen beroepsbeoefening. Druk door derden benoemen zij als externe administratie waarbij er bijvoorbeeld dossiers bijgehouden dienen te worden voor de GGD. Druk door de eigen beroepsbeoefening wordt door hen interne administratie genoemd. Interne administratie

is ten behoeve van de eigen bedrijfsvoering, conform protocollen of richtlijnen van de professie.

In het onderzoek van Arnott en Menter (2007) wordt aangegeven dat de laag die de oorzaak is van de regeldruk, niet per definitie ook de laag is waar de regeldruk vanaf wordt ervaren. Bijvoorbeeld, als er bij een handelingsplan iets niet goed beschreven staat, krijgt de leraar van binnen de school hier commentaar op. De richtlijnen rondom handelingsplannen zijn echter opgesteld door hogere niveaus in de hiërarchie. De ervaren regeldruk lijkt dan van binnen de school te komen, terwijl de feitelijke regeldruk van hogerop komt.

Daarnaast geeft Tschannen-Moran (2009) aan dat wanneer er verantwoording wordt afgelegd in de organisatie aan iemand die meer macht heeft, het doel van de communicatie vaak in zelfbescherming vervalt. Dit resulteert in een verminderd vermogen om nieuwe ideeën te uiten, bijvoorbeeld wanneer het gaat om regels die door deze machtigere persoon zijn ingesteld. Hierdoor zal een leraar minder makkelijk commentaar geven ten aanzien van regels, en deze regels zich minder eigen maken. Het louter uitvoeren van een regel is dan een vorm van zelfbescherming ten opzichte van de machtige hiërarchie die deze regel heeft ingesteld.

#### **4.5.4 Verwachtingen**

Er zijn verschillende typen verwachtingen die een oorzaak van regeldruk kunnen zijn. Allereerst zijn er externe verwachtingen ten aanzien van leraren, bijvoorbeeld vanuit de overheid, de ouders of de maatschappij. Daarnaast zijn er ook verwachtingen die leraren ten aanzien van zichzelf hebben. De externe verwachtingen zullen allereerst uiteengezet worden, met aansluitend de interne verwachtingen. Gekoppeld aan de interne verwachtingen worden ook de capaciteiten van leraren besproken.

Hargreaves (1994, p. 118) beschrijft de intensivering van het lerarenberoep als 'bureaucratisch gedreven escalatie van druk, verwachtingen en controle omtrent wat leerkrachten doen en wat ze zouden moeten doen'. Intensivering binnen het onderwijs wordt gekarakteriseerd door een tekort aan tijd, aanhoudende overbelasting, het overgaan van primaire lesgevende taken naar administratieve taken, spreiding van expertise en het gebruik van vaste curricula. In deze context wordt met intensivering bedoeld dat de werkdruk op scholen groter wordt door de verhoogde verwachtingen van beleidsmakers en de maatschappij (Apple, 1986, in; Ballet & Kelchtermans, 2009; Ballet, Kelchtermans & Loughran, 2006). Daarnaast wordt de maatschappelijke kijk op het onderwijs, naast de verhoogde verwachtingen, ook steeds kritischer. Dus er wordt niet alleen meer verwacht, maar het moet ook nog beter.

Dit heeft enerzijds met het taakbeleid te maken, en anderzijds met de verwachtingen door externen. Het taakbeleid hangt samen met de interne verwachtingen van leraren.

Interne verwachtingen gaan over de eigen ideeën van leraren ten aanzien van de regels die opgelegd zijn en de druk die van die regels wordt ervaren. Het taakbeleid van leraren beschrijft de werkzaamheden die zij dat jaar uit dienen te voeren. Hierin worden echter alle werkzaamheden genoemd, en niet specifiek voor primair en/of secundair proces. Het aantal taken wat toeneemt kan enerzijds onder het primaire proces vallen, en anderzijds onder het secundaire proces. Met primaire proces wordt volgens een praktijkgericht onderzoek van de Onderwijsraad (2004) de 'handen in de klas' bedoeld. Onder secundair proces wordt beleid, organisatie, formulieren en dergelijke geschaard. Een goede uiteenzetting van de definities van primair en secundair proces lijkt te missen. Deze tekortkoming in combinatie met de verwachtingen van externen kan ertoe leiden dat er een discrepantie ontstaat tussen wat leraren als primair en secundaire taken zien in hun taakomschrijving, en wat de verwachtingen van externen rondom dit thema zijn. Een verschil tussen interne en externe verwachtingen. Noordegraaf en Sterrenburg (2009) noemen taakbeleving dan ook als één van de oorzaken van regeldruk, zoals dat hiervoor is beschreven. Des te meer taken door de leraar aan het secundair proces worden toegerekend, des te hoger de regeldruk wordt ervaren. Als daar tegengestelde verwachtingen van externen bij komen, wordt de regeldruk, c.q. de last die wordt ervaren van secundaire taken, nog hoger.

De invloed van de taakbeleving door leidinggevenden, dus verwachtingen van externen, op het werken van leerkrachten wordt beaamd door Ballet en Kelchtermans (2009). Zij stellen dat de manier waarop directeuren hun taken benaderen en de concrete invulling daarvan van grote invloed is op hoe leerkrachten werkgerelateerde veranderingen ervaren, ermee omgaan en er betekenis aan geven. Dit werkt uit doordat de regeldruk die door leraren wordt gevoeld, gebufferd kan worden door de directeur. De houding van de directeur ten aanzien van regeldruk is hierdoor van groot belang. Daarmee hebben externe verwachtingen invloed op de interne verwachtingen ten aanzien van werkgerelateerde veranderingen.

McGrath (1970 in; Jepson & Forrest, 2006) zegt dat stress, wat een uiting van ervaren regeldruk kan zijn, ontstaat door een beleefde overschrijding van eisen uit de omgeving, in verhouding tot de gepercipieerde mogelijkheden van een individu om aan de eisen te voldoen. Simpel gezegd worden de taken je teveel. Ook Calgren (1999) gaat hier uitgebreid op in. Volgens hem is het gat tussen wat lesgeven zou moeten zijn en wat het daadwerkelijk is, het verschil tussen de achterliggende kennis van leerkrachten en de nieuwe verwachtingen die bestaan ten opzichte van leerkrachten (zie ook Apple, 1985, in; Ballet & Kelchtermans, 2009). Oftewel, een verschil tussen theorie en praktijk. Een tweede probleem wat hiermee samenhangt is dat de taken die buiten het lesgeven vallen, niet worden gepercipieerd als 'echte' taken. Door het groeiende aantal taken van leerkrachten die te maken hebben met administratie, hebben ze het gevoel minder tijd te besteden aan de 'echte' taken, namelijk het lesgeven. Calgren (1999) geeft aan dat het

noodzakelijk is om hier anders over te gaan denken, namelijk door de verschillende soorten taken, primair en secundair proces, als één geheel te zien. De interne verwachtingen zijn daarmee van invloed op de perceptie van de uit te voeren taken en het gevoel of deze taken naar de eigen en externe verwachting uitgevoerd kunnen worden. De capaciteiten van leraren komen daarbij aan bod doordat deze bepalen of aan de interne verwachtingen voldaan kan worden.

#### **4.5.5 Oorzaken van verantwoordingsdruk**

Bij de aspecten is de relatie tussen verantwoording en regeldruk via informatieverplichtingen uiteengezet. Soms wordt er specifiek gesproken over verantwoordingsdruk. In dat verband noemen Noordegraaf en Schillemans (2009a) verschillende oorzaken van verantwoordingsdruk. Deze oorzaken van verantwoordingsdruk worden in algemene zin weergegeven, en zouden wellicht voor alle regeldruk kunnen gelden. Daarnaast zijn de oorzaken die Noordegraaf en Schillemans noemen praktisch van aard. De oorzaken zijn specifiek weergegeven, en kennen wellicht ook eenvoudiger oplossingen dan de al genoemde oorzaken van regeldruk.

Allereerst benoemen Noordegraaf en Schillemans (2009a) dat het aantal administratieve werkzaamheden als te groot wordt ervaren. Ballet en Kelchtermans (2009) constateren in hun onderzoek dat het aantal taken welke leerkrachten dienen te vervullen steeds verder toeneemt. Een verhoging van het aantal taken resulteert in meer regels, wat vervolgens resulteert in een hogere regeldruk.

Ten tweede wordt door Noordegraaf en Schillemans (2009a) benoemd dat veel van de werkzaamheden handmatig moeten worden uitgevoerd en dat sommige handelingen dubbelop moeten worden gedaan. Soms moeten verschillende formulieren voor verschillende instanties voor hetzelfde probleem worden ingevuld. Anderzijds kan het zo zijn dat er handgeschreven formulieren moeten worden gearhiveerd, en dat dezelfde formulieren ook digitaal moeten worden gearhiveerd.

Ten vierde hangt de druk samen met incidentele administratie, bijvoorbeeld de adviezen aan het eind van het schooljaar. Aangenomen wordt dat taken die routineus worden gedaan minder last veroorzaken dan taken die incidenteel dienen te gebeuren.

Als laatste aspect benoemen zij het gebrek aan ondersteuning. Veel van de handelingen die leraren verrichten zouden door onderwijsondersteunend personeel gedaan kunnen worden, maar vaak is dit niet of onvoldoende beschikbaar.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat praktische oorzaken van regeldruk zich bevinden op het gebied van aantal handelingen, handmatigheid, dubbel uitvoeren van regels, incidentele taken, en het gebrek aan ondersteuning.

#### **4.5.6 Conclusie**

Er zijn verschillende oorzaken van regeldruk besproken. Allereerst is er besproken dat strikte regels in het onderwijs mogelijk druk kunnen veroorzaken. Ten tweede is New Public Management aangehaald en is er gesproken over de verantwoording die achteraf plaats vindt. Ten aanzien van de bestuurlijke context is besproken dat mogelijke oorzaken op dit terrein liggen bij de verschillende lagen die in een hiërarchische structuur invloed hebben, waarbij lagen die dicht bij de professional staan mogelijk meer druk opleveren. De lagen die dicht bij de professional staan kunnen ook op een subjectieve manier voor meer regeldruk zorgen. Daarnaast is er sprake van meervoudige druk via interne en externe administratie, en spelen machtsverhoudingen in de bestuurlijke context een rol.

Ten vierde zijn de interne en externe verwachtingen benoemd waarbij het primair en secundair proces een rol speelt. Samenhangend met de eigen, interne verwachtingen spelen ook mogelijke onvoldoende capaciteiten een rol binnen oorzaken van regeldruk. Tot slot zijn er praktische oorzaken benoemd van verantwoordingsdruk die ook een oorzaak kunnen zijn van regeldruk.



## **4.6 Oplossingen voor regeldruk**

Oplossingen voor regeldruk zullen in dit deel van het theoretisch kader op verschillende wijzen worden benaderd. Allereerst zullen oplossingen die naar voren zijn gekomen uit de verschillende praktijkgerichte rapporten (zie paragraaf 3.3) benoemd worden. Uit het onderzoek van ITS (2008) is weliswaar naar voren gekomen dat de oplossingen uit de rapporten nog niet bij de leraren zijn teruggekomen, maar juist daarom is het van belang om de oplossingen die daarin zijn genoemd, ook hier te benoemen.

Vervolgens zullen oplossingen die in de literatuur worden benoemd besproken worden. Deze oplossingen sluiten aan bij de punten die zijn aangehaald in de vorige paragraaf 'oorzaken van regeldruk'. Uit de literatuur blijkt immers dat deze oorzaken aan de basis van regeldruk liggen. De oplossingen die geboden zouden moeten worden, dienen daar dan, logischerwijs, ook bij aan te sluiten. De oplossingen die uit de verschillende praktijkgerichte onderzoeken komen sluiten aan bij oorzaken die in die rapporten genoemd staan.

### **4.6.1 Oplossingen uit de praktijk**

De verschillende rapporten die in het contextuele kader staan vermeld, hebben ieder verschillende oplossingen naar voren gebracht. Twee rapporten die specifiek over regeldruk gaan, worden hier wederom aangehaald.

Het rapport 'beleving van regeldruk in het onderwijs' (ITS, 2008) geeft oplossingen als 'minder formulieren bij doorverwijzingsprocedures', 'een duidelijker taakbeleid omtrent vergaderingen en cursussen', en 'duidelijker maken wanneer een handlingsplan zinvol is'. Daarnaast wordt aangegeven dat veel irritaties voortkomen vanuit de wijze waarop binnen de organisatie wordt gewerkt en dat in feite met relatief eenvoudige afspraken en organisatorische maatregelen deze zaken opgelost kunnen worden. De wijze van leidinggeven en organiseren, het verduidelijken van afspraken en het creëren van draagvlak is hierbij belangrijk. Bij de genoemde oplossingen wordt tevens vermeld dat leraren het niet alleen dienen op te lossen, maar dat zij hierbij gebruik kunnen maken van deskundigen in de directe omgeving. Bij deze genoemde oplossingen wordt tevens aangedragen dat personeel aangesproken dient te worden op hun verantwoordelijkheden. (ITS, 2008) Aangezien deze genoemde oplossingen nog niet lang geleden zijn uitgedragen, en in het geval dat ze ook ingezet worden, nog niet lang geleden geïmplementeerd zullen zijn, is het niet mogelijk om naar de resultaten van deze aangedragen oplossingen te kijken. De kwaliteit van deze oplossingen kan gestaafd worden aan de hand van de overeenkomsten met het huidige onderzoek.

In het onderzoek naar regeldruk van OCW-instellingen (Ecorys-nei, 2004) worden diverse aanbevelingen gedaan om regeldruk te verminderen. Deze aanbevelingen stellen soms vervolgvragen waar dan oplossingen uit voort zouden kunnen vloeien. Niet alle aanbevelingen zijn van toepassing op het basisonderwijs, maar enkele hebben, soms indirect, toch invloed op het basisonderwijs. Zo wordt aangegeven dat bij sommige regelingen nagegaan dient te worden of deze ook bij kleine schoolbesturen haalbaar zijn. Een oplossing zou dan vervolgens zijn om regelingen die bij kleine schoolbesturen niet haalbaar zijn te wijzigen of af te schaffen. Daarnaast wordt de vraag gesteld in hoeverre de overheid dingen moet regelen in het basisonderwijs, in plaats van bijvoorbeeld het schoolbestuur of de scholen zelf. Ten slotte wordt de vraag gesteld waar de regeldruk nu eigenlijk vandaan komt, en wordt aangegeven dat zonder de oorzaken van regeldruk oplossingen moeilijk te bewerkstelligen zijn. Kortom, in dit onderzoek worden de oplossingen vooral gezocht in de richting van de bestuurlijke context maar de daadwerkelijke oorzaken van regeldruk zijn nog niet gevonden. De resultaten van dit onderzoek zijn meegenomen in 'OCW ontregelt'. De aanbevelingen in het rapport zouden via deze actie tot oplossingen moeten leiden. Het lijkt er echter op dat de aanbevelingen niet zijn doorgevoerd, want zoals in het contextueel kader is besproken zijn de 'ontregelingen' niet terug te herleiden naar leraren in het basisonderwijs.

#### **4.6.2 Oplossingen vanuit literatuur**

In de literatuur worden enkele oplossingen gegeven voor regeldruk. Hieronder zullen twee typen oplossingen worden besproken. Ten eerste zullen de capaciteiten van leraren worden besproken en ten tweede de oplossingen ten aanzien van praktische oorzaken.

Er dient niet voorbij gegaan te worden aan het feit dat de regeldruk van leraren ontstaat in een context van het gehele basisonderwijs. Noordegraaf en Sterrenburg (2009a) geven aan dat er meer bewustwording van de effecten van regelgeving op de professionals dient te komen vanuit het management. Hierbij kunnen oplossingen die aangedragen worden ten aanzien van de bestuurlijke context een cruciale rol in spelen.

##### *Vergroten van de professionaliteit*

Als in de richting van oplossingen wordt gedacht aan een vergroting van de professionaliteit van leraren zouden meerdere problemen met betrekking tot regeldruk aangepakt kunnen worden. Een verbetering van de professionaliteit zou oorzaken als interne verwachtingen & capaciteiten, externe verwachtingen, omgang met interne en externe administratie, en de machtsverhoudingen kunnen aanpakken. De aspecten die hierbij een rol spelen zijn uiteraard professionaliteit en autonomie, maar ook algemene verantwoording en verantwoording naar ouders.

Ten aanzien van de verantwoording naar ouders toe geven Addi-Racah & Arviv-Elyashiv (2008) aan dat leraren moeten leren om conflictsituaties te managen. Dit dient dan in het teken te staan van samenwerking met ouders. In dat kader dienen er ook nieuwe methodes en strategieën ontwikkeld te worden om de communicatie en openheid tussen beiden te verbeteren. Daarnaast dient de samenwerking tussen ouders en leraren al op de PABO aangeleerd te worden, waarbij een nieuw begrip nodig is van het beroep leraar. Het is in die context geen beroep in een school, maar een beroep met samenwerkingsverbanden die over de muren van het schoolplein heen gaan.

#### *Oplossingen voor verantwoordingsdruk*

Noordegraaf en Sterrenburg (2009a) benoemen dat ten aanzien van het aantal handelingen slechts incidenteel door professionals wordt gewezen op het schrappen van administratieve lasten als oplossing. Veel vaker gaat het over de wijze waarop deze administratie vastgelegd dient te worden, waar professionals de oplossing zoeken. Het grootste probleem lijkt daardoor niet het aantal handelingen of het aantal regels maar de andere genoemde praktische oorzaken. Ten eerste zien professionals graag meer digitalisering van de administratieve processen. Ten tweede dienen organisaties na te gaan welke mogelijke ondersteuning geboden kan worden. Ten derde dient het nut van een administratieve handeling, en de noodzaak ervan duidelijker te worden gemaakt. Het dubbel uitvoeren van regels, en het verschil tussen routineklussen en incidentele klussen wordt daarbij dus niet genoemd. De drie oplossingen die worden genoemd lijken op het eerste oog evident en gemakkelijk uit te voeren. De vraag rijst dan waarom deze oplossingen nog niet zijn uitgevoerd, of waarom ze niet het gewenste resultaat hebben. Dat laatste zou wellicht te maken kunnen hebben met het verschil tussen objectieve en subjectieve druk, doordat de oplossingen die hier worden aangereikt objectief gezien de last wél verminderen, maar subjectief geen invloed uitoefenen.

Noordegraaf en Sterrenburg (2009a) plaatsen wel een kanttekening met betrekking tot de mogelijkheden van oplossingen voor verantwoordingsdruk. Zij geven aan dat het bij het afleggen van verantwoording via monitoring deels gaat om een mogelijke verantwoording in de toekomst. Zo dienen er allerlei formulieren ingevuld te worden, *in het geval dat* de inspectie erom zal vragen. Noordegraaf en Sterrenburg concluderen daaruit dat 'bij zo'n klimaat realistische verwachtingen rond publieke dienstverlening de ervaring van druk niet weg kan nemen, hoogstens verzachten'. Want de dreiging van een mogelijke inspectie zal altijd blijven hangen, hoe realistisch je ook bent over de kans dat het gebeurt. Het eenvoudiger maken van formulieren kan daarbij niet de juiste oplossing voor het probleem zijn. Het lijkt erop dat het invullen van een formulier terwijl het onzeker is of er ooit naar gekeken wordt, het echte probleem weergeeft.

### **4.6.3 Conclusie**

De twee rapporten uit de praktijk met oplossingen laten nog niet veel zien. De oplossingen die in het onderzoek van ITS (2008) centraal staan zijn het verminderen van formulieren, en het verduidelijken van het nut van regels.

Theoretische oplossingen worden genoemd ten aanzien van capaciteiten en professionaliteit, en oplossingen ten aanzien van praktische oorzaken. Bij het laatste type oplossingen staat nut wederom centraal.

Nog niet alle oorzaken die in het theoretisch kader zijn genoemd, zijn aan de orde gekomen in de oplossingen. Dat is niet vreemd, als nagegaan wordt dat de oorzaken van regeldruk in het basisonderwijs nog onduidelijk zijn. Daarnaast zullen oorzaken als new public management en bestuurlijke context waarschijnlijk een stuk ingewikkeldere oplossingen behoeven dan 'het nut niet zien'.

Het onderzoek van ITS (2008) is nog kort geleden uitgevoerd, en zal waarschijnlijk nog niet terug te bemerken zijn in de praktijk. Dit onderzoek gaf ook aan dat oplossingen die in rapporten voorafgaand aan het onderzoek uit 2008 zijn aangedragen, niet terug te zien zijn bij leraren. Wellicht dat een volgorde van prioriteit van de verschillende oorzaken nog ontbreekt, en dat dit een reden kan zijn waarom er nog geen verbeteringen zichtbaar zijn bij leraren.

# 5 Methoden

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de gebruikte onderzoeksmethoden toegelicht. In paragraaf 5.2 komt allereerst de keuze voor kwalitatief onderzoek aan de orde. Vervolgens zal worden ingegaan op de dataverzamelingmethoden (paragraaf 5.2). Bij de dataverzameling is rekening gehouden met verschillende factoren welke in paragraaf 5.3 zullen worden besproken. Vervolgens zal de respondentengroep worden toegelicht met aansluitend de gebruikte analysemethoden (paragraaf 5.4 en 5.5). Ten aanzien van het onderzoek wordt de betrouwbaarheid en validiteit besproken in paragraaf 5.6. Afsluitend zal er een reflectie zijn op de rol van de onderzoeker in dit onderzoek.

## 5.2 Verantwoording kwalitatief onderzoek

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is er voor gekozen om een kwalitatief onderzoek uit te voeren. Er zijn verschillende redenen voor deze keuze, welke hieronder toegelicht zullen worden. Hiervoor zal eerst de theorie achter kwalitatief onderzoek worden aangehaald.

Kwalitatief onderzoek wordt omschreven als een studie waarbij er wordt gekeken naar de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Daarnaast wordt kwalitatief onderzoek gebruikt om het mogelijk te maken het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om het onderwerp te beschrijven en waar mogelijk te verklaren. Door via kwalitatief onderzoek naar de mensen zelf te kijken kan er naar de betekeniswereld achter interacties, processen, gedragingen, gevoelens en ervaringen gekeken worden. (Boeije, 2005)

De voornaamste focus in het onderzoek ligt bij subjectieve regeldruk doordat regeldruk wordt benaderd vanuit de ervaringen van leraren. Zoals bij de onderzoeksvraag uiteen is gezet worden de aspecten, oorzaken en oplossingen met betrekking tot regeldruk bekeken vanuit het perspectief van de leraren. Zoals hierboven beschreven sluit onderzoek vanuit het perspectief van de onderzochte persoon aan bij kwalitatief onderzoek. De ervaringen van leraren, waarop gefocust zal worden, sluit aan bij de betekeniswereld zoals die in theorie wordt uitgelegd voor kwalitatief onderzoek. Zoals al meermaals is herhaald is het begrip regeldruk nog niet volledig ontwikkeld. De aspecten, oorzaken en mogelijke oplossingen die zijn genoemd geven een breed beeld van het begrip, maar dit alles is vooral theoretisch onderbouwd. Op basis van dit gegeven kan volgens Boeije (2005) kwalitatief onderzoek uitkomst bieden. Met behulp

van kwalitatief onderzoek wordt er onderzocht in de naturalistische omgeving, zodoende kan het begrip regeldruk zoals dat in dit onderzoek is gedefinieerd worden onderzocht in de praktische omgeving. Kwalitatief onderzoek is ook een open onderzoeksprocedure, daarmee is het mogelijk om van de theoretisch gedefinieerde regeldruk af te stappen gedurende de dataverzameling, als de respondent aangeeft dat iets niet relevant is wat wel theoretisch onderbouwd is, of wanneer iets wel belangrijk is wat niet theoretisch onderbouwd wordt. Dit zorgt er uiteindelijk voor dat het begrip regeldruk in de praktijk getoetst kan worden.

De laatste reden om te kiezen voor kwalitatief onderzoek is een praktische reden. Het basisonderwijs wordt naar eigen zeggen bestookt met vragen om mee te werken aan onderzoek. Het invullen van vragenlijsten zou zelfs als een vorm van regeldruk kunnen worden aangemerkt. Door met behulp van kwalitatieve methoden onderzoek te doen konden leraren gemotiveerd worden om mee te doen, voornamelijk vanwege de mogelijkheid om te 'ventileren'.

### **5.3 Factoren van invloed op regeldruk**

Alvorens er is besloten welke respondenten geselecteerd dienden te worden voor het onderzoek is er gekeken naar mogelijke factoren van invloed op regeldruk. De factoren van invloed die zijn onderzocht zijn schoolbestuur, schoolgrootte, dienstjaren, geslacht, locatie, leerlingen met achterstand en methoden van lesgeven. Deze factoren van invloed hebben de selectie van scholen of de selectie van respondenten bepaald. De factoren schoolbestuur, schoolgrootte, locatie, leerlingen met achterstand en methoden van lesgeven hebben de selectie van scholen bepaald. De factoren dienstjaren en geslacht hebben de selectie van respondenten bepaald.

De implicaties kunnen per factor verschillen, bijvoorbeeld juist wel op selecteren of proberen te neutraliseren. De redenen voor de verschillende wijzen waarop gehandeld wordt, worden per factor besproken. In de conclusie aan het einde van deze paragraaf zullen de implicaties voor de selectie van respondenten worden samengevat.

Bij het onderzoeken van de factoren die mogelijk van invloed zijn op regeldruk is in eerste instantie gezocht naar literatuur die rechtstreeks de relatie met regeldruk bespreekt. Echter, veel literatuur gaat niet in op regeldruk, maar op grotere concepten zoals werkdruk of arbeidssatisfactie. Deze literatuur kan wel aanknopingspunten geven voor de mogelijke invloed van de factoren doordat regeldruk en werkdruk, alsmede regeldruk en arbeidssatisfactie gerelateerd kunnen zijn. Aan het eind van elke factor zal de relatie met regeldruk worden besproken als de literatuur die ter ondersteuning wordt gebruikt niet over regeldruk gaat.

### **5.3.1 Schoolbestuur**

In het theoretisch kader is de invloed van de bestuurlijke context aan bod gekomen. Daarbij ging het vooral om de wijze waarop iedere laag de regeldruk kan verhogen en wat het effect is van een grote hiërarchie. Daarnaast is in het contextuele kader uiteengezet hoe de hiërarchie van het basisonderwijs eruit ziet. Bij de selectie van de respondenten is er getracht rekening te houden met de mogelijke effecten van verschillende soorten hiërarchische structuren die schoolbesturen aannemen. Van de ruim 6898 scholen in het primair onderwijs functioneren er 572 als één school onder één bestuur, de zogenaamde éénpitters. Daar zitten scholen bij van 60 leerlingen en scholen met 600 leerlingen. Een éénpitter is dus niet synoniem aan een kleine school maar een kleine bestuurlijke schaal; een schoolbestuur met één school. Een klein schoolbestuur betreft een bestuur met 2 tot 6 scholen onder zich. Besturen met meer dan 6 scholen onder zich, mogen zichzelf tot grote schoolbesturen rekenen. In totaal zijn er in Nederland 1087 schoolbesturen in het basisonderwijs (STAMOS, 2009a). Eénpitters hebben geen bovenschools management en hebben daarom een laag minder in de hiërarchie. Door een éénpitter mee te nemen in het onderzoek kan de invloed van het bovenschools management worden bekeken.

Hoewel een klein en groot schoolbestuur een even grote hiërarchie hebben, is de reikwijdte van de invloed van het management op regeldruk van leraren wel degelijk anders. Doordat grote schoolbesturen meer scholen dienen te besturen zullen zij waarschijnlijk meer uniformiteit aanbrengen in hun beleid. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid dat het bovenschools management van een groot schoolbestuur verder weg zal staan van de praktijk, omdat zij simpelweg niet de tijd hebben om alle scholen regelmatig te bezoeken. Dit zou kunnen inspelen op subjectieve regeldruk doordat leraren de regelgever in een groot schoolbestuur nooit zien, waar dit in een klein schoolbestuur wel mogelijk zou kunnen zijn. De invloed die leraren dan ervaren zou kleiner kunnen zijn waardoor zij zich meer ergeren aan de regeldruk die vanuit het bovenschools management wordt opgelegd.

In het onderzoek zullen alle drie de typen besturen worden geselecteerd om rekening te kunnen houden met de invloeden vanuit de hiërarchie.

### **5.3.2 Schoolgrootte**

Het aantal leerlingen op een basisschool kan sterk uiteenlopen. Er zijn scholen die net aan het minimum aantal leerlingen voldoen, in sommige gebieden is dit slechts 25, en er zijn basisscholen met zeer veel leerlingen, tot wel meer dan 1300. Het gemiddelde aantal leerlingen op een basisschool in 2008 was 225 (STAMOS, 2009b). Er is geen onderzoek naar de relatie tussen regeldruk en schoolgrootte. Het effect van de grootte van een school op werkstress is onderzocht door Green-Reese, Johnson en Campbell (1991). Zij vonden dat naarmate de school groter wordt, de werkstress toeneemt. Het gaat dan om

het aantal leerlingen *binnen* scholen, en niet om het aantal scholen in een schoolbestuur. Aan de andere kant heeft onderzoek van Vermeeren en De Wit (2008) laten zien dat in het voortgezet onderwijs schoolgrootte en arbeidssatisfactie niet gerelateerd zijn. Zij geven aan dat, om de arbeidssatisfactie te verhogen, er meer gekeken moet worden naar de arbeidsinhoud, het waarborgen van autonomie en de mogelijkheid tot kleinschaligheid binnen grootschaligheid. De effecten van de schoolgrootte zijn daarmee nog niet helemaal duidelijk. Het onderzoek van Vermeeren en De Wit (2008) is weliswaar op scholen in het voortgezet onderwijs uitgevoerd, maar het is wel recenter en in de Nederlandse praktijk onderzocht. Het onderzoek van Green-Reese e.a. (1991) is wel op basisscholen uitgevoerd maar het wordt niet duidelijk welke factoren leiden tot een verhoging van de werkstress. Als dit administratie zou zijn, dan is er een directe relatie met regeldruk maar wanneer de problematiek zich meer bevindt op het gebied werk-privé, dan is er geen relatie. Kortom, er zou een relatie kunnen zijn tussen schoolgrootte en regeldruk maar deze relatie is niet duidelijk. Om een mogelijk effect van schoolgrootte te verkleinen is er getracht zoveel mogelijk rondom de gemiddelde schoolgrootte scholen te selecteren, zodat de scholen onderling niet teveel van elkaar verschillen. Er is hier gekozen voor neutralisatie van deze factor omdat de relatie met regeldruk niet duidelijk is, maar *mogelijk* aanwezig zou kunnen zijn. Differentiatie is niet mogelijk in praktische zin, er kunnen niet genoeg scholen worden onderzocht om voldoende scholen van verschillende groottes te onderzoeken.

### **5.3.3 Dienstjaren**

Tijdstip in carrière lijkt een rol te spelen bij de perceptie van werkdruk. Leraren die net zijn begonnen lijken meer moeite te hebben met de werkdruk. Dit kan te maken hebben met de aanpassing aan het daadwerkelijke werken, in plaats van het leren (Antoniou, Polychroni & Vlachackis, 2006). Green-Reese e.a. (1991) zagen tevens dat oudere leraren meer tevreden zijn met hun baan dan jonge leraren. Noordegraaf en Schillemans (2009a) geven aan dat het aantal dienstjaren van invloed is op verantwoordingsdruk. Alleen geven zij aan dat oudere werknemers meer last kunnen hebben van druk, voornamelijk vanwege het contrast met 'hoe het vroeger ging'. Dus aan de ene kant wordt aangegeven dat oudere werknemers minder werkdruk ervaren, wat uiteraard een breder begrip is dan regeldruk, en aan de andere kant wordt aangegeven dat oudere werknemers meer last kunnen hebben van verantwoordingsdruk, wat een smaller begrip is dan regeldruk. De wijze waarop dienstjaren van invloed zijn op regeldruk blijft onduidelijk, maar het feit dat er een invloed is staat vast. Enerzijds vanwege de invloed op een stukje van regeldruk, en anderzijds vanwege de invloed op het overkoepelende begrip werkdruk. Differentiatie van dienstjaren van respondenten kan duidelijkheid brengen in de invloed die het aantal dienstjaren heeft op regeldruk.



#### **5.3.4 Geslacht**

Het geslacht van de leraren zou ook een factor van invloed kunnen zijn op regeldruk. Ten aanzien van het bredere begrip werkdruk wordt aangegeven dat vrouwen een hogere werkdruk ervaren dan mannen. (Lundberg & Frankenhaeuser, 1999; Antoniou, Polychroni & Vlachackis, 2006). Echter, de gerapporteerde werkdruk die wordt ervaren wordt vooral gewijkt aan interactie met collega's en studenten alsmede emotionele uitputting (Antoniou e.a., 2006). Deze factoren hebben geen relatie met regeldruk, en daarmee is het onzeker of er ook een relatie bestaat tussen geslacht en regeldruk. Voor het onderzoek lijkt het erop dat geslacht geen factor is die een rol speelt bij regeldruk.

De verhouding tussen het aantal mannen en vrouwen in het onderwijs is niet gelijk. In het basisonderwijs is 22,5% man, en de overgrote meerderheid (77,5%) vrouw (STAMOS, 2009c). Daarbij blijkt dat het aantal mannelijke leraren in het basisonderwijs steeds verder afneemt. Vanuit het oogpunt van representativiteit is het van belang dat de overgrote meerderheid van de respondenten vrouw is. Er wordt geen verschil verwacht tussen mannen en vrouwen en hun reactie op de vragen.

#### **5.3.5 Locatie**

Een studie in Amerika onder leraren in het voortgezet onderwijs naar stress en burnout heeft laten zien dat leraren in stedelijk gebied meer algemene stress rapporteren, maar dat er geen verschil was tussen leraren in stedelijk en landelijk gebied wat betreft stress door papierwerk en taken na schooltijd (Abel & Sewell, 1999). De generaliseerbaarheid van dit onderzoek kan echter betwijfeld worden. Het is namelijk onduidelijk of de stress vanuit het voortgezet onderwijs doorgetrokken kan worden naar het primair onderwijs. Daarnaast is het tevens de vraag of het stedelijke gebied in Amerika vergelijkbaar is met het stedelijk gebied in Nederland. Wel is van belang dat er in dit onderzoek een onderscheid wordt gemaakt tussen algemene stress, stress door papierwerk en taken na schooltijd. Stress door papierwerk en taken na schooltijd kunnen namelijk gezien worden als informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen, dus regeldruk. Doordat in dit onderzoek voor stress door papierwerk en taken na schooltijd geen relatie wordt gevonden met de locatie, impliceert dit dat er geen verschil ten aanzien van regeldruk zou zijn op verschillende locaties. Doordat er geen relatie lijkt te zijn tussen de locatie van een school en regeldruk wordt locatie van de school niet meegenomen in het onderzoek.

#### **5.3.6 Leerlingen met achterstand**

Tot enige tijd geleden werd er altijd gesproken over 'witte' en 'zwarte' scholen. Tegenwoordig wordt het extra geld dat scholen krijgen niet meer bepaald aan de hand van etniciteit, maar op basis van het opleidingsniveau van de ouders. Op deze manier ontstaan er impulsgebieden waar veel mensen wonen met een laag opleidingsniveau.

Hierdoor kunnen scholen waarbij de scholieren allemaal blank zijn, toch in de categorie vallen die voorheen als 'zwarte' school bestempeld zouden worden. Scholen die in deze impulsgebieden zitten en veel kinderen hebben die ouders hebben met een laag opleidingsniveau hebben een grotere kans om te maken te krijgen met onderwijsachterstandbeleid (CNV Onderwijs, 2010). Onderwijsachterstandbeleid kan betekenen dat er meer leerlingen met een rugzakje in de scholen zullen zijn, of dat er strengere toezicht is op het taalniveau van de leerlingen. Hieruit vloeit voort dat scholen in impulsgebieden mogelijk met meer regels te maken krijgen dan scholen die niet in deze impulsgebieden liggen. Deze impulsgebieden kunnen samenvallen met de stedelijke gebieden, maar dit hoeft niet.

Onderwijsachterstandsbeleid kan een verhogende factor zijn van regeldruk. Het komt daarmee bovenop de bestaande regelgeving en regeldruk. Om de mogelijke invloed van impulsgebieden te onderzoeken is het nodig om scholen zowel in als buiten impulsgebieden te onderzoeken. Doordat het huidige onderzoek kwalitatief, en daardoor beperkt in het aantal scholen is, is het niet mogelijk om op zowel impulsgebieden als schoolbesturen te differentiëren. Het heeft daarom de voorkeur om geen scholen mee te nemen die zich in een impulsgebied bevinden, daarmee wordt getracht deze factor te neutraliseren.

### **5.3.7 Methodiek van lesgeven**

Er is een grote verscheidenheid aan methoden van lesgeven. Enkele onderwijsvormen zijn daltononderwijs, iederwijs, jenaplanonderwijs, montessorionderwijs, en vrijschoolonderwijs. Het navolgen van de regels van deze bijzonder pedagogische visies brengen andere regels met zich mee dan het navolgen van de regels van gangbare pedagogische visies. De regels van deze bijzondere pedagogische visies zouden de regeldruk voor leraren kunnen verhogen doordat er meer regels zijn waaraan ze moeten voldoen. Voor het huidige onderzoek betekent dit dat bijzondere pedagogische vormen uitgesloten worden van deelname aan het onderzoek, daarmee wordt deze factor geneutraliseerd.

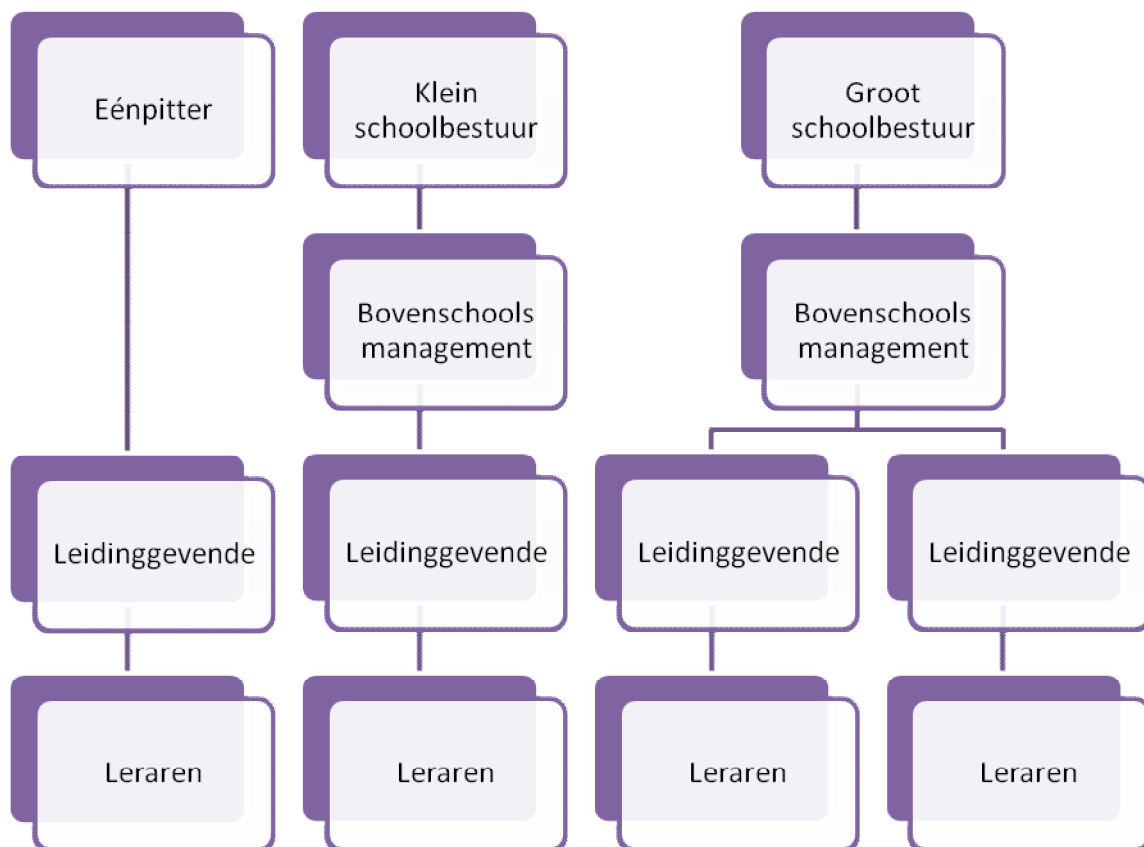
### 5.3.8 Conclusie

Bij de selectie van scholen en respondenten voor het onderzoek dient rekening gehouden met verschillende factoren. Hiervoor is toegelicht waarom deze factoren van belang zijn en op welke wijze de factor wordt meegenomen. De scholen en respondenten die geselecteerd worden dienen uit verschillende typen schoolbesturen te komen. De grootte van de scholen van de respondenten dient dicht bij het landelijk gemiddelde te zitten, of in ieder geval dicht bij elkaar. Er dient gedifferentieerd te worden op het aantal dienstjaren. Scholen die meedoen aan het onderzoek dienen niet in een impulsgebied te liggen. Tot slot dienen respondenten les te geven aan scholen zonder bijzondere pedagogische visie.

Deze factoren zijn bij de selectie van de scholen en de respondenten meegenomen. In de volgende paragraaf zal de respondentengroep worden besproken die heeft deelgenomen aan het onderzoek waarbij bovenstaande factoren wederom benoemd zullen worden.

### 5.4 Respondentengroep

Allereerst is er een overzicht gemaakt van het type schoolbesturen welke gewenst zijn te onderzoeken, de verschillende lagen die een rol spelen en het aantal interviews dat afgenomen diende te worden. De indeling die hieruit naar voren kwam staat weergegeven in figuur 3.



Figuur 3: Indeling respondentengroep

Zoals in deze figuur te zien is zijn er drie typen schoolbesturen onderzocht. Onder het groot schoolbestuur zijn twee scholen onderzocht, zij hebben hetzelfde bovenschools management. Door deze structuur te hanteren zijn er vier scholen onderzocht. De keuze voor vier scholen is voortgekomen uit een combinatie van haalbaarheid en de factor type schoolbesturen. Om drie verschillende schoolbesturen te onderzoeken zijn er slechts drie scholen nodig. De toevoeging van de vierde school zorgt ervoor dat er meer leraren konden deelnemen aan het onderzoek en dat de antwoorden door de respondenten in het groot schoolbestuur onderling vergeleken konden worden, bijvoorbeeld of er dezelfde ervaringen zijn met betrekking tot het bovenschools management en wat verschillende directeuren doen met regeldruk vanuit het bovenschools management. Het onderzoeken van meer scholen had praktische limitaties door haalbaarheid en bereidheid in deelname door scholen.

De factoren die mogelijk van invloed zijn op regeldruk zijn meegenomen in de selectie van de scholen en de respondenten. Zoals genoemd had het de voorkeur om te differentiëren op type schoolbestuur. Dat is in de onderzoeksopzet ook gebeurd. Geen van de geselecteerde scholen had een bijzondere pedagogische visie, zoals ook van tevoren wenselijk werd geacht. De grootte van de scholen diende rond het gemiddelde, maar in ieder geval dicht bij elkaar te liggen. Het leerlingenaantal van de scholen is 245 (éénpitter), 180 (klein schoolbestuur), 220 en 300 (groot schoolbestuur). Daarmee is rond het gemiddelde van 225 leerlingen gebleven.

Het had vooraf de voorkeur om te differentiëren in aantal dienstjaren van respondenten. Doordat deelname aan het onderzoek geschiedde via contacten met de directie, zijn de respondenten veelal via vrijwillige deelname gekozen. Hoewel er sprake is van een variatie aan dienstjaren, van enkele jaren tot meer dan twintig jaar, is er geen sprake van bewuste differentiatie. Het had vooraf tevens de voorkeur om scholen te selecteren die niet in een impulsgebied lagen. Eén van de scholen in het groot schoolbestuur bevindt zich echter wel in een impulsgebied. Tijdens de interviews is hier rekening mee gehouden en expliciet gevraagd naar de invloed van de omgeving op de regelgeving. In de resultaten zal hier rekening mee worden gehouden.

Op de vier geselecteerde scholen zijn er op iedere school verschillende leraren, een leidinggevende, en indien aanwezig, de bovenschools manager geïnterviewd. Het totaal aantal respondenten was 29. In tabel 1 staan de respondenten verdeeld per functie, in tabel 2 staan de respondenten verdeeld per type schoolbestuur. Van de 23 leraren, waren er 22 vrouw en 1 man. Van de leidinggevendenden waren er 3 man en 1 vrouw. Beide bovenschools managers waren man.

Tabel 1

*Aantal respondenten naar functie*

<b>Functie</b>	<b>Aantal respondenten</b>
Bovenschools Manager	2
Leidinggevende	4
Leraar	23

Tabel 2

*Aantal respondenten naar bestuurlijke context*

<b>Bestuurlijke context</b>	<b>Aantal respondenten</b>
Groot schoolbestuur	15
Klein schoolbestuur	8
Eénpitter	6

## 5.5 Dataverzamelingmethoden

De gebruikte dataverzamelingmethoden beslaan twee soorten interviews. Ten eerste is er sprake van individuele interviews bij de vier directeuren en twee bovenschools managers. Bij de leraren is er sprake geweest van groepsinterviews. Er zijn diverse redenen voor de keuze voor groepsinterviews. Allereerst is regeldruk een begrip waar leraren niet vaak actief over discussiëren. Vaker komt het brede begrip werkdruk op de agenda te staan. Door gebruik te maken van groepsinterviews hebben de leraren de mogelijkheid om hun ideeën te toetsen, wat aan de ene kant vertrouwen oplevert voor de leraren en aan de andere kant veel verschillende meningen en reacties op die meningen voor het onderzoek. Ten tweede zorgt de interactie tussen leraren ervoor dat er dieper ingegaan kan worden op de onderwerpen die worden besproken. Er kan een breder beeld worden gevormd, en door de interactie wordt er ook meer onderling doorggevraagd naar redenen waarom iets wordt gezegd. Ten derde zijn groepsinterviews gekozen om de onderzoeksgroep te vergroten. Er zijn nu 23 leraren geïnterviewd, iets wat tijds technisch niet mogelijk zou zijn geweest bij individuele interviews.

Het nadeel van groepsinterviews is dat individuele kenmerken, zoals aantal dienstjaren, niet te koppelen zijn aan de data die volgt uit het interview. Dit is voornamelijk het gevolg van de interactie tijdens de interviews. Doordat leraren op elkaar reageerden kwam er extra verdieping in de antwoorden op de vragen, maar zijn de individuen

minder goed te koppelen aan bepaalde uitspraken. Soms is er sprake van een opvallend afwijkende individuele uitspraak, in dat geval wordt dit apart benoemd. Er zijn vijf drie-persoonsinterviews gehouden, één vier-persoonsinterview en twee twee-persoonsinterviews.

Het interview was geconstrueerd als een semi-gestructureerd interview. Hierbij waren de hoofdvragen opgesteld, maar was er tevens ruimte voor doorvragen. Deze waren ook cruciaal voor een juist beeld van de problematiek. De gestelde vragen hadden een open karakter. Dat wil zeggen dat de respondent niet kon volstaan met een bevestigend of ontkennend antwoord, er werd gevraagd naar argumentatie. Een voorbeeld van een gestelde open vraag is 'Hoe geeft de school u de gelegenheid om naar eigen inzicht met de regels om te gaan?'. Naast open vragen waren er ook meer specifieke vragen zoals 'ervaart u regeldruk?'. De vragen zijn alle gebaseerd op de literatuur gepresenteerd in het theoretisch kader. De vragen die zijn gesteld zijn terug te vinden in bijlage 1. Bij de vragen is er specifiek gelet op het open karakter zodat de vragen niet teveel sturend waren.

De ontwikkeling van de vragenlijst heeft verschillende stappen doorlopen. De vragenlijst is in beginsel ontwikkeld aan de hand van de literatuur die is gelezen. Om ervoor te zorgen dat de vragenlijst aansluit bij de gedachten en denkwijze van een leraar zijn verschillende stappen ondernomen. Allereerst zijn door de onderzoeker diverse activiteiten ontplooid om in contact te komen met de te onderzoeken groep. Hierbij kan gedacht worden aan bezoeken van congressen, bezoek van scholen, meedoen aan projecten van CNV Onderwijs op scholen. Om een visie te krijgen van leraren, de directeurs en bovenschools managers zijn gesprekken aangegaan met beleidsmedewerkers van CNV Onderwijs die eerder in het onderwijsveld werkzaam waren, en nu ook met schoolleiders werken. Hierdoor konden de vragen worden aangepast aan het taalgebruik en de voorkennis van de desbetreffende respondent. Daarnaast zorgden de diverse activiteiten ervoor dat de onderzoeker zich beter kon inleven in de ervaringen die werden geschetst tijdens de interviews.

Om de werkzaamheid van de vragenlijst te testen zijn er drie pilot-interviews gehouden. Hierbij zijn binnen een schoolbestuur de bovenschools manager, de directeur en twee leraren geïnterviewd. De gehouden interviews zijn geëvalueerd met de desbetreffende geïnterviewde, en de interviews zijn door de onderzoeker op inhoudelijk en procesmatig niveau geanalyseerd. Aan de hand van deze resultaten zijn meer voorbeelden bedacht bij vragen die weinig tot de verbeelding spraken, is de structuur in het onderzoek expliciet in de daaropvolgende interviews genoemd, zijn sommige vragen aangepast en zijn vragen toegevoegd of verwijderd.

Gedurende het onderzoek is de vragenlijst nog minimaal aangepast. Als in één of meerdere interviews een onderwerp sterk naar voren kwam, is dit als korte vraag toegevoegd aan de daarop volgende interviews. De uiteindelijke vragenlijst is, zoals eerder genoemd, terug te vinden in bijlage 1.

De procedure die gedurende de interviews werd gebruikt is bij elk interview strikt gevolgd. De respondenten werd allereerst verteld wat het doel was van het onderzoek en hoe lang het interview ongeveer zou duren. Daarnaast werden zij uitgenodigd om op elkaar te reageren. Het interview werd opgenomen met behulp van een digitale voice recorder. Dit werd kenbaar gemaakt aan de respondenten. Anonimiteit van de gegevens werd gegarandeerd, en ook anonimiteit over de uitspraken van collega-leraren door de geïnterviewden werd besproken. Datgene wat in de groepsinterviews werd besproken diende vertrouwelijk te blijven. Vervolgens was er ruimte voor vragen. Na afloop van het interview werd de terugkoppeling naar de scholen benoemd, er zal namelijk een algemene samenvatting van de resultaten worden teruggekoppeld naar de scholen. Hierbij werd besproken op welke wijze er met de gegevens uit de interviews in deze samenvatting zou worden omgegaan. Dit laatste werd ook besproken voor het rapport naar CNV Onderwijs, en voor de scriptie voor Universiteit Utrecht.

## 5.6 Analysemethoden

Bij de analyse van de verzamelde data is er volgens de structuur van uiteenrafelen en structureren gewerkt. Toch is die structuur volgens Boeije (2005) bij kwalitatief onderzoek niet gestandaardiseerd. Dit komt doordat ingevingen, analysetechnieken, hulpmiddelen, expertise, literatuur en hulp van collega's een rol spelen in het analyseproces. Bijvoorbeeld doordat het theoretisch kader vorm heeft gekregen voordat de interviews zijn afgenomen, krijgt de analyse van nature gedeeltelijk vorm door de literatuur, al is het maar de keuze van de benaming van een label. Het gebruik van een structuur tijdens de analyse is van groot belang, bijvoorbeeld om de betrouwbaarheid te vergroten. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de analyseprocedure die beschreven wordt door Boeije (2005). De software die voor dit proces wordt gebruikt, is MAXqda (versie 10).

De definitie die Boeije (2005) aan analyseren geeft is: 'analyseren is de uiteenrafeling van de gegevens over een bepaald onderwerp in categorieën, het benoemen van deze categorieën met begrippen, en het aanbrengen en toetsen van relaties tussen de begrippen in het licht van de probleemstelling'. Hierbij staan uiteenrafelen en structureren centraal. Hoe uiteenrafelen en structuren in het huidige onderzoek is gebruikt zal hieronder worden toegelicht.

Bij uiteenrafelen worden de gegevens uiteengelegd om op die wijze te doorgronden welke onderwerpen er aan bod komen en waarop de gegevens betrekking hebben (Boeije, 2005). Hierbij wordt allereerst gebruik gemaakt van open coderen, en vervolgens van axiaal coderen.

Open codering wordt gebruikt om de gegevens beter hanteerbaar en overzichtelijker te krijgen. Bij open coderen worden alle gegevens die tot dan toe zijn verzameld zeer zorgvuldig gelezen en in fragmenten ingedeeld. De relevante fragmenten worden gecodeerd en onderling vergeleken. Aan de hand van deze open codering ontstaat een eerste codeboom. Deze codeboom is dan nog erg groot en zeer gedetailleerd. Eerder is benoemd dat de codes die worden gebruikt beïnvloed kunnen zijn door de literatuur die vooraf is gelezen. Dit hoeft niet per definitie zo te zijn. Vanwege het abstractieniveau van concepten die zijn besproken in het theoretisch kader hoeven deze niet letterlijk overeen te komen met de praktische concepten in de interviews. Vooral bij open coderen, waarbij er gedetailleerd gecodeerd wordt hoeft er geen sprake te zijn van volledige overlap. Na het open coderen wordt er axiaal gecodeerd. Dit betekent codering rond een as, oftewel rond een enkele categorie. Hierbij wordt de betekenis van de belangrijkste begrippen achterhaald en waar mogelijk wordt het begrip omschreven en met voorbeelden geïllustreerd. In principe dient het aantal codes verminderd te worden in deze fase. In deze fase kunnen zodoende ook meer overeenkomsten ontstaan met het



theoretisch kader doordat meer specifieke codes terug te herleiden kunnen zijn naar de abstractere concepten, de assen.

Bij structureren zal de onderzoeker relaties gaan zien tussen de categorieën en de mogelijke relaties verifiëren op hun juistheid. Structureren bestaat enkel uit selectief coderen. In de fase van selectieve codering ligt de nadruk op integratie en het leggen van verbanden tussen de categorieën (Boeije, 2005). In deze fase ontstaan ook de codebomen zoals die uiteindelijk zullen blijven bestaan. In het huidige onderzoek is bijvoorbeeld een codeboom ontstaan rondom het thema verantwoordingsdruk, zie tabel 3.

Tabel 3. Codeboom rondom verantwoordingsdruk

## Verantwoordingsdruk

- papierwerk
- onderwijsinspectie
- interne verantwoording
- gezamenlijke verantwoording
- rol van verantwoording bij regels
- ouders
  - positief
  - bemoeienis
  - miscommunicatie
  - moeilijke gesprekken

## **5.7 Betrouwbaarheid en validiteit**

Een onderzoek dient ten alle tijden te voldoen aan de voorwaarden van betrouwbaarheid en validiteit. Deze kenmerken zorgen ervoor dat een onderzoek met wetenschappelijke precisie is uitgevoerd. Bij kwantitatief onderzoek zijn betrouwbaarheid en validiteit meetbare begrippen, waarbij een statistisch getal weergeeft of aan de voorwaarden wordt voldaan. Bij kwalitatief onderzoek ligt dit anders, doordat er niet met getallen wordt gewerkt. Dat betekent niet dat er niet gekeken dient te worden naar de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. In de volgende paragrafen zal beschreven worden hoe er in het onderzoek rekening is gehouden met betrouwbaarheid en validiteit.

### **5.7.1 Betrouwbaarheid**

In kwantitatief onderzoek wordt betrouwbaarheid over het algemeen gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor validiteit. Bij kwalitatief onderzoek wordt de betrouwbaarheid los gezien van validiteit en spreekt men over betrouwbaarheid indien de onderzoeker goed voorbereid op pad gaat. (Boeije, 2005)

De betrouwbaarheid is in het huidige onderzoek gewaarborgd doordat er gebruik is gemaakt van een vragenlijst welke gedurende het onderzoek grotendeels gelijk is gebleven. Hierdoor kunnen gedane uitspraken met elkaar vergeleken worden, wat de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. Daarnaast is er gebruik gemaakt van de structuur van uiteenrafelen en structureren wat, zoals eerder gezegd, de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot.

### **5.7.2 Validiteit**

Om valide gegevens te krijgen over de specifieke probleemstelling moet de onderzoeker spreken en meedoen met de deelnemers aan het onderzoek en hij moet in staat zijn om hun ervaringen te begrijpen. De validiteit van het onderzoek wordt vergroot door de tussentijdse interpretaties gedurende het onderzoek. De onderzoeker dient geen waardeoordeel te geven en zijn eigen voorkeuren zo min mogelijk mee te laten spelen. (Boeije, 2005)

Zoals eerder genoemd heeft onderzoeker diverse acties ondernomen om zich in te leven in de respondenten. Hierdoor dienen de genoemde ervaringen beter begrepen te worden. Anderzijds worden zo nieuwe waarden en stereotypen gecreëerd die overeenkomen met de respondenten. Het objectief uitvoeren van een actie is haast onmogelijk, maar door het leren kennen van het type respondent wordt wel meer aangesloten bij de gedachtegang van de respondenten. Betrokkenheid komt de validiteit ten goede, maar het heeft ook enkele nadelen. Ten eerste is het mogelijk dat respondenten hun gedrag en reacties veranderen omdat ze zich bewust zijn van de onderzoeker. Daarbij zouden respondenten positiever zijn over problemen die spelen, bijvoorbeeld omdat ze dit niet

openbaar willen maken. Ten tweede kan de kritische blik van de onderzoeker afnemen. Dit komt doordat de onderzoeker zich steeds meer gaat identificeren met de respondenten en daardoor niet meer met distantie naar de materie kan kijken. Het eerste nadeel is getracht ondervangen te worden door de garantie van anonimiteit bij de uitwerking van het onderzoek, en de vraag vooraf aan de respondenten of zij datgene wat besproken wordt gedurende het interview, en vooral wat door anderen werd gezegd, voor zichzelf houden. Dat laatste is van belang omdat anonimiteit niet alleen geldt voor de onderzoeker, maar ook voor de respondenten naar hun collega's. Het tweede nadeel is aangepakt doordat tussen de interviews door de interviews kort zijn geanalyseerd. Hierdoor werd de onderzoeker steeds weer op scherp gesteld.

Externe validiteit heeft te maken met de vraag of onderzoeksconclusies gelden voor andere, niet onderzochte situaties, oftewel generalisatie. Twijfel aan de externe validiteit ontstaat vaak door de geringe steekproef die bij kwalitatief onderzoek wordt gebruikt. Theoretische of inhoudelijke generalisatie is onafhankelijk van probabilistische of statistische generalisatie. Hiermee wordt bedoeld dat theoretische inzichten, begrippen of theorie die in het onderzoek worden ontwikkeld, kunnen worden toegepast in soortgelijke situaties die niet zijn onderzocht om ook daar verschijnselen te beschrijven en te verklaren. (Boeije, 2005)

Daarmee wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen de waarden van de getallen die uit kwantitatief onderzoek voortvloeien, en de interpretatieve gegevens uit kwalitatief onderzoek. In het huidige onderzoek wordt de generaliseerbaarheid gelimiteerd. Wat in het ene schoolbestuur geldt hoeft absoluut niet te gelden in het andere schoolbestuur, zeker met betrekking tot de invulling van regelgeving. Toch is er wel enigszins sprake van generaliseerbaarheid. Als het gaat om algemenere uitspraken, zoals de wijze van informatieverstrekking of de ervaringen met betrekking tot verantwoordingsdruk. Ook de bestuurlijke context kan wel onderling vergeleken worden als het gaat om de wijze waarop er omgegaan wordt met regelgeving. Daarmee wordt bedoeld dat als leraren aangeven dat een management iets op een erg prettige wijze doet, wat voor hen de regeldruk verlaagt, dit ook toepasbaar kan zijn op andere even grote schoolbesturen, of zelfs kleinere of éénpitters. Hierbij wordt naast de gedetailleerde problematiek ook gezocht naar algemeenheden die breed toepasbaar zouden kunnen zijn.

## **5.8 Rol van de onderzoeker**

De rol van de onderzoeker kan erg bepalend zijn bij kwalitatief onderzoek. Vooral tijdens de interviews, bij de interpretatie van de antwoorden tijdens de interviews en van de data tijdens het analyseren heeft de onderzoeker veel invloed. Al enkele malen is hiervoor naar voren gekomen dat de onderzoeker zich heeft ingeleefd in de respondentengroep. Hierdoor ontstaat een mate van theoretische sensitiviteit. Boeije (2005) geeft aan dat theoretische sensitiviteit het vermogen van de onderzoeker is om creatieve vindingen te doen in onderzoeksgegevens door er vanuit een bepaalde theoretische lens naar te kijken. De onderzoeker heeft in het huidige onderzoek de basis voor de theoretische lens gelegd in het theoretisch kader, en heeft daar een praktische lens aan toegevoegd welke is ontstaan door de inleving in de respondentengroep. Daardoor wordt er op twee manieren naar de data gekeken, vanuit een lerarenvisie en vanuit een wetenschappelijke visie.

Toch dient algemeen aangegeven te worden dat de onderzoeker door zijn achtergronden, eigen ideeën en vooroordelen een visie heeft op de data die objectieve beoordeling onmogelijk maakt. Bijvoorbeeld door eigen ervaringen met leraren, een eerdere psychologiestudie en vooroordelen ten aanzien van bepaald taalgebruik.

# 6 Resultaten

## 6.1. Vooraf

De resultaten zullen verdeeld worden in aspecten, oorzaken en oplossingen. De resultaten zullen daarmee in dezelfde opzet worden behandeld zoals dat ook eerder is gedaan bij het theoretisch kader.

Zoals in het vorige hoofdstuk duidelijk is geworden, zijn er drie typen schoolbestuur onderzocht en drie, of in het geval van de éénpitter twee, verschillende lagen in de hiërarchie. De resultaten gaan in eerste instantie altijd over de resultaten uit de interviews met 23 leraren. Het perspectief van de leraren zal daarmee voorop staan. Aan het eind van elke deelparagraaf aspecten, oorzaken en oplossingen komt een stukje bestuurlijk context en hiërarchische context terug. Met bestuurlijke context worden de drie typen schoolbesturen, éénpitter – klein schoolbestuur – groot schoolbestuur, bedoeld. Opvallende verschillen met betrekking tot genoemde aspecten, oorzaken of oplossingen worden besproken. Ditzelfde geldt voor de hiërarchische context, waarbij onderlinge resultaten binnen de school van de leraar, leidinggevende en eventueel bovenschools manager worden vergeleken. Voor aspecten betekent dit dat er gekeken wordt of leraren, leidinggevend en bovenschools managers dezelfde aspecten van regeldruk zien bij leraren. Voor oorzaken betekent dit dat er wordt gekeken of de verschillende lagen dezelfde oorzaken zien van regeldruk, en of zij de oorzaken bij dezelfde hiërarchische laag leggen. Voor oplossingen betekent dit dat er wordt gekeken of dezelfde oplossingen worden genoemd, en of de rol van de verschillende lagen binnen deze oplossingen hetzelfde worden gezien.

## 6.2. Aspecten

Voordat er gesproken kan worden over de aspecten van regeldruk dient eerst de onderliggende aanname onder de loep te worden genomen. De aanname die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is dat leraren regeldruk ervaren. Niet alle leraren die geïnterviewd zijn konden zich gelijk vinden in deze aanname. Drie leraren van de in totaal 23 geïnterviewde leraren gaven aan in mindere mate last te ervaren. Hoewel zij ontkennend antwoordden op deze eerste vraag, waren zij wel in staat om antwoord te geven op specifiekere vragen. Voor deze leraren geldt dat zij het geheel als minder belastend ervaren dan hun collega's, maar de specifieke punten over het algemeen wel herkennen.

Als werd doorgevraagd naar de redenen waarom het geheel van regels die last veroorzaken niet tot regeldruk leidt, werd vaak ingegaan op de persoonlijke visie ten aanzien van regels. Zo werd bijvoorbeeld aangegeven dat er een zekere mate van

autonomie werd ervaren. Als de uitvoering van een regel op dat moment niet uitkomt, dan komt dit wel op een ander tijdstip. Daarnaast werd door één leraar aangegeven dat de regel meer als een afspraak werd gezien, daarmee doelend op het feit dat de regel niet als opgelegd wordt ervaren.

Leraren hebben in de interviews verschillende aspecten genoemd met betrekking tot regeldruk. Leraren geven aan dat zij voornamelijk regeldruk ervaren als zij hun primaire taak, het lesgeven niet meer goed kunnen uitvoeren. De aspecten van regeldruk die hieronder worden toegelicht zijn handelingen rondom primaire taken, druk door secundaire taken en veel veranderingen & vernieuwingen. Deze aspecten van regeldruk komen bij leraren naar voren omdat deze niet goed te combineren zijn met het lesgeven, daardoor wordt er druk ervaren.

### **6.2.1. Handelingen rondom primaire taken**

Met handelingen rondom primaire taken worden twee verschillende dingen bedoeld. Allereerst is er sprake van registratie van de handelingen en daarnaast zijn er contactmomenten om de handelingen te bespreken. Beide onderdelen worden hier geschaard onder het aspect 'handelingen rondom primaire taken'.

Met registratie van handelingen die primaire taken betreffen wordt de registratie van toetsen, de registratie rondom zorgleerlingen en de samenhangende externe verantwoording bedoeld.

Het afnemen van toetsen is onderdeel van het lesgeven. Leraren bestempelen 'toetsen' als onderdeel van het lespakket niet vaak als negatief. De registratie die om de toetsen heen hangt echter wel. Leraren halen veelvuldig één toets als voorbeeld aan, namelijk de cito-toets. De cito-toets wordt door leraren werkzaam bij de twee scholen in het groot schoolbestuur genoemd, maar wordt niet genoemd bij het klein schoolbestuur en de éénpitter. Binnen het groot schoolbestuur lijkt de cito-toets een centrale plaats te hebben ingenomen, want het wordt als belangrijk aangemerkt. Leraren hebben het gevoel dat ze worden afgerekend op de scores die de leerlingen halen. Deze verantwoording vind zowel voor de directie plaats, als voor de onderwijsinspectie. De cito-toets lijkt vooral regeldruk te geven doordat alles geregistreerd moet worden in het leerlingvolgsysteem. Naast deze registratie vinden ouders het belangrijk dat de cito-scores beter zijn dan de resultaten van hun kind twee jaar daarvoor, de cito wordt namelijk elke twee jaar afgenomen. Leraren hebben het gevoel dat ze ter verantwoording worden geroepen als de regressie tussen de verschillende scores niet positief is. Deze regressie wordt zichtbaar door de registratie van de toetsgegevens.

Registratie rondom zorgleerlingen wordt op alle scholen benoemd als een aspect van regeldruk. Daarmee lijkt het één van de belangrijkste voorbeelden van registratie van primaire taken te zijn. Rondom zorgleerlingen zijn zeer veel regels die tezamen teveel zijn. Leraren begrijpen de noodzaak van de individuele regels, en kunnen voor zichzelf verantwoorden waarom deze regels uitgevoerd dienen te worden. Het is juist de grote hoeveelheid van regels rondom zorgleerlingen die voor regeldruk zorgt.

Je krijgt hele vragenlijsten over het intakegesprek. En terecht hoor, maar dan heb je eerst van te voren al een gesprek gehad met de ouders. Dan volgen nog alle onderzoeken. Na het onderzoek is er een gesprek met de orthopedagoog. En dan nog adviezen en tips voor in de klas. Dan moet je een verslag maken van dat gesprek. Dan moet je een handelingsplan gaan maken, daar ben je per kind zo'n 4 uur mee bezig. En er zitten 32 kinderen in mijn klas...

De handelingsplannen die geschreven moeten worden voor zorgleerlingen worden veelvuldig bij dit aspect genoemd. Het zorgt vooral voor regeldruk doordat leraren dit altijd buiten de lessen moeten doen, en het schrijven van een handelingsplan veel energie kost. Aan het eind van de dag is er geen energie meer over, zo wordt aangegeven. Het verantwoordingsaspect rondom handelingsplannen speelt ook een rol. Het schrijven van een handelingsplan moet altijd goed, en wordt ook gecontroleerd door de intern begeleider. Daardoor wordt er verantwoordingsdruk ervaren. Het schrijven van een handelingsplan wordt inmiddels onderwezen op de PABO, maar vroeger was dat anders. Daardoor ervaren jongere leraren minder last met betrekking tot de handelingsplannen, doordat zij het al vaak hebben gedaan. De oudere leraren lijken het nog altijd lastig te vinden.

Registratie van primaire taken zorgt ook voor externe verantwoording. Bijvoorbeeld de komst van de onderwijsinspectie wordt beschreven als een spannend moment. Doordat leraren intrinsieke motivatie voelen om een bepaalde taak uit te voeren, komt de onderwijsinspectie er als controlemiddel bovenop. Deze controle wordt daardoor als overbodig beschouwd. Uiteraard dient de onderwijsinspectie de scholen te inspecteren om daarmee zwakke scholen te kunnen identificeren, maar toch wordt het door de geïnterviewde leraren als een last ervaren. De regeldruk die daarmee samenhangt heeft te maken met de regels die uitgevoerd dienen te worden om aan de eisen van de onderwijsinspectie op een zichtbare manier te voldoen, bijvoorbeeld het bijhouden van dossiers ten aanzien van de zorgleerlingen.

Naast registratie worden ook contactmomenten onder handelingen rondom primaire taken verstaan. Als eerste worden contactmomenten rondom zorgleerlingen aangehaald. Eens in de vijf à zes weken is er een overleg met de begeleidster. Elk jaar moet er in samenwerking met de intern begeleidster een herindicatie gedaan worden. Dat is een verzoek om de leerling nog steeds als zorgleerling aan te merken. Deze overleggen zijn verplicht en worden als regeldruk ervaren doordat leraren niet altijd vinden dat al deze gesprekken nodig zijn.

Naast specifieke contactmomenten rondom zorgleerlingen worden ook andere contactmomenten beschreven die als een handeling rondom een primaire taak kunnen worden aangemerkt. Deze overige contactmomenten zijn bijvoorbeeld contacten met de intern begeleider, een collega of een ouder. Contactmomenten met de ouder worden voornamelijk genoemd doordat deze vaak achter in het proces zitten. Bijvoorbeeld rondom de zorgleerlingen. Er wordt dan namelijk iets voor besproken, er is een nabespreking, er is de bespreking zelf en vervolgens nog de terugkoppeling naar de ouder toe. Een ouder te spreken krijgen wordt als moeilijk gezien, doordat ouders steeds drukkere schema's hebben.

Contact met de ouders wordt als iets heel belangrijks gezien. Hoe meer contact er is met ouders, des te minder regeldruk wordt ervaren. Dit komt doordat ouders minder gebruik maken van mogelijke rechten, die regels met zich meebrengen, als zij op de hoogte zijn van bijvoorbeeld een procedure waarin hun kind zit. Er wordt meer regeldruk ervaren als ouders opeens het leerlingvolgsysteem opvragen, of opeens een klacht hebben. Als er geregeld contact is met de ouder wordt verwacht dat ouders minder gebruik maken van hun rechten. Daardoor hoeven leraren zich aan minder regels te houden.

Wanneer een leerling problemen heeft, wordt daar eerst intern op de school over gesproken. Als er veel contact is met de ouders van die leerling, dan worden die in een vroeger stadium ingelicht dan wanneer het officieel echt moet. Daardoor worden ze meer op de hoogte gehouden, en geven ze ook minder tegengas, ze zijn dan minder kritisch.

Ik ervaar betrokkenheid alleen maar als gezond. Ik vind dat alleen maar prettig. Ik zou het juist soms wel wat meer willen. Zeker bij kinderen waarvan je weet dat het niet zo goed gaat. Dan kan ik me voorstellen dat je als ouder wat vaker binnenloopt. Van 'hé, hoe gaat het'. En ik vind dat het juist wel wat meer kan.



### 6.2.2. Druk door secundaire taken

Leraren voeren taken uit waarvan zij vinden dat deze niet tot het 'leraar zijn' toebehoren. Deze taken worden bij deze resultaten secundaire taken genoemd, refererend aan het feit dat leraren vinden dat deze taken in het secundaire proces behoren, of zelfs vinden dat deze taken in zijn geheel niet tot hun takenpakket toebehoren. De verschillen tussen het primair en het secundair proces zijn tevens in het theoretisch kader besproken. De meest besproken secundaire taak is het aantal vergaderingen. Met betrekking tot vergaderingen noemden leraren vaak dat ze erbij komen. Daarmee wordt bedoeld dat de taken bovenop het lesgeven komen, en naar hun idee voorbereidingen op lesgeven tekort schieten door de vele vergaderingen en werkgroepen die ook vergaderingen instellen.

En werkgroepen komen daar nog bij. Dus elke week ben je (al) één dag kwijt met je vergadering. En ik werk drie dagen, dus dan heb ik nog maar één dag over om iets in de klas te doen<sup>1</sup>. En daar red je het niet mee.

<sup>1</sup> De leraar werkt drie dagen, één dag wordt er 's middags tijd besteed aan werkgroepen, één dag wordt er tijd besteed aan vergaderingen. Zodoende houdt de leraar nog één dag over.

Er zijn grote verschillen in de hoeveelheid vergaderingen. Zo heeft de éénpitter maar één vergadering per drie weken, en op de school in het kleine schoolbestuur is er elke week minstens één vergadering. Hoewel het de leraren van de éénpitter minder contactmomenten oplevert, dienen ze wel meer voor te bereiden voor die ene vergadering. Daarbij wordt opgemerkt dat het 'thuis' moet doordat het enerzijds heel veel is, en anderzijds ze er tijdens hun gewone werktijden op school geen tijd voor hebben. De relatie van deze hoeveelheid vergaderingen met regeldruk heeft te maken met de inhoudelijke verplichtingen die onderdeel zijn van de definitie van regeldruk zoals die eerder is gegeven.

Leraren vinden vergaderingen als concept nuttig, er wordt niet gevraagd om afschaffing. Wel vinden leraren dat vergaderingen niet altijd efficiënt worden gehouden.

Bij uitspraken over secundaire taken wordt ook regelmatig het bedrijfsleven aangehaald. Het bedrijfsleven wordt gebruikt als een spiegel of sommige taken 'normaal' zijn of niet.

Er is heel weinig geld voor schoonmaak. En dat moeten we dus zelf doen. En dat komt er dus weer bij. Ik heb geleerd om juf te zijn, niet om schoonmaker te zijn. Ik kan me geen kantoor voorstellen waar dat zo gaat, hoe kan dat dan dat het hier wel zo is?

### **6.2.3. Veel veranderingen & vernieuwingen**

Leraren geven aan dat 'veel veranderingen en vernieuwingen' een aspect van regeldruk is. Veranderingen en vernieuwingen kunnen zowel betrekking hebben op primaire taken als op secundaire taken. Kenmerkend voor de regeldruk is echter dat het nieuwe dingen zijn.

Er komen steeds meer nieuwe vakken die de leraren als negatief bestempelen. Het vak Engels wordt door sommige leraren ook benoemd, terwijl dat vak al meer dan tien jaar geleden is ingevoerd. Dit vak wordt als problematisch bestempeld doordat leerlingen vaak niet goed genoeg Nederlands spreken, en een nieuwe vreemde taal daarbij moeilijk aan te leren is. De veranderende samenleving speelt daarbij een rol. Volgens de leraren zorgt de veranderende samenleving er ook voor dat steeds meer dingen naar het onderwijs worden geschoven. Vakken of onderwerpen die worden genoemd zijn burgerschap, voeding, en verkeersregels.

Ja dan komt er weer een nieuwe regel bij, of een nieuw vak. Burgerschap of weet ik veel wat. En dat komt er allemaal gewoon maar bij. Onderwijs wordt een opvoedingsinstituut. En er wordt vaak makkelijk over gepraat. Er is een probleem, húp naar het onderwijs.

Leraren ondervinden regeldruk door nieuwe vakken doordat deze nieuwe vakken verplicht gegeven dienen te worden. Leraren ervaren dat ze niet genoeg tijd hiervoor hebben. Er komen heel veel vakken bij, maar de kinderen gaan geen minuut langer naar school. Daarnaast geven leraren aan dat ze het idee hebben dat het onderwijs steeds meer een vat wordt waar alle problemen in de samenleving naar toe gaan, leraren dienen alle problemen aan te pakken in de vorm van nieuwe vakken.

Nieuwe methodes gaan in op de manier waarop er les gegeven wordt en zijn daarmee vernieuwingen in het basisonderwijs. Het probleem van te snel te veel nieuwe methodes speelt alleen op de school in het klein schoolbestuur. De leraren krijgen daar te maken

met responsieve instructie<sup>2</sup>, coöperatief leren en de introductie van het taakspel<sup>3</sup>. Daarnaast zijn de methodes (o.a. boekkeuze) voor begrijpend lezen, spelling en taal veranderd. Na de zomer zullen er ook elementen van Dalton-onderwijs worden gestart. Daar wordt nu nog niet mee gewerkt, maar de leraren weten wel dat het eraan zit te komen.

De leraren vinden dat ze niet genoeg tijd krijgen om de nieuwe methodes goed onder de knie te krijgen. Hierbij ervaren ze ook een verantwoordelijkheidsgevoel doordat ze aangeven dat ze het vervelend vinden dat ze niet alles goed uit kunnen voeren.

Responsieve instructie lijkt het ondergeschoven kindje te zijn, maar de leraren benoemen wel dat ze het zonde van het geld vinden. In essentie gaat het hierbij niet om welke methode minder goed wordt doorgevoerd. Het aspect van regeldruk beslaat de vele verschillende nieuwe methodes die worden doorgevoerd, en het feit dat leraren deze niet allemaal tegelijk op een door hun gewenste wijze uit kunnen voeren.

Ik heb er ook gesprekken over gehad met de leidinggevende en collega's. Ik heb duidelijk aangegeven dat we dit jaar in een sneltrein zitten waar ik graag vanaf zou willen. Maar ik zie geen halte.

Leraren ervaren regeldruk door nieuwe methodes doordat ze het gevoel hebben dat ze te veel, te snel moeten doen. Daarbij vinden ze het zelf vervelend dat ze niet alles goed uit kunnen voeren, wat een regel lijkt die ze zichzelf opleggen. De regeldruk die door nieuwe methodes wordt ervaren heeft te maken met inhoudelijke verplichtingen, doordat het gaat over de manier waaróop er gewerkt dient te worden.

Een voorbeeld van een verandering in het basisonderwijs is de tussenschoolse opvang die aan het takenpakket wordt toegevoegd. Voor de invoering van de tussenschoolse opvang, was er alleen sprake van 'om beurten pleinwacht'. Daarmee wordt bedoeld dat leraren eerst om de beurt tussen de middag op het schoolplein dienden te surveilleren, maar ze waarschijnlijk in de toekomst tussen de middag met de kinderen moeten eten,

---

<sup>2</sup> Responsieve Instructie is een aanpak die nadrukkelijk gericht is op de verbetering van de werkhouding van kinderen, waarbij de leerkracht werkt aan het vergroten van de betrokkenheid en de zelfstandigheid van de leerling. Om dit te bereiken biedt de leerkracht affectieve ondersteuning, zodat de leerling zichzelf kan ervaren als een effectieve en zelfstandige oplosser van problemen.

<sup>3</sup> Met Taakspel houden leerlingen zich beter aan klassenregels. Daardoor neemt onrustig en storend gedrag af. Leerlingen kunnen dan beter en taakgericht werken.

de zogenoemde tussenschoolse opvang. Bezwaarlijk hierbij is dat de leraren geen pauze meer hebben. Leraren ervaren hierbij regeldruk doordat regels die worden opgelegd zoals schoonmaken huns inziens niet tot hun takenpakket toebehoren. Daarmee is deze vernieuwing gerelateerd aan secundaire taken.

#### **6.2.4. Bestuurlijke context**

Een verschil tussen de typen schoolbesturen ten aanzien van de aspecten van regeldruk wordt gevonden bij de druk rondom secundaire taken. De leraren van de éénpitter noemen vergaderingen niet als een aspect van regeldruk, terwijl de overige leraren dat wel doen. Het is echter maar de vraag of dit verschil te maken heeft met de bestuurlijke context, omdat uit de argumenten van de leraren niet blijkt dat de structuur van een school, in dit geval het ontbreken van een bovenschools management, van invloed is op het aantal vergaderingen. Het lijkt er op dat dit wellicht meer van doen heeft met de hiërarchische context, doordat de directeur heeft bepaald dat er minder vergaderingen worden gehouden. Het feit dat dit dan plaats vindt bij de éénpitter kan louter toeval zijn. De directrice van de éénpitter beschrijft wel voordelen van het ontbreken van bovenschools management ten aanzien van regeldruk van leraren. Doordat de directrice zich niet hoeft te conformeren aan een management, kan zij meer wendbaar handelen. De directrice kan daardoor, naar eigen zeggen, een menselijk personeelsbeleid voeren. Zij verwacht dat daardoor de leraren minder regeldruk zullen ervaren. Dit komt in algemene zin ook naar voren in de interviews, de leraren van de éénpitter hebben veel minder 'klachten' dan leraren van de andere scholen.

#### **6.2.5. Hiërarchische context**

Leraren, leidinggevend en bovenschools management noemen geen verschillende aspecten van regeldruk. De leidinggevend en de twee bovenschools managers erkennen bovendien dat er sprake is van regeldruk.

### **6.3. Oorzaken**

Bij de oorzaken wordt daar waar dat mogelijk is aangegeven welke specifieke aspecten van regeldruk te koppelen zijn aan de besproken oorzaak. Sommige oorzaken zijn algemener en kunnen ten grondslag liggen aan veel aspecten.

#### **6.3.1. Bewustzijn van regeldruk voorafgaand aan keuze leraar worden**

Aan de leraren is de vraag gesteld of zij met de keuze voor een beroep als leraar, ook kozen voor alle regels en papierwerk die erbij komen kijken. Leraren geven aan dat ze wel vinden dat de regels bij het beroep van leraar horen, maar ze hebben er niet bewust voor gekozen. De regelgeving rondom het beroep is niet iets waar de leraren als student over na hebben gedacht. Een herintreedster geeft aan dat er tegenwoordig wel meer aandacht aan wordt besteed, en zij zich er meer van bewust was.

Ik dacht ook niet dat er zoveel tijd in zou zitten, naast de kinderen dat je ook nog taken moet doen enzo. Dat realiseren mensen zich van buiten helemaal niet, wat er allemaal onder een leerkracht valt. Dus ook dingen waarvan je denkt, heb ik daar wel voor geleerd? Niet dat je het niet kan, maar heb ik hier bewust voor gekozen?

#### **6.3.2. Perfectionisme: het goed willen doen**

Op alle scholen komt perfectionisme naar voren bij oorzaken van regeldruk. Deze oorzaak ligt het vooral op het terrein van de uitvoering van regels, maar is daarbij zowel van invloed op informatieverplichtingen als op inhoudelijke verplichtingen.

Perfectionisme komt bijvoorbeeld bij de handelingsplannen rondom zorgleerlingen naar voren. De handelingsplannen dienen te voldoen aan minimumeisen van de onderwijsinspectie, maar leraren vullen de handelingsplannen vaak nauwkeuriger of uitgebreider in. Volgens henzelf is dat uiteraard met het oog op de leerlingen, zodat deze de beste zorg kunnen krijgen. Het perfectionisme bij handelingsplannen kan ertoe bijdragen dat er meer regeldruk wordt ervaren rondom het aspect 'handelingen rondom primaire taken'.

Het verantwoordelijkheidsgevoel heerst hier heel sterk onder het personeel. Je gaat om met kinderen, je wilt het zo goed mogelijk doen. Vooral hier op school zijn we heel plichtgetrouw, waardoor die stress, die voel je, maar die durf je dan niet te uiten.

Het is het enthousiasme van de leraar. Leerkrachten willen alles. Daarom wordt je leerkracht, je wilt alles voor die kinderen doen.

Perfectionisme zorgt er ook voor dat zaken die niet met het lesgeven te maken hebben als lastiger worden ervaren. De zaken rondom lesgeven moeten zó goed gebeuren, en dat gaat niet door alle andere taken die er nog zijn. Daarmee is een teveel aan perfectionisme gerelateerd aan een tekort aan tijd, wat verderop aan de orde komt. Daarmee is deze oorzaak ook van toepassing op het aspect 'druk van secundaire taken'.

Ik heb morgen een biologieles, dan moet je nog een filmpje zoeken daarbij. En eigenlijk bereid ik het dan nog niet lekker voor. En dat gaat dus ten koste van het lesgeven. Omdat je pas om kwart voor vijf met die vergadering klaar bent.

Hoewel persoonlijke eigenschappen individueel zijn, lijkt deze persoonlijke eigenschap veelvuldig terug te komen. Vaak wordt genoemd dat leraren niet makkelijk actief acteren naar de leiding toe ten aanzien van regeldruk. Een reden waarom dat niet wordt gedaan is omdat de leraren niet diegenen willen zijn die als eerste 'nee' zeggen. Veel leraren geven aan dat ze het in het algemeen moeilijk vinden om nee te zeggen.

Je hebt het gevoel dat je de enige bent die het vindt. Dat het teveel is. En ja... Je wilt niet diegene zijn die daarover moppert. Dat valt mij op. We zijn mondig maar toch.... We willen niet klagen en daardoor gebeurt het allemaal.

### **6.3.3. Taken die incidenteel plaatsvinden**

Incidentele taken kunnen om verschillende redenen regeldruk veroorzaken. Incidentele taken worden genoemd als oorzaak van regeldruk, doordat taken die leraren slechts één keer per jaar uitvoeren meer druk opleveren dan taken die zij regelmatig uitvoeren. Dit komt doordat deze taken vaak ook moeilijker zijn, zoals een onderwijskundig rapport schrijven. Daardoor levert het regeldruk op. Daarnaast gaan van de vier onderzochte scholen, drie scholen over op een nieuw programma om de gegevens van de leerlingen bij te houden. Het leren van dit programma is een incidentele taak, waarbij de routine in het gebruik de komende maanden nog zal ontbreken. Toch lijkt niet alleen de incidentele factor een rol te spelen bij de druk die deze omslag veroorzaakt. Leraren geven aan dat ze ook te weinig tijd krijgen, en dat het niet eenvoudig is.

Twee leraren geven aan dat incidentele taken inderdaad meer druk veroorzaken, maar dat zij zelf er ook wel de uitdaging in zien. Incidentele taken moet je vaak uitzoeken, hoe je bijvoorbeeld een onderwijskundig rapport moet schrijven.

### **6.3.4. Een tekort aan tijd**

Tijd is dé meest genoemde oorzaak voor regeldruk door leraren. Voordat deze oorzaak besproken zal worden is het van belang om een kanttekening te plaatsen bij deze oorzaak. De relatie tussen regeldruk en een tekort aan tijd lijkt niet altijd overduidelijk. Een tekort aan tijd lijkt meer een oorzaak van werkdruk te zijn dan een oorzaak van belasting van regelgeving. Wellicht kan gesteld worden dat door de benoeming van deze oorzaak, alsmede door oorzaken als perfectionisme, er een relatie zou kunnen zijn tussen de ervaren algemene werkdruk en de specifiekere regeldruk.

Alle leraren noemden tijd als oorzaak, en vaak zonder dat er een specifiekere vraag over gesteld werd. Dat betekent dat leraren bij een initiële zeer open vraag naar oorzaken van regeldruk een tekort aan tijd benoemen, terwijl bij sommige andere oorzaken pas na specifiekere vragen voorbeelden boven tafel kwamen. Een tekort aan tijd wordt algemeen als een oorzaak van regeldruk genoemd, en soms ook specifiek ten aanzien van verschillende aspecten.

Ten aanzien van het aspect zorgleerlingen komt een tekort aan tijd naar voren, in combinatie met een hoog streven naar perfectionisme. Leraren benoemen dat er niet voldoende tijd is om alles goed in te vullen, onder andere doordat er tijd nodig is voor reflectie; wat heb je vandaag gedaan, wat ga je morgen doen? Leraren benoemen dit specifiek voor zorgleerlingen en handelingsplannen, maar het zou voor meerdere vormen van registratie kunnen gelden.

Datzelfde geldt voor nieuwe vaardigheden of taken, bijvoorbeeld opgedaan in cursussen. Er is niet voldoende tijd om alles goed toe te passen. Vooral bij de drie scholen waar over wordt gegaan op een nieuw registratiesysteem komt dit naar voren. Leraren geven aan



dat ze ervaren dat het lastig is om genoeg tijd te nemen om het nieuwe registratiesysteem zich eigen te maken.

Een tekort aan tijd zorgt er ook voor dat leraren taken doen buiten hun officiële werkdagen. Zo komt het voor dat lesvoorbereidingen of handelingsplannen in het weekend gedaan worden.

In combinatie met een tekort aan tijd kan ook de hoeveelheid werk worden genoemd. Een hoeveelheid aan werk wordt vaak te veel als het in een te korte tijd gedaan dient te worden. Bij opmerkingen over de hoeveelheid werk is er een algemeen gevoel van "het is allemaal heel veel". Hierbij komen het aantal handelingen rondom handelingsplannen naar voren, en op de ene veranderende school het aantal nieuwe methodes. De grote hoeveelheid werk is weinig concreet, maar meer een algemene beleving van leraren dat het hun allemaal te veel wordt.

### **6.3.5. Te vaak veranderende regels**

Zoals al eerder benoemd spelen er op één school zeer veel veranderingen tegelijkertijd. Toch komt dit thema ook bij de andere scholen aan bod. Ook vanuit de overheid wordt een grote hoeveelheid aan veranderingen ervaren, die elkaar in rap tempo opvolgen. In het volgende citaat wordt een voorbeeld gegeven van een verandering, en die verandering is zelf ook weer in korte termijn veranderd.

Een paar jaar geleden moesten we ons computer rijbewijs halen. Dat waren dan zes modules, maar die zijn teruggebracht naar twee omdat het al niet haalbaar was. Echt gelegenheid om het onder de knie te krijgen heb je niet.

Daarnaast zorgen de vele veranderingen er ook voor dat leraren zichzelf minder committeren aan deze veranderingen. Ze verwachten dat regelingen toch wel weer veranderen. Dat heeft ook te maken met de afstand die wordt ervaren met betrekking tot de overheid die de regels maakt. In de volgende quote worden bijvoorbeeld de termen 'bovenaf' en 'iets anders verzinnen' gebruikt.

En over passend onderwijs, heel goed hoor dat het gebeurt. Maar dan denk ik, er worden regels van bovenaf elke keer besloten en nu moeten we dit doen, en dan weer dat. Draait het net lekker, heb je het een beetje onder de knie en dan verzint iemand anders weer iets nieuws. Dan moet het weer helemaal om, of weer nét iets anders. En dat geeft belevingsdruk omdat je alles moet veranderen. Je kunt nooit even lekker op een voet verder gaan.

Wat ik ook slecht vind van de overheid is dat er elke nieuwe regeringsperiode.... Iedere keer wordt er weer iets anders bedacht. En niet perse regels zozeer, maar wel veranderingen. Houdt er toch een keer mee op!

Passend onderwijs wordt op alle scholen genoemd, en het wordt ook in alle lagen van de hiërarchie genoemd. Daarmee lijkt passend onderwijs een actuele ontwikkeling die een belangrijke rol speelt.

Passend onderwijs is, zoals eerder gezegd, nog niet ingevoerd. Toch speelt het een grote rol op scholen, doordat scholen al zijn begonnen aan de voorbereidingen. Met deze voorbereidingen wordt doorgedaan, wat wellicht een indicatie is voor de hoeveelheid werk die passend onderwijs met zich mee gaat brengen.

Passend onderwijs wordt positief benaderd op het gebied van differentiatie, leraren vinden het positief dat ze onderwijs meer kunnen toespitsen op de behoeftes van de individuele leerlingen.

Leraren benoemen daarbij ook dat het 'bovenaf' bedacht is, en niet door het werkveld. Daarbij lijkt het er ook op dat leraren niet alle informatie hebben die er beschikbaar is over passend onderwijs. Leraren benoemen bijvoorbeeld dat ze het kwalijk vinden dat ze leerlingen in het basisonderwijs moeten houden, zonder dat daar extra ondersteuning bij komt. Deze ondersteuning is echter wel onderdeel van het plan dat hoort bij passend onderwijs (zie ook 3.2.2.)

En dan passend onderwijs, dan denk ik met klassen van 32, ga er maar eens aan staan. Zonder hulp. En ook nog alle andere dingen moeten doen.

Het is voornamelijk de moeite die wordt gezien in de uitvoering, want de regel an sich wordt wel als positief bestempeld.

Zoals in het contextueel kader is uiteengezet speelt op dit moment ook de functiemix een rol in het onderwijs. In de interviews is de functiemix ook door verschillende leraren benoemd als een verandering die druk oplevert. Vooral de ervaring dat de functiemix louter schijn is, speelt hierbij een grote rol. Eén van de leraren benoemde het als volgt:

Toen ons de functiemix werd uitgelegd, dacht ik 'Tja, dat is nog meer werk voor een tientje per maand.' Maar je moet er wel veel cursussen voor doen, en zus doen, en zo doen. Ik had niet het gevoel 'dit gaat mij veel opleveren'. Nee dat gaat mij veel kosten. Zak er maar in, dat ga ik niet doen.

Hoewel functiemix bedoeld is om het onderwijs aantrekkelijker te maken, en goede leraren te belonen lijkt dit doel niet bij de leraren over te komen. Zij zien de functiemix vooral als een ontwikkeling die meer regels oplegt, en die weinig oplevert in verhouding tot de kosten.

### **6.3.6. Het nut van een regel en de registratie daarvan**

Leraren geven aan dat het nut van regels ingezien wordt. Met betrekking tot nut wordt geen regeldruk ervaren. Vanuit het theoretisch kader werd wel verwacht dat 'nut', een rol zou spelen bij de oorzaken van regeldruk. Omdat de resultaten zeer tegengesteld zijn aan deze verwachting wordt deze 'oorzaak' van regeldruk hier ook besproken.

Met dit nut wordt bedoeld dat leraren het bestaan van regels nuttig vinden, en ook de problematiek die tot de totstandkoming van een regel heeft geleid wordt begrepen. Hierbij dient wel in acht genomen te worden dat de wijze waarop een regel vorm heeft gekregen een ander element is. Hierbij kan gedacht worden aan de praktische invulling van een regel op schoolniveau, maar ook de manier waarop de overheid of de inspectie invulling aan de regels heeft gegeven, en concrete eisen stelt op het terrein van verantwoording. Het feit dat nut wordt ervaren rondom een regel, is iets anders dan dat een regel ook in de uitvoering als efficiënt wordt gezien.

Leraren geven aan dat alles wat geregistreerd is, makkelijk terug te vinden is. Dat is handig voor de interne begeleider, de onderwijsinspectie en voor de verantwoording naar ouders toe. Op die manier zorgt de verplichting tot registratie, een regel, voor gemak bij verantwoordingsverplichtingen. Op die manier kunnen regels voor een verlichting van de regeldruk zorgen. Daarnaast geven regels sturing, bijvoorbeeld in wat eerst moet gebeuren, en daardoor ervaren leraren rust.

Leraren op één van de scholen benoemden ook dat door de invoering van nieuwe regels de onderwijskwaliteit van de school verbeterd is. Dat wordt als een enorm voordeel van de invoering van die regels gezien.

Als je dan kijkt hoe we gegroeid zijn, dan komt dat omdat die regels ons opgelegd zijn. Als die niet opgelegd waren, hadden we niet zo hard gewerkt en was het onderwijs niet verbeterd. En dat is voor (woonplaats) wel goed.

Een andere oorzaak is, ondanks dat het bestaan van regels nuttig wordt gevonden, wel zichtbaar. Tezamen met het feit dat leraren aangeven dat ze een regel nuttig vinden, wordt ook meermaals aangegeven dat er intrinsieke motivatie is om de regel uit te voeren. Aan leraren is gevraagd wat het belang van verantwoording binnen regelgeving is, en hoe verantwoording van invloed is op regels en de ervaren regeldruk. Bijna alle leraren gaven aan dat zij de verantwoording niet belangrijk vinden, omdat ze zelf al verantwoordelijkheid ervaren. Door deze eigen ervaren verantwoordelijkheid is het niet van belang of er nog externe verantwoording aan een regel hangt, de regel wordt vanuit de leraar zelf al dermate belangrijk bevonden dat deze regel tóch wel goed wordt uitgevoerd.

Ik doe het voor mezelf, niet voor de onderwijsinspectie. Ik wil kunnen verantwoorden wat ik met die kinderen doe, en hoe het gaat. En voor de volgende collega. Het wordt gewoon goed gedaan. Je doet dit vak omdat je er passie voor hebt, dus je doet het toch wel. En mensen die dat niet doen, die houden het maar een paar jaartjes vol.

Een registratie over een handeling kan daardoor als overbodig worden gezien. Immers, de taak wordt door de leraren toch al wel uitgevoerd, en door het hoge streven naar perfectionisme ook op een goede manier. De verantwoordingsverplichting ten aanzien van de onderwijsinspectie wordt daardoor als negatief gezien.

### **6.3.7. Dubbelop registreren**

Dingen die dubbelop gaan hebben vaak met de digitalisering van het onderwijs te maken. Vooral oudere leraren schrijven dingen nog met de hand, én ze moeten het in de computer invoeren. Sommige dingen kunnen nog verder gedigitaliseerd worden, zo worden alle gegevens van leerlingen in een leerlingvolgsysteem gezet. Dit leerlingvolgsysteem is opvraagbaar voor ouders, maar wordt nog niet optimaal gebruikt in communicatie naar ouders toe. Bijvoorbeeld bij de periodieke rapporten, dan wordt er

geen uitdraai gemaakt van het leerlingvolgsysteem, maar worden de gegevens nog in handgeschreven rapporten gezet. Bij dit voorbeeld is er sprake van registratie die dubbelop gaat, die ook enkelvoudig uitgevoerd zou kunnen worden. Deze oorzaak van regeldruk, doordat de regel niet gemakkelijk uitvoerbaar is, lijkt met de tijd te zullen verdwijnen. Oudere leraren die de digitalisering lastig vinden zullen met pensioen gaan. Daarnaast zal er optimaal gebruik gemaakt moeten worden van de mogelijkheden van de digitalisering.

### **6.3.8. Gebrek aan invloed**

Individuele invloed op regelgeving wordt vaak vooraf gemist. Als een regel is ingevoerd wordt vaak wel gevraagd hoe het wordt ervaren, en of het werkzaam is. Leraren geven echter aan ook invloed voor de invoering van de regel te willen.

Dat de individuele invloed die wordt ervaren belangrijk is werd beaamd door één van de leraressen die op een vorige school zo weinig invloed had, dat ze op haar huidige school een enorme verlichting voelde:

Dus voor mij was het eventjes van 'goh, oh, hee', ik kan meer mijn ei kwijt. En daardoor heb ik wel veel plezier in mijn werk gekregen.

Leraren geven aan dat invloed ten aanzien van regels ervoor zorgt dat ze de regel meer accepteren doordat ze het gevoel hebben dat ze er iets over te zeggen hebben gehad. Die regel, die dan in overleg is ingevoerd, zal daardoor minder regeldruk veroorzaken. Twee scholen geven aan dat ze voldoende invloed op teamniveau ervaren. De andere twee scholen geven aan dat ze ervaren dat er te weinig wordt overlegd tussen directeur en het team, en dat er vaak te weinig draagvlak is voor regels die daarmee ook worden opgelegd.

Wat voor mij uitmaakt, er is een groot verschil of een regel in overleg met het team is gemaakt, of dat die is opgelegd. Op het moment dat die is opgelegd en zonder dat jij daar iets over hebt kunnen zeggen. Je hoeft het niet overal mee eens is geweest, maar als het besproken is dan is het voor mij anders dan wanneer het er gewoon bij wordt gegooid.

Meerdere leraren op een school waar wel mogelijkheid tot invloed wordt ervaren zeggen dat regels teamgedragen worden, maar dat niet iedereen het ermee eens hoeft te zijn. Ervoor zorgen dat een regel wel teamgedragen wordt, zonder dat iedereen het er mee

eens is, wordt als een taak van de directie beschouwd. Dat komt bijvoorbeeld naar voren bij de leraren van de éénpitter, zij hebben het gevoel dat bij veranderingen in de methoden rekening gehouden wordt met hun ideeën daarover, en zij geven daar als reden voor dat de lijnen met de directrice erg kort zijn.

Daar waar er regeldruk wordt ervaren ten aanzien van de eigen ontwikkeling wordt er verteld over de manier waarop de eigen ontwikkeling wordt ingezet. Bij één school, waar alle leraren eigen ontwikkeling in negatieve zin linken aan regeldruk, wordt de manier waarop de uren voor eigen ontwikkeling worden ingezet van bovenaf bepaald. De lijn die de school uitzet als visie, wordt doorgetrokken naar de eigen ontwikkeling van de leraren. Leraren die aangeven geen last van regeldruk te hebben ten aanzien van de eigen ontwikkeling geven aan dat ze veel eigen verantwoordelijkheid ervaren rondom de eigen ontwikkeling en zelf mogen aangeven waarin ze zichzelf wensen te ontwikkelen alsmede de hoeveelheid eigen ontwikkeling die ze boven het minimum willen inzetten.

### **6.3.9. Invloed van de wijk waarin de school staat**

Zoals bij de aspecten, verantwoording naar ouders, genoemd is, was er een groot verschil in de regeldruk die werd ervaren ten aanzien van ouders tussen scholen. Twee scholen ervoeren geen regeldruk, terwijl de twee andere scholen wel regeldruk ervoeren. Van de scholen die geen regeldruk ervoeren stond er één in een impulsgebied, dus een wijk met veel laagopgeleiden, en de andere in een wijk met veel hoogopgeleiden. De twee scholen die wel regeldruk ervoeren stonden in 'gemiddelde' wijken.

Uit de interviews blijkt dat laagopgeleide ouders zich niet bemoeien met het lesgeven als daar geen echte aanleiding voor blijkt. Als er iets in het nieuws komt dan zullen ze het wel gaan vragen, maar anders blijven ze op de achtergrond. Daarnaast zeggen de leraren dat het voor laagopgeleide ouders minder belangrijk is dat hun kinderen hoge cijfers halen, wat nog een reden is dat ze zich minder laten spreken.

Eén van de leraren zegt hierover:

Ze zijn zelf laaggeschoold. Zesjesmensen. Dus als je ze iets niet laat zien, dan weten ze het in groep 8 nog niet. En we zijn natuurlijk ook een oppas, je brengt je kind weg en je haalt het weer op en de hele dag is dan voorbij. De kinderen hebben geen doelstelling meegekregen van de ouders. Die zullen zeggen, doe je best... maar niet meer.

Daaruit zou geconcludeerd kunnen worden dat juist hoogopgeleide ouders, die van de kinderen hogere cijfers aspireren, voor meer druk zorgen. Leraren die in een wijk met

veel hoogopgeleide ouders werken geven echter aan ook niet veel druk te ervaren. Als reden hiervoor benoemen zij het gelijkwaardige niveau waarop gesprekken plaatsvinden, waardoor er een soort driehoeksverhouding ontstaat rondom de opvoeding van het kind. De leraar wordt dan meer als co-opvoeder gezien, waarbij de leraar op zijn professionaliteit wordt aangesproken. Hoewel deze ouders wel kritischer zijn, wordt dit juist als een uitdaging benoemd. De wijze waarop naar de kritische houding van de ouder wordt gekeken, kan een oorzaak zijn van de afwezigheid van druk. Dit heeft dan te maken met de professionele houding van de individuele leraar, of de cultuur in het team.

Ik vind eigenlijk dat contact met die ouders heel leuk is, het is een uitdaging. Met die ouders samen, en als er een probleem is probeer je samen een oplossing te zoeken. Ik vind dat wel een sport om tot elkaar te komen. Zodat iedereen betrokken is... Wij zijn niet de alwetende, maar je werkt sámen.

#### **6.3.10. Ontbreken van duidelijke visie en jaarplanning**

Een visie hoort vragen te beantwoorden zoals 'waar gaan we heen', 'waar staan we voor', 'wat zijn de kaders waarbinnen we beleid vormen'. Hierbij ervaren leraren dat de visie vaak niet duidelijk genoeg is, dat er alleen naar kleine elementen wordt gekeken; bijvoorbeeld de invoering van één nieuwe methode zonder dat deze bij een vastgestelde visie past. Een vastgestelde visie kan er ook voor zorgen dat er een compacte jaarplanning komt. Leraren ervaren wel eens dat in de jaarplanning taken voorkomen, of dat er door het jaar projecten bijkomen, die wel leuk zijn maar niet aansluiten bij de kerntaak van de school. Doordat er geen gedegen jaarplanning is, en er veel projecten tussendoor komen wordt er regeldruk ervaren. Deze projecten kunnen immers aan het taakbeleid van een leraar worden toegevoegd, waardoor het de verantwoordelijkheid van de leraar wordt. Daarnaast is er voor bijeenkomsten die voortkomen uit een dergelijk project soms ook sprake van een aanwezigheidsverplichting. De relatie met regeldruk wordt gelegd met inhoudelijke nalevingkosten, en dan vooral nalevingkosten die ad hoc naar voren komen.

#### **6.3.11. De beperkingen van parttime werken**

Veel leraren in het basisonderwijs werken parttime. Er wordt druk ervaren doordat er parttime wordt gewerkt. Dit heeft te maken met verplichte beschikbaarheid op andere dagen, maar ook met overdrachtstijd aan de duo-partner die niet in de eigen werktijd valt. Daarnaast hebben parttimers het idee dat ze, in verhouding, meer uren maken dan hun fulltime collega's doordat ze in de twee of drie dagen die ze werken nooit alles gedaan krijgen. Druk bij parttime werken komt ook naar voren als het gaat om cursussen ten behoeve van de eigen ontwikkeling. Die worden dan gepland op lesvrije

dagen. Onafhankelijk van het feit of deze extra uren wel of niet worden uitbetaald wordt druk ervaren doordat er gewerkt wordt op een dag dat de leraar, in zijn ogen, eigenlijk vrij is<sup>4</sup>. Beperking van de vrije tijd wordt hoog opgenomen.

Ik denk dat ze een hoop kunnen bereiken door die vrije tijd van mensen te respecteren. Van de vrije tijd moet je afblijven.

Beperkingen van parttime werken komen ook naar voren in de aanwezigheidsverplichting rondom taken. Dit beperkt zich niet alleen tot parttime werken wanneer het om taken in bijvoorbeeld avonduren gaat (ook fulltime werkende leraren hebben daar last van), maar vooral leraren die parttime werken geven dit als een oorzaak van regeldruk aan. Een voorbeeld hiervan zit rondom het aspect 'druk van secundaire taken', en specifiek vergaderingen. Vergaderingen zorgen voor regeldruk doordat er een aanwezigheidsplicht geldt op dagen dat leraren in zijn ogen eigenlijk vrij is, als ze parttime werken, of in de avonduren.

### **6.3.12. Bestuurlijke context**

De leraren van het groot schoolbestuur geven aan dat er veel uniformiteit gewenst wordt vanuit het schoolbestuur. De uniformiteit is een oorzaak van regeldruk doordat de uniformiteit ervoor zorgt dat er nieuwe vakken en nieuwe methodes, een eerder genoemd aspect, ontstaan. Daarnaast kan uniformiteit ook andere regels veranderen, wat inspeelt op de vaak veranderende regels. Uniformiteit kan verschillende terreinen rondom regeldruk beïnvloeden. Eén van de leraren zij het volgende over haar eigen ontwikkelingsmogelijkheden:

Je merkt dat het soms heel uniform moet zijn. Maar de scholen zijn wel echt heel verschillend. Op een andere school in een ander dorp kan handelingsgericht werken heel belangrijk zijn, bij ons is het misschien wel creativiteit of sociaal emotionele problematiek. En dan moeten we toch allemaal hetzelfde gaan studeren.

Deze uniformiteit is gerelateerd aan de oorzaak 'is er invloed mogelijk'. Des te meer uniformiteit er is binnen een schoolbestuur, des te minder autonomie hebben de

---

<sup>4</sup> Nalezing van de CAO laat zien dat leraren die parttime werken niet alleen beschikbaar dienen te zijn op dagen dat zij les geven, maar ook op andere dagen. Als bijvoorbeeld aan het begin van het schooljaar donderdag als vaste vergadermiddag wordt ingepland, dan worden deze uren in het taakbeleid van leraren verrekend en is donderdagmiddag gewoon een vaste werkdag voor bepaalde uren.



afzonderlijke scholen. En waar de afzonderlijke scholen minder autonomie hebben, des te minder wordt er voorgelegd aan de leraren, dat wordt immers vanuit het schoolbestuur bepaald. Leraren bij de éénpitter en het klein schoolbestuur geven niet aan dat er sprake is van een grote uniformiteit. Bij de éénpitter lijkt dit logisch, maar bij het klein schoolbestuur zou er ook sprake van uniformiteit kunnen zijn.

De bovenschools manager van het kleine schoolbestuur geeft echter aan dat door de kleinschaligheid van het schoolbestuur er juist wél ruimte is voor individuele mogelijkheden en aandacht.

Individuele aandacht aan scholen door het management heeft te maken met een andere oorzaak van regeldruk. De bovenschools managers van het kleine schoolbestuur geeft aan dat door de kleinschaligheid hij goed kan letten op de hoeveelheid veranderingen die de leraren in één jaar krijgen.

Naar de directeuren toe, en dus naar de leraren, zorgvuldig kijken van, wat nemen we dit jaar en de komende jaren op ons bordje. Van buiten af is de druk enorm. Je moet dus heel duidelijk keuzes maken, van we gaan hiervoor en daar ligt de focus. En dan nog ruimte overhouden voor dingen die toch nog moeten. En daar speelt het bovenschools management dus een rol in. Ik probeer de directeuren drie keer per jaar te spreken.

Dit conflicteert daarmee met het aspect veel veranderingen & vernieuwingen, en de oorzaak te vaak veranderende regels. De bovenschools manager zegt namelijk dat hij er goed op let, maar bij dit aspect en oorzaak komen vanuit de leraren andere verhalen naar voren. Het is daarmee maar de vraag of de kleinschaligheid echt voordelen heeft, zoals de bovenschools manager doet vermoeden.

### **6.3.13. Hiërarchische context**

Eerst zullen verschillen in visie worden besproken. Daarmee wordt bedoeld dat een leidinggevende andere oorzaken van regeldruk kan zien dan een leraar, of een bovenschools management. Vervolgens wordt bekeken in hoeverre leraren regeldruk ervaren vanuit de directie en het bovenschools management. Daarbij worden de hiërarchische lagen dus als een oorzaak van regeldruk behandeld.

Opvallend bij de oorzaken is dat er verschillende visies zijn in de hiërarchische lagen. Daarmee wordt bedoeld dat bijvoorbeeld een leidinggevende andere oorzaken voor regeldruk aanwijst dan de leraren of de bovenschools manager. Zoals in de vorige paragrafen beschreven vinden leraren dat oorzaken voornamelijk buiten zichzelf liggen, hoewel ze soms ook interne oorzaken benoemen. De directeuren van drie scholen

benoemen echter dat de situatie of de persoonlijke eigenschappen bepalen of een regel druk oplevert of niet.

Daarnaast is het opvallend dat de oorzaak 'gebrek aan nut' wel wordt verwacht door de leidinggevenden en de bovenschools managers, maar dat deze empirisch niet terug te vinden is in de resultaten. De directeuren en bovenschools managers geven namelijk aan dat zij vermoeden dat een leraar regeldruk ervaart als een regel als onzinnig wordt gezien. De leraren hebben echter aangegeven dat zij het bestaan van regels niet onzinnig vinden. Het ervaren van regeldruk zit namelijk in de uitvoering van een regel. Eventuele acties die directeuren en bovenschools managers uitvoeren ten aanzien van dit nut zullen dan ook geen effect hebben op regeldruk. Het bestaan van regels wordt immers niet als negatief gezien, alleen de uitvoering ervan.

Theoretisch gezien kunnen de leidinggevenden en de bovenschools manager nog altijd gelijk hebben, een eventuele relatie tussen het ontbreken van nut en regeldruk kan immers niet getoetst worden. Het aanmerken van het verschil tussen de verwachting van de leidinggevende en de bovenschools manager en de getoonde resultaten is wel belangrijk in de mogelijke oplossingen, het nog meer aantonen van het nut van bestaande regels is niet nodig omdat dit geen oorzaak van regeldruk is. Het zou in dat geval moeten gaan over het uitleggen van het nut van de wijze waarop een regel is ingevuld.

Alle hiërarchische lagen, ook de leraren zelf, vinden dat ze wel over de vaardigheden beschikken om met de regels om te gaan. Daarmee wordt erkend dat het niet over de persoonlijke vaardigheden van de leraar gaat waardoor regeldruk ontstaat.

In dit tweede gedeelte zal er ingegaan worden op de visie van de leraren ten aanzien van de hiërarchie. Daarbij is er aan leraren gevraagd welke vorm van regeldruk zij ervaren van de directeur, bovenschools management en overheid. Er zal eerst worden ingegaan op de directeur, vervolgens het bovenschools management en tot slot de overheid.

Leraren ervaren weinig regeldruk vanuit de directie. In de ogen van de leraren is de directeur iemand die onderdeel van het systeem is, en gewoon een doorgeefluik is.

Ik denk dat hij alles opgelegd krijgt vanuit het stafbureau en de overheid en de gemeente. Dat hij ook maar een majorette is. Zo zal het zijn.

De directeur lijkt meer te worden gezien als een collega, en niet als iemand die boven de leraren staat. De enige oorzaken die worden genoemd in relatie tot de directeur is de jaarplanning, vanuit de leraren het moeilijk vinden om nee te zeggen tegen externe activiteiten, en gebrek aan invloed.

Het bovenschools management is voor leraren niet goed zichtbaar. De leraren geven aan dat ze de gezichten uit het bestuur alleen maar op de Nieuwjaarsborrel zien. Leraren vinden het moeilijk om aan te geven welke regels vanuit het bovenschools management komen die regeldruk veroorzaken.

Eén van de leraren kon zich nog herinneren dat haar school bij het groot schoolbestuur werd gevoegd. Dat bracht een hoop veranderingen met zich mee, want veel dingen dienden op te gaan in de uniformiteit van het schoolbestuur. Dat geeft aan dat het bovenschools management in ieder geval regels maakt die van invloed zijn op de leraren, maar dat deze wellicht niet in de dagelijkse praktijk aanwijsbaar zijn. Op het moment dat tegelijkertijd meerdere regels worden ingevoerd is de regelgeving vanuit het bovenschools management wel merkbaar.

Het ontbreken van een bovenschools management wordt door de leraren van de éénpitter als positief bestempeld in relatie tot het aspect eigen ontwikkeling:

Mijn vorige school was geen éénpitter. En dan kreeg je inderdaad ook studiedagen met een hele grote groep mensen. Ik vond het niet altijd zo interessant. Hier is het meer gepast, wat wij hier op school nodig hebben. Wat wij belangrijk vinden. En dat vind ik fijn.

De relatie tussen de overheid en regeldruk wordt door leraren als een sterke, negatieve relatie gezien. Daar waar er bij de directeur geen relatie werd gezien, en het bovenschools management in mindere mate, lijkt de genoemde relatie door leraren het sterkst te worden gezien bij de overheid. Leraren ervaren dat de overheid veel regels voorschrijft, en dat ze tegelijkertijd ver weg staan van de onderwijspraktijk.

Ik heb niet zoveel positieve berichten over het ministerie. Ik denk dat ze de verbinding met het onderwijs kwijt zijn, dat ze geen idee hebben wat hier speelt en wat belangrijk is.

## **6.4. Oplossingen**

De oplossingen die in deze paragraaf genoemd zullen worden zijn allemaal benoemd vanuit het perspectief van de leraren. Er zal begonnen worden met oplossingen die dicht bij de leraar staan, om vervolgens het schoolperspectief te nemen. Daarna zal er bovenschools en vanuit de overheid gekeken worden.

Algemeen is het heel opvallend dat het afschaffen van regels door geen enkele leraar is genoemd. Dit kan enerzijds te maken hebben met het gepercipieerde nut van regels, bij de oorzaken is namelijk te zien dat het nut van het bestaan van regels ingezien wordt. Anderzijds kunnen regels ook als een vast gegeven worden gezien, waaraan dus niets veranderd kan worden door de leraren. Een gevoel van onmacht, in relatie tot het eerdere 'geen nee durven zeggen', kan hierbij ook een rol spelen. Het afschaffen van regels is een oplossing die achteraf, na de implementatie van regels plaatsvindt. Leraren benoemen wel dat ze graag minder veranderingen, met andere woorden minder nieuwe regels, ingevoerd zien. Minder veranderingen als oplossing voor regeldruk lijkt meer vooraf, voor de implementatie van regels plaats te vinden. De meeste oplossingen gaan over het veranderen van de omstandigheden waarbinnen er gewerkt wordt met regels, of het veranderen van de invulling van bepaalde regels.

### **6.4.1. Wat leraren zelf kunnen veranderen**

Leraren zoeken oplossingen voor regeldruk voornamelijk buiten zichzelf. Bij het stellen van een initiële open vraag komen vooral externe oplossingen, dus oplossingen die bij iemand anders liggen, naar voren. Bij een specifiekere vraag naar de eigen mogelijkheden ten aanzien van oplossingen gaven leraren ook oplossingen aan waar ze zelf aan zouden kunnen werken.

Het hoofdmotto bij deze eigen mogelijkheden lijkt keuzes maken. Veel van deze oplossingen sluiten aan bij de oorzaak 'geen nee kunnen zeggen', zoals grenzen stellen, prioriteiten stellen, en natuurlijk 'nee leren zeggen'. Daarnaast geven leraren aan dat ze beter kunnen leren plannen, en zich bij taken af moeten vragen of dat nú moet?

Leraren geven ook aan dat er in hun houding iets veranderd kan worden, bijvoorbeeld door meer open veranderingen tegemoet te treden, en minder hoge eisen aan zichzelf te stellen.

### **6.4.2. Kleinere klassen & meer handen in de klas**

Leraren noemden op schoolniveau vaak kleinere klassen en meer handen in de klas als oplossingen. Nu lijken deze oplossingen op elkaar, en daarom is er ook gevraagd naar een voorkeur tussen deze twee. De twee oplossingen zullen eerst apart worden besproken, en vervolgens wordt de keuze besproken.

Kleinere klassen als oplossing heeft als voordeel voor leraren dat ze meer kwaliteit kunnen garanderen doordat ze meer aandacht hebben voor de leerlingen. In het bijzonder zorgleerlingen zouden via kleinere klassen betere zorg kunnen krijgen, en er kan makkelijker aan bijvoorbeeld de handelingsplannen gewerkt worden. Daarmee zou er zowel aan inhoudelijke verplichtingen als aan informatieverplichtingen meer tijd besteed kunnen worden.

Meer handen in de klas wordt om deze reden ook genoemd. Leraren geven aan dat er betere zorg aan de leerlingen kan worden gegeven. Daarnaast hebben leraren het gevoel dat met meer handen in de klas er een keuze kan worden gemaakt tussen administratieve taken en lesgevendende taken, het wordt dan makkelijker om iets aan de regeldruk te doen.

Wij hebben twee groepen 3, ik zou dan liever 1 grote groep van 35 leerlingen met drie leerkrachten hebben. Dan kan je op maat splitsen. Bijvoorbeeld de twintig goede rekenaars neem ik, en de rest neemt de andere leerkracht. Zo heb je telkens een andere samenstelling en kan het veel gericht.

De reden dat kleinere klassen als oplossing worden genoemd is omdat er meer geloofd wordt in de haalbaarheid, omdat de leraren verwachten dat het minder geld kost dan bij meer handen in de klas. Zowel kleinere klassen als meer handen in de klas worden genoemd omdat er betere zorg verleend kan worden. De voorkeur voor het één of het ander is ongeveer gelijk verdeeld. Opvallend bij beide oplossingen is dat ze in elk interview naar voren komen. Leraren hebben het idee dat zowel het lesgeven makkelijker wordt, als dat er verlaging van de regeldruk zal plaatsvinden.

#### **6.4.3. Ondersteuning in de school**

Het verschil tussen ondersteuning en handen in de klas heeft te maken met het niveau van ondersteuning. Handen in de klas worden bedoeld als extra leraren, dus op HBO-niveau. Ondersteuning kan echter ook de conciërge betekenen, of een onderwijsassistent op MBO-niveau.

De conciërge wordt als heel belangrijk aangemerkt, zodat leraren geen taken hoeven uit te voeren die eigenlijk niet tot hun takenpakket toebehoren. Taken die een conciërge overneemt zijn bijvoorbeeld het kopiëren van formulieren en helpen bij het opbouwen van een kerstspel. Daarbij speelt de conciërge een ondersteunende rol ten aanzien van de inhoudelijke verplichtingen van regeldruk.

Een onderwijsassistent kan leraren helpen met administratieve ondersteuning, kortdurend de klas overnemen zodat de leraar handelingsplannen kan schrijven, en taken zoals sinterklaas, kerst en Pasen. Hierbij merken de leraren wel op dat een

onderwijsassistent niet volledig de administratie over kan nemen, omdat je voor sommige taken, zoals een handelingsplan, de kennis en kunde nodig hebt die een leraar heeft.

Daarnaast geven leraren aan dat ondersteuning ook bij de ouders kan worden gezocht. Ze zouden namelijk allianties kunnen vormen met ouders, zodat minder taken voor henzelf overblijven. Ouders zouden sommige taken, zoals een sinterklaasviering, gezamenlijk kunnen organiseren.

#### **6.4.4. Visie en planning op schoolniveau**

Leraren hebben bij de oorzaken van regeldruk aangegeven dat een duidelijke planning en visie ontbreekt waardoor er veel secundaire taken ad hoc tussen komen. Daarop aansluitend hebben zij een betere visie en een betere planning vanuit de directie ook genoemd als een oplossing voor regeldruk.

Twee leraren die aangaven geen regeldruk te ervaren, benoemden als één van de redenen hiervoor dat de directeur een duidelijke lijn uitzet. Deze duidelijke lijn is zichtbaar in een heldere planning van taken voorafgaand aan de start van een nieuw schooljaar en duidelijkheid over de veranderingen die dat schooljaar gaan spelen. Deze duidelijke lijn zorgt ervoor dat leraren rust ervaren, doordat zij niet zelf dingen hoeven te bedenken of te regelen. Afgaande op dit resultaat lijkt een oplossing in de vorm van een duidelijke visie en jaarplanning te werken.

De duidelijke jaarplanning wordt gezien als een verlengde van een duidelijke visie. Een duidelijke jaarplanning is volgens de leraren belangrijk omdat er anders taken tussendoor komen, die eigenlijk niets met de visie van de school te maken hebben. Een jaarplanning die vooraf bepaald is zorgt voor duidelijkheid en consequentie. De leraren geven aan dat duidelijkheid en consequentie ertoe leiden dat inhoudelijke verplichtingen beter en gemakkelijker uit te voeren zijn, en dus zodoende leiden tot minder regeldruk.

#### **6.4.5. Betere communicatie**

Betere communicatie wordt door leraren breed benoemd als een oplossing voor regeldruk. Ten eerste bedoelen ze met betere communicatie dat veranderingen die er komen, eerder aan de leraren worden medegedeeld. Leraren hebben het idee dat er dan beter naar hen wordt geluisterd, of dat ze meer kans krijgen om inspraak te hebben. Het gevoel om nog meer inspraak te hebben speelt bij de leraren. Aan de andere kant willen ze wel dat de directeur knopen doorhakt. Hieruit blijkt dat leraren in het voortraject op de hoogte gehouden willen worden en ook inspraak willen hebben. Als er echter beslissingen moeten worden genomen, dan is het de taak van de directeur om met de gegevens van iedereen een knoop door te hakken.

Met het passend onderwijs zijn inspraakmomenten geweest, maar volgens mij is daar niets mee gedaan. Er waren toen veel collega's vanuit het schoolbestuur, en er was veel aversie en er waren veel mensen tegen. Maar er is volgens mij niet naar geluisterd.

#### **6.4.6. Combineren van praktijk en theorie**

Een veelgenoemde oplossing is 'dat er in de klas moet worden gekeken'. Meerdere keren wordt benoemd dat diegenen die de regels maken bij de overheid, geen idee hebben hoe het er in de onderwijspraktijk aan toe gaat. Leraren zien als oplossing dat deze mensen eens in de praktijk komen kijken, zodat ze zien hoe de regels druk opleveren. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat de regelgevers de regeldruk dan gaan verlagen.

Dat van bovenaf is natuurlijk een heel bekend verhaal, dat mensen allerlei dingen bedenken achter hun computer. Maar ze hebben geen idee hoe het er in de praktijk aan toe gaat. Kom een keer kijken; hoe is dat passend onderwijs, hoe gaat zo'n rugzakje in zijn werk. Dat wordt leuk bedacht. Maar wat betekent het voor een leerkracht, is het werkbaar?

Bij 'kijken in de praktijk', wordt ook heel duidelijk aangegeven dat één dag meedraaien niet genoeg is. Leraren vinden dat regelmakers moeten weten hoe het schrijven van handelingsplannen is, wat het effect is van veranderingen, en hoe je als leraar niet alles kunt uitvoeren zoals je dat zou willen. Termijnen die hierbij genoemd worden variëren van één week tot een maand.

#### **6.4.7. Leren van elkaar**

Als leraren wordt gevraagd naar oplossingen voor regeldruk, noemen zij ook het leren van elkaar. Leraren hebben veel vertrouwen in hun collega's, omdat deze personen weten hoe het er in de praktijk aan toe gaat. Daarnaast zien ze ook dingen bij collega's die beter gaan, en waar ze van kunnen leren. Doordat leraren 'leren van elkaar' noemen als oplossing voor regeldruk, lijkt het erop dat er geen mogelijkheid wordt geboden om van collega's te leren. Ook zou het zo kunnen zijn dat de mogelijkheden onvoldoende zijn of dat de mogelijkheden niet systematisch genoeg worden toegepast. Van elkaar leren lijkt een belangrijk punt te zijn in de oplossingen, los van hoe het ingezet dient te worden.

Leren van elkaar wordt door leraren uitgebreid naar leren van collega's van andere scholen. Leraren hebben soms als enige een 'groep 4, of een andere groep'. Leraren

geven aan dat ze een sparringpartner missen, en dat deze willicht binnen het schoolbestuur wel gevonden kan worden. Een taak van het bovenschools management wordt aangewezen bij het bijeen brengen van leraren van verschillende scholen. Leren van elkaar kan bij beide opties leiden tot een verlichting van regeldruk. Via deze oplossingen kunnen namelijk problemen bij bijvoorbeeld handelingsplannen opgelost worden; taken die gelijk zijn voor verschillende groepen samen uitgedacht worden bijvoorbeeld een musical, schoolkamp of communie; en kunnen de vaardigheden c.q. de professionaliteit van de leraren verbeterd worden.

#### **6.4.8. Minder veranderingen van bovenaf**

Leraren geven aan dat ze graag minder veranderingen zouden willen omtrent regelgeving. Hierdoor kan er beter gewend worden aan een nieuwe regel, en komen er minder tegelijkertijd. Met deze uitleg wordt dus niet aangegeven dat regels afgeschaft moeten worden, er dient echter beter gereguleerd te worden hoe nieuwe regels worden ingevoerd. Daarnaast geven leraren aan zich meer te kunnen verbinden aan een regel als ze weten dat deze voor langere tijd vaststaat. Nu hebben leraren het gevoel dat bij elk nieuw kabinet de regels worden veranderd. Hiervoor wordt als oplossing aangedragen dat een ingeslagen weg ook door een nieuw kabinet afgemaakt moet worden. Er worden echter wel problemen gezien vanwege het democratische bestel dat dit moeilijk maakt.

#### **6.4.9. Bestuurlijke context**

Oplossingen die de leraren benoemen hebben niet vaak te maken met de bestuurlijke context. Leraren van de éénpitter benoemen nog wel dat ze blij zijn dat ze een éénpitter zijn en dit niet graag veranderd zien. De leraren van de andere scholen gaan niet in op de bestuurlijke context. Ook de directeuren en bovenschools managers doen dit niet. Een vergelijking tussen de verschillende schoolbesturen levert ook geen verschillende soorten oplossingen op.

#### **6.4.10. Hiërarchische context**

Oplossingen die bij het bovenschools management liggen hebben eerst nog een probleem te overwinnen. Leraren kunnen vaak met moeite de naam van de bovenschools manager noemen, maar hebben bovendien geen idee wat het bovenschools management allemaal voor hun doet, en zou kunnen betekenen. Directeuren van de scholen beamen dat het bovenschools management niet zichtbaar is voor de leraren, maar de bovenschools managers zelf zien dit geheel anders. Leraren benoemen wellicht daarom niet regelmatig het bovenschools management als een laag waar oplossingen rondom regeldruk gevonden kunnen worden.



Ten aanzien van de oorzaak tijd geven twee directeuren en één bovenschools manager aan dat bij een tekort aan tijd leraren meer moeten focussen op het lesgeven. Eén directeur geeft zelfs aan dat hij de andere taken dan persoonlijk zal overnemen. Een mooi gebaar, maar de leraren op deze school geven aan dat dit ook daadwerkelijk doen om twee redenen haast onmogelijk is. Leraren voelen ten eerste zelf een belemmering om delen van hun taak niet goed uit te voeren omdat dit voelt als falen. Daarnaast is er bij bijvoorbeeld het schrijven van handelingsplannen kennis nodig van die specifieke leerling. Het overdragen van taken is dan ook niet makkelijk.

Er zijn dus verschillende visies ten aanzien van oplossingen rondom tijdsproblemen.

De directeuren en bovenschools managers zijn gevraagd naar dé oplossing voor regeldruk. Hieruit komt dus naar voren welke oplossing zij het belangrijkste vinden. Eén van de directeuren vindt dat de leraren meer vaardigheden moeten ontwikkelen en het eerder moeten zeggen als ze druk ervaren. Er zou dan gezamenlijk, dus met andere collegae, naar een oplossing gezocht kunnen worden. Hij ziet het als een groepsproces. Dat deze directeur deze oplossing noemt heeft te maken met de oorzaken van regeldruk zoals deze directeur dat ziet. Veel van de oorzaken die leraren noemen, zoals te weinig tijd of een te grote hoeveelheid werk leidt hij terug naar samenwerking. Een andere directeur is het erg eens met de bijbehorende leraren en gaat in op meer handen in de klas en administratieve ondersteuning:

Primair meer handen in de klas en secundair een stevige administratieve ondersteuning. Ik heb nu voor drie ochtenden een administratieve kracht. Die zit van 9 tot 12 hijgend met natte rug te werken om dat allemaal bij te houden. Maar eigenlijk zou ik twee fulltimers in school kunnen hebben want dan kunnen ze ook administratie van leerkrachten weg nemen.

Een derde directeur benoemt dat er een grote evaluatie plaats moet vinden over wat wel en wat niet aan het onderwijs toebehoort. Dit zou een oplossing kunnen zijn voor oorzaken zoals hoeveelheid werk, te vaak veranderende regels en tijdsgebrek.

Eén van de bovenschools managers heeft een duidelijke visie op onderwijs en vindt dat New Public Management verder doorgevoerd dient te worden, vrije marktwerking in het onderwijs. Daarbij dient er meer autonomie bij de schoolbesturen te komen liggen. Dat laatste wordt ook genoemd door de andere bovenschools manager. De bovenschools managers geven aan dat als er meer autonomie bij de schoolbesturen ligt, zij veel regels die de overheid hen nu oplegt niet in zouden voeren. Hierbij noemen zij bijvoorbeeld de functiemix.

# 7 Vergelijking theoretisch kader & resultaten

## 7.1. Vooraf

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit hoofdstuk 6 vergeleken met het theoretisch kader uit hoofdstuk 4. Daarmee zal dit hoofdstuk een verdieping geven op de resultaten. Dit wordt gedaan door enerzijds verschillen aan te merken, en anderzijds door overeenkomsten te benoemen. Daarmee zal dit hoofdstuk een voorzet zijn van conclusies die in volgende hoofdstukken getrokken worden. De vergelijking tussen het theoretisch kader en de resultaten wordt opgedeeld in vier onderdelen. Allereerst worden algemene opvallende zaken besproken, en vervolgens komt de driedeling in aspecten, oorzaken en oplossingen terug. In de paragrafen aspecten, oorzaken en oplossingen wordt getracht een algemeen beeld te schetsen en wordt er dus niet per onderdeel teruggegrepen naar de resultaten of het theoretisch kader.

## 7.2. Algemeen

Van den Burgh (2009) gaf aan dat er twee fundamenteel verschillende perspectieven zijn op regeldruk. Het eerste perspectief neemt de visie van de overheid aan. De overheid is gericht op minimumregels en kwantitatieve maatstaven en is daarmee vooral geïnteresseerd in de output of de productie van de praktijk. Het tweede perspectief neemt de visie van de professional aan. De professional is vooral gericht op kwalitatieve maatstaven en aspiraties die inherent zijn aan de praktijk en is vooral geïnteresseerd in de praktijk zelf. Deze verschillende perspectieven zijn ook zeer duidelijk teruggekomen in de interviews. Allereerst is in de resultaten te zien dat leraren voornamelijk bezig zijn met het lesgeven. Alles wat het lesgeven belemmert wordt als negatief bestempeld. Daarnaast komen de kwalitatieve maatstaven naar voren bij de persoonlijke eigenschappen van leraren en de combinatie daarvan met perfectionisme. De overheid is niet ondervraagd in dit onderzoek, maar de leraren hebben wel een visie ten aanzien van de overheid. Leraren hebben meermaals aangegeven dat 'die van boven', geen idee hebben hoe de onderwijspraktijk in elkaar zit. Ambtenaren die op het ministerie werken zijn geen onderwijzers. Deze uitspraken zijn samengekomen in de oplossing 'combineren van praktijk en theorie'. Heel duidelijk is het verschil zichtbaar tussen de regels die de overheid stelt aan de hand van kwantitatieve maatstaven en hoe de leraren deze regels in de praktijk ervaren. Door immers de wens uit te spreken dat regelgevers in de praktijk komen kijken wordt verwacht dat toekomstige regels beter aansluiten bij de praktijk. Als de regels beter aansluiten bij de praktijk zullen zij, naar verwachting van de leraren, minder kwantitatieve maatstaven bevatten. Leraren spreken daarmee de wens uit dat er minder op de cijfertjes gelet moet worden.

In het theoretisch kader is de positie van het management als schakel tussen overheid en de professional besproken. Hierbij werd de zorg uitgesproken dat er beleid gevoerd kan worden dat voornamelijk ten gunste van de doelen van de overheid is, zonder dat er rekening wordt gehouden met de professionals. Het is onduidelijk hoe het bovenschools management het beleid dat wordt gevoerd balanceert tussen de overheid en de professional. Toch is wel naar voren gekomen dat de leraren onbekend zijn met het bovenschools management. Daarmee is, als er beleid wordt gevoerd ten gunste van de professional, dit een eenzijdige relatie. Het bovenschools management zal daardoor in de ogen van de professionals meer beleid voeren ten gunste van de overheid, dan ten gunste van de professional.

### **7.3. Aspecten**

Hargreaves (2000) gaf aan dat er sprake is van een veranderende professionaliteit waarbij steeds meer sociale groepen inspraak hebben. Dit heeft ertoe geleid dat er minder autonomie is, er minder naar de leraar wordt gekeken als professional.

Met betrekking tot veel veranderingen & vernieuwingen en veranderende professionaliteit kan een relatie worden gelegd tussen de vakken die erbij komen maar die niets met primaire taak van het onderwijs te maken hebben zoals dat wordt gedefinieerd door de leraren zelf. Daarmee zorgen de secundaire taken, in combinatie met de vele veranderingen, ervoor dat de professionaliteit van de leraren beperkt wordt.

Met betrekking tot nieuwe methodes en veranderende professionaliteit is op te merken dat het ontstaan van nieuwe methodes, onder andere vanuit passend onderwijs geïnitieerd, op zichzelf al aangeeft dat er sprake is van een veranderende professionaliteit. Van Veen e.a. (2001) hebben aangegeven dat een leraar steeds minder een kennisexpert is, en steeds meer een facilitator van het onderwijsproces. Het ontstaan van nieuwe methodes waarop er onderwijs gegeven dient te worden ondersteunt deze verandering. Nieuwe methodes van lesgeven, bijvoorbeeld coöperatief leren, zorgen ervoor dat kinderen steeds meer zelfstandig leren, en dat kennis niet meer klassikaal wordt overgedragen.

Het steeds verder uitbreiden van de informatieverplichtingen, bij de aspecten de handelingen rondom primaire taken, kan ook worden gezien als een verandering in professionaliteit. De autonomie van een leraar wordt steeds verder beperkt door de toenemende informatieverplichtingen. Hoewel niet alle leraren dit als negatief bestempelen, is er wel sprake van een veranderende professionaliteit onder invloed van NPM.

Een tekort aan professionele structuren, en een overschot aan bureaucratische structuren zoals dat geformuleerd is door Tschannen-Moran (2009), is ook terug te vinden in de resultaten. Ten eerste is dit terug te vinden in de resultaten rondom de eigen ontwikkeling. Leraren die aangeven regeldruk terug te vinden in de eigen ontwikkeling wijten dit aan de wijze waarop de eigen ontwikkeling wordt ingezet binnen de school. De wijze waarop dit gebeurt heeft sterke bureaucratische elementen zoals regels en zeggenschap vanuit de leidinggevende en het bovenschools management over de ontwikkeling van leraren. Leraren die aangeven geen regeldruk te zien in de eigen ontwikkeling hebben een veel groter beschikkingsrecht over hun eigen ontwikkeling, wat duidt op de aanwezigheid van professionele structuren.

Leraren geven aan dat ze het gevoel hebben dat er té veel gecontroleerd wordt. DiPaolo & Hoy (2008; in, Tschannen-Moran, 2009) zeiden hierover dat als er een te hoge controle is, regels door leraren worden gezien als een aanval op de professionele status. Daarnaast wordt een te hoge controle ook gezien als een beperking ten aanzien van de doelen om de prestaties van de leerlingen te verhogen. Beide beweringen zijn terug te zien in de resultaten. De aanval op de professionele status heeft te maken met de intrinsieke motivatie die leraren hebben, en de regels die daar nog eens overheen gaan. Leraren hebben immers aangegeven dat het afleggen van externe verantwoording geen rol speelt bij het al dan niet uitvoeren van een taak. Het uitvoeren van een taak wordt vanuit intrinsieke motivatie gedaan. Als er dan vervolgens strikt wordt gecontroleerd kan dat als een aanval op die intrinsieke motivatie worden gezien, en daarmee de professionele status.

Bovens en Schillemans (2009) benoemden dat verantwoordingsdruk enerzijds wordt veroorzaakt doordat men is gebonden aan regels en anderzijds doordat men verantwoording voelt terwijl er geen regels aan gebonden zijn. In de resultaten is zichtbaar dat leraren dit onderscheid niet maken, omdat zij zich verantwoordelijk voelen over alle taken die zij belangrijk achten. De regels die verantwoordingsdruk veroorzaken zijn voor leraren niet anders dan de taken die zij zichzelf opleggen terwijl er geen regels zijn. Het onderscheid dat Bovens en Schillemans (2009) maken is er echter wel. Leraren voelen zich immers verantwoordelijk voor dingen waar geen regels aan gebonden zijn. Toch voelen zij daar wel regeldruk, doordat zij niet aan hun eigen verwachtingen kunnen voldoen door bijvoorbeeld tijdsnood, ze kunnen daarmee dus niet voldoen aan hun eigen regels. Ondanks het feit dat leraren geen onderscheid maken, is er wel degelijk sprake van beide oorzaken van verantwoordingsdruk. Leraren geven immers ook aan dat er regeldruk, of verantwoordingsdruk wordt ervaren doordat er bepaalde regels worden gesteld.

Verantwoording naar ouders wordt niet zo sterk als een probleem gezien als de literatuur doet vermoeden. Ouders krijgen wel steeds meer zeggenschap (Conley, 2003; in, Addi-Racah & Arviv-Elyashiv, 2008), maar zolang deze zeggenschap gaat over datgene wat ook de ouders aangaat, wordt dit niet als een probleem gezien.

Opvallend is juist dat leraren aangeven dat ze veel contact met de ouders willen, omdat dit het verloop van gesprekken makkelijker maakt. Ouders deelgenoot maken van een proces waar veel regels omheen zitten zou kunnen helpen om de regeldruk te verlagen. Hiermee wordt het belang van de samenwerking tussen leraren en ouders die Bauch & Goldring (2000) aanhaalden benadrukt.

De verminderde professionele kijk naar een leraar toe vanuit de ouders, in de literatuur benoemd door Todd & Higgins (1998) lijkt wel een rol te spelen. Leraren ervaren dat ze zichzelf dienen te bewijzen voordat ouders de leraar als een professional benaderen.

Daarnaast is er voor de leraren een duidelijke scheidingslijn tot waar er inbreuk gemaakt kan worden op de eigen autonomie.

Vanuit de literatuur werd verwacht dat in een structuur met meer hiërarchische lagen er meer regeldruk zou zijn (Linker, 2009). Uit de resultaten zou dan dienen te blijken dat er in het groot schoolbestuur meer gesproken wordt over regeldruk dan in de éénpitter. Nu is het daadwerkelijk zo dat leraren van de éénpitter minder klachten hadden, maar zij wijten dit vooral aan de manier waarop de directrice dingen regelt. De directrice zelf benoemt de voordelen van het ontbreken van een bovenschools management, maar op deze manier zijn er slechts indirect aanwijzingen dat de bewering van Linker (2009) in deze resultaten terug te vinden is.

#### **7.4. Oorzaken**

Een oorzaak die in de interviews niet letterlijk naar voren is gekomen is New Public Management. Op zich is dit niet vreemd, omdat leraren, directeuren en bovenschools managers deze term wellicht niet kennen, en anders in ieder geval niet gebruiken. Vooral directeuren en bovenschools managers geven aan dat ze merken dat er steeds meer achteraf verantwoording afgelegd moet worden, waar eerst regels voornamelijk werden voorgeschreven. Volgens hen is deze trend ongeveer vijftien jaar geleden ingezet.

Directeuren en bovenschools manager ervaren dat zij hierdoor een sterk verminderde autonomie hebben, zoals ook door Kitchener e.a. (2000) werd aangegeven. Hieruit kan geconcludeerd worden dat hogere hiërarchische lagen de negatieve effecten van New Public Management merken. Leraren benoemen NPM niet als begrip, en ook niet zo direct als directeuren of bovenschools managers, maar ze hebben het er wel over. Bijvoorbeeld de veranderende samenleving die wordt genoemd, wordt door leraren gebruikt om de veranderingen in het onderwijs aan te duiden. De nieuwe methodes van werken die zij als gevolg hiervan zien, kunnen ook als een uiting van NPM gezien worden.

De in de literatuur als oorzaak aangemerkte strikte regels komen niet voor in de resultaten. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat het nut van regels wordt ingezien, en dat daardoor regels niet als strikt worden aangemerkt. Opvallend is ook dat het schrappen of versoepelen van regels niet wordt genoemd bij de oplossingen. Dit zou te maken kunnen hebben met het ontbreken van strikte regels als oorzaak. Waar er namelijk geen probleem wordt ervaren, in de vorm van strikte regels of het niet ervaren van nut, zal er ook geen oplossing nodig zijn<sup>5</sup>.

Meyer e.a. (1987) gaven aan dat overheidsfinanciering minder administratieve last met zich mee brengt dan lokale financiering. Daaruit werd geconcludeerd dat lagen die dichterbij de leraren staan, bijvoorbeeld de directeur, meer administratieve last veroorzaken dan lagen die verder weg staan. Uit de resultaten komt echter een ander beeld naar voren. Leraren geven aan dat ze meer last ervaren vanuit de overheid dan vanuit de directeur of vanuit het bovenschools management. Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen. Ten eerste benoemen directeuren hun leraren meer als collega's, wat er wellicht voor zorgt dat door het bestaan van een team er minder negatief wordt gekeken naar de directeur. Daarnaast kan ook de mogelijkheid tot invloed een rol spelen. Hoewel de mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed per school verschilt hebben leraren wel het idee dat er meer mogelijkheden zijn op schoolniveau dan op hogere niveaus. Een bovenschools manager waarvan de leraren geen idee hebben wie het is, is al een stuk minder toegankelijk. De karakterisering die aan de overheid worden gegeven, 'die van daarboven die geen verstand hebben van onderwijs', geeft al aan hoe ver de overheid en de leraren van elkaar verwijderd zijn.

Ballet e.a. (2006) gaven aan dat er sprake is van intensivering binnen het onderwijs. De intensivering die wordt gekarakteriseerd door een tekort aan tijd, aanhoudende overbelasting, en het overgaan van primaire lesgevende taken naar administratieve taken, is volgens Apple (1986, in; Ballet & Kelchtermans, 2009) het gevolg van verhoogde verwachtingen van beleidsmakers en de maatschappij. Doordat deze karakteristieken worden gebruikt wordt er een relatie gelegd tussen regeldruk en de intensivering. Ballet e.a. (2006) noemen daarbij het overgaan van lesgevende taken naar administratieve taken. De visie die de leraren hierop hebben is naar voren gekomen in de resultaten bij de bespreking van secundaire taken. Daar wordt aangegeven dat er steeds meer taken bijkomen die niets met het lesgeven te maken hebben, en in eerste instantie kleine extra taken een steeds groter aandeel krijgen. Geconcludeerd daaruit kan worden dat de intensivering binnen het onderwijs zoals die wordt besproken door Ballet e.a. (2006) terug te vinden is in de resultaten.

---

<sup>5</sup> Dit resultaat wordt als opmerkelijk beschouwd als gekeken wordt naar de antwoorden op de fora van de Onderwijsagenda.

De verwachte oorzaken van verantwoordingsdruk (Noordegraaf & Schillemans, 2009a) (aantal handelingen, handmatigheid, dubbel uitvoeren, incidentele taken, en gebrek aan ondersteuning), zijn niet allemaal terug te vinden in de resultaten.

Ten aanzien van de verwachte oorzaak 'incidentele taken' is te zien dat dit inderdaad als oorzaak van regeldruk wordt gezien door leraren, maar dat routineuze taken ook als een oorzaak van regeldruk worden gezien.

Gebrek aan ondersteuning wordt door de leraren niet zozeer als een oorzaak van regeldruk benoemd, maar wel als een mogelijke oplossing. Daarmee wordt wellicht indirect gebrek aan ondersteuning ook als een oorzaak benoemd. Ondersteuning wordt echter als oplossing benoemd om het aantal taken te verminderen. Het wordt daarmee genoemd als een oplossing voor een andere oorzaak dan de literatuur deed vermoeden. Een oorzaak die wel veel is genoemd, tijdstekort, wordt niet in dit rijtje van verantwoordingsdruk genoemd. Dat is opvallend, voornamelijk omdat de genoemde oorzaken van verantwoordingsdruk (aantal handelingen, handmatigheid, dubbel uitvoeren, incidentele taken, en gebrek aan ondersteuning) wel allemaal te relateren zijn aan tijd. Daar waar het aantal handelingen te groot is, of taken met de hand gedaan moeten worden, kost dat extra tijd. Datzelfde geldt voor de andere genoemde oorzaken. Het zou zo kunnen zijn dat tijdstekort een algemenere oorzaak is, waarvan de in de literatuur genoemde oorzaken specificaties zijn.

## **7.5. Oplossingen**

In de literatuur zijn niet veel oplossingen benoemd. Wel komt overeen met Noordegraaf en Schillemans (2009a) dat het schrappen van regels of administratieve handelingen niet wordt genoemd. Zij benoemen tevens als oplossing dat er meer sprake zou moeten zijn van digitalisering, wat door leraren ook is benoemd. Leraren zouden bijvoorbeeld ook rapporten digitaal willen uitreiken. Noordegraaf en Schillemans benoemen tevens dat het nut van diverse administratieve handelingen duidelijker gemaakt dient te worden, maar dit blijkt niet uit de resultaten. Leraren hebben al voldoende inzicht in het nut van regels en de samenhangende administratieve handelingen.

Samenwerking tussen ouders en leraren als oplossing voor regeldruk (Addi-Racah & Arviv-Elyashiv, 2008) wordt door leraren niet zo letterlijk benoemd. Leraren benoemen wel dat er meer contact zou moeten zijn, maar dit lijkt eerder over overdracht van informatie te gaan dan over intensieve samenwerking. Leraren benoemen wel een ander soort samenwerking. Zo geven leraren aan dat ze van elkaar willen leren en dat er meer samenwerking zou moeten zijn tussen de overheid en mensen uit de onderwijspraktijk. De oplossing die door leraren wordt benoemd rondom visie en planning op schoolniveau is niet uit de literatuur naar voren gekomen.

Eén van de oplossingen die door leraren het vaakst wordt benoemd is 'minder veranderingen van bovenaf'. Als gekeken wordt naar de literatuur rondom New Public

Management dragen al deze veranderingen niet bij aan de effectiviteit van het onderwijs. De regels die worden opgelegd kunnen dit doel wel dienen, maar als de leraren de regels niet goed kunnen invoeren zal de regel het bedoelde effect moeilijker teweeg kunnen brengen. Leraren vragen daardoor niet alleen duidelijkheid in planning en visie op schoolniveau, maar ook op overheidsniveau.



## 8 Conclusie & discussie

### 8.1 Vooraf

Nu de resultaten uiteen zijn gezet en deze ook zijn afgezet tegen het vooraf geconstrueerde theoretische kader kunnen conclusies getrokken worden ten aanzien van de gestelde deelvragen. Zoals in het eerste hoofdstuk is verklaard, bestaat de onderzoeksvraag uit de volgende drie deelvragen:

1. Welke aspecten rondom regeldruk in het primair onderwijs ervaren leraren?
2. Welke oorzaken worden door leraren daarvoor benoemd?
3. Welke mogelijke oplossingen stellen leraren voor?

In dit hoofdstuk zullen er conclusies aangaande deze drie deelvragen worden uiteengezet met aansluitend overige conclusies waar bevindingen buiten deze drie deelvragen worden toegelicht. Vervolgens zullen in de vorm van een discussie de positieve en minder positieve kanten van het onderzoek worden toegelicht met vervolgens voorstellen voor toekomstig onderzoek.

### 8.2. Welke aspecten rondom regeldruk in het primair onderwijs ervaren leraren?

De eerste deelvraag was 'welke aspecten rondom regeldruk in het primair onderwijs ervaren leraren'. Om deze deelvraag te beantwoorden zijn er interviews gehouden met in totaal 23 leraren op vier verschillende basisscholen.

Opvallend rondom de aspecten van regeldruk was allereerst dat jongere minder last ervaren dan oudere leraren, voornamelijk doordat sommige aspecten die onder regeldruk vallen voor de jongere leraren op de PABO al naar voren zijn gekomen, zoals het schrijven van handelingsplannen.

In het theoretisch kader zijn de aspecten van regeldruk onderverdeeld in inhoudelijke verplichtingen en informatieverplichtingen. In de resultaten zijn de genoemde aspecten onderverdeeld in handelingen rondom primaire taken, druk door secundaire taken, en veel veranderingen & vernieuwingen.

*Handelingen rondom primaire taken* zijn verdeeld in registratie van handelingen en contactmomenten om de handelingen te bespreken. Onder registratie van handelingen vallen de registratie van toetsen, de registratie rondom zorgleerlingen en de samenhangende externe verantwoording.

Bij registratie van toetsen moet gedacht worden aan de cito-toets als een inhoudelijke verplichting maar vooral ook de informatieverplichting die daarmee samenhangt die zorgt voor regeldruk en verantwoordingsdruk. Bij registratie rondom zorgleerlingen moet gedacht worden aan de grote hoeveelheid van verschillende regels die er zijn rondom zorgleerlingen en het niet tegelijk kunnen doen van de administratie rondom zorgleerlingen en lesgeven. Opvallend daarbij is dat jongere leraren dit minder als regeldruk ervaren dan oudere leraren. Met de externe verantwoording wordt de onderwijsinspectie bedoeld die controleert op verschillende regels die worden gesteld. Het gaat hierbij dan om de feitelijke verantwoordingsplicht maar ook om de mogelijke verantwoordingsplicht. Deze controle van de onderwijsinspectie wordt veelal als overbodig beschouwd, voornamelijk doordat leraren interne motivatie en verplichtingen voelen om taken toch al uit te voeren.

Contactmomenten die als regeldruk worden gezien zijn de vele contactmomenten rondom zorgleerlingen maar ook contacten met een intern begeleider, een collega of een ouder. Rondom contactmomenten met de ouders is het opmerkelijk dat hoe meer contact er is met de ouders, des te minder regeldruk er wordt ervaren.

De aspecten die vallen onder *secundaire taken* gaan voornamelijk over de vergaderingen. Secundaire taken worden over het algemeen gezien als taken die er bovenop komen, het primaire proces wordt als het belangrijkste aangemerkt. Vergaderingen worden voornamelijk ervaren als regeldruk doordat ze als extra worden ervaren. Daarnaast wordt vooral de efficiëntie van vergaderingen als negatief bestempeld, en op sommige scholen ook de hoeveelheid vergaderingen. Er zijn grote verschillen tussen scholen ten aanzien van de wijze waarop de vergaderingen georganiseerd zijn.

Als derde aspect is *veel veranderingen & vernieuwingen* benoemd. Hieronder worden de nieuwe vakken benoemd zoals burgerschap, voeding of verkeersregels. Hierbij speelt de veranderende samenleving een rol. Naast nieuwe vakken worden ook nieuwe methodes benoemd als een aspect van regeldruk. Leraren benoemen hierbij dat ze niet genoeg tijd krijgen om de nieuwe methodes goed onder de knie te krijgen. Tussen de vier scholen zijn er grote verschillen in de hoeveelheid nieuwe methodes die worden ingevoerd. Naast nieuwe vakken en nieuwe methodes zijn ook nieuwe taken zoals tussenschoolse opvang een vorm van regeldruk die als onprettig wordt ervaren.

Het onderzoek heeft ook rekening gehouden met verschillende hiërarchische lagen en verschillende typen schoolbesturen.

Ten aanzien van de hiërarchische lagen is het allereerst opvallend dat de leidinggevende vaak meer als een collega gezien wordt, terwijl een bovenschools manager vaak een volslagen onbekende is voor de leraren.

Er worden geen verschillen gevonden in de aspecten ten aanzien van de verschillende hiërarchische lagen. De leraren werkzaam op de éénpitter ervaren minder last van

vergaderingen dan de leraren werkzaam op de andere schoolbesturen. Daarnaast ervaren zij algemeen gezien ook minder klachten. Dit wordt door de directrice geweten aan de wendbaarheid in haar personeelsbeleid doordat zij geen management boven zich heeft.

Als naar alle aspecten uit de resultaten wordt gekeken is te zien dat er zowel inhoudelijke verplichtingen als informatieverplichtingen worden genoemd. Bijvoorbeeld de vergaderingen zijn inhoudelijke verplichtingen, als ook de invoering van nieuwe methodes. Informatieverplichtingen worden teruggevonden onder de verschillende regels rondom zorgleerlingen.

De verschillende onderdelen van de in de resultaten geschetste aspecten zijn terug te vinden in de vooraf onderzochte literatuur. Er zijn vooral overeenkomsten ten aanzien van veranderende professionaliteit, en de professionele omgeving in de school.

Verschillen ten aanzien van de literatuur liggen op het terrein van verantwoording naar de ouders, algemene verantwoordingsdruk, en het effect van de verschillende hiërarchische lagen.

Geconcludeerd kan worden dat het onderscheid tussen inhoudelijke en informatieverplichtingen die uit de literatuur is opgemaakt wel aanwezig is, maar dat het onderscheid in aspecten door leraren niet op basis van deze tweedeling wordt gemaakt. Leraren houden het dichterbij hun beroep en maken een onderscheid tussen datgene wat met het lesgeven te maken heeft en datgene wat daar nog naast komt.

Overkoepelend is daarbij dat er veel veranderingen en vernieuwingen zijn in het onderwijs waar leraren mee te maken hebben, wat het moeilijker maakt om goed les te kunnen geven.

### **8.3. Welke oorzaken worden daarvoor door leraren benoemd?**

De verschillende oorzaken die in de resultaten gevonden zijn, zijn bewustzijn van regeldruk voorafgaand aan keuze leraar worden; perfectionisme; taken die incidenteel plaatsvinden; een tekort aan tijd; te vaak veranderende regels; het nut van een regel en de registratie; dubbelop registreren; gebrek aan invloed; invloed van de wijk waarin de school staat; en het ontbreken van duidelijke visie en jaarplanning.

De meest genoemde oorzaak van regeldruk was *tijdstekort*. Tijdstekort komt terug als oorzaak voor alle drie de aspecten, bijvoorbeeld zorgleerlingen bij de primaire taken, werkgroepen en vergaderingen bij secundaire taken en het goed aanleren van nieuwe methodes bij veel veranderingen & vernieuwingen. Leraren ervaren algemeen gesteld dat ze te weinig tijd hebben om taken goed uit te voeren.

Een verwachte oorzaak die niet tot uiting kwam in de resultaten was het *ontbreken van het nut van regels* en de administratieve handelingen daaromheen. Leraren gaven aan dat zij het nut van het bestaan van regels inzagen. De algemene visie die leraren ten

aanzien van regels hebben hoeft daardoor niet negatief te zijn. De oorzaken van regeldruk die worden aangemerkt hebben vaak meer van doen met de wijze waarop er rondom een regel gehandeld moet worden of de hoeveelheid aan regels die op de leraren afkomen. Hierbij dient er gedacht te worden aan de praktische invulling op schoolniveau, maar ook de invulling die door de overheid of de onderwijsinspectie aan regels wordt gegeven. Het kan dus voorkomen dat een bepaalde regel als nuttig wordt aangemerkt, maar dat er wel opmerkingen zijn over de hoeveelheid taken die eraan vasthangen, de overeenkomsten met andere regels waardoor het dubbelop is, of de verantwoording die eraan vast hangt.

*Taken die incidenteel voorkomen* zijn tevens aangemerkt als een oorzaak van regeldruk. Deze oorzaak van regeldruk kan gerelateerd worden aan het aspect veranderingen en vernieuwingen. Leraren geven namelijk aan dat deze taken moeilijker zijn, en meer tijd kosten doordat leraren uit dienen te zoeken hoe deze taken moeten worden uitgevoerd. Door de steeds doorgaande veranderingen en vernieuwingen zullen *incidentele taken*, of nieuwe taken welke in eerste instantie dezelfde problemen zullen opleveren (steeds veranderende regels is immers ook als een oorzaak van regeldruk aangemerkt), als oorzaak van regeldruk terug blijven komen. De taken die incidenteel voorkomen en de taken die uit steeds nieuwe en veranderende regels voortkomen kunnen tot gevolg hebben dat leraren zich minder committeren aan de nieuwe regels. De reden dat leraren deze nieuwe taken als druk ervaren kan gerelateerd worden aan de oorzaken 'geen nee kunnen zeggen', en 'het goed willen doen' (*perfectionisme*). Immers, deze meer persoonlijke oorzaken zorgen ervoor dat er wellicht teveel nieuwe taken worden opgenomen, en dat deze nieuwe taken ook nog eens zo perfect mogelijk uitgevoerd dienen te worden.

Leraren benoemen daarnaast dat er *dubbelop geregistreerd* dient te worden, vooral als gevolg van de digitalisering van het onderwijs. Sommige oudere leraren lijken er niet efficiënt mee om te gaan, terwijl jongere leraren aangeven dat het systeem nog niet voldoende wordt gebruikt, bijvoorbeeld de mogelijkheid om rapporten ook via dit systeem te maken.

*Gebrek aan individuele invloed* speelt op meerdere scholen ook een grote rol. Vaak is er na invoering van een regel wel inspraak mogelijk, maar leraren vinden vooral het gebrek aan invloed vooraf vervelend. Leraren benoemen hierbij dat regels teamgedragen moeten zijn, maar dat niet ieder individueel persoon het er mee eens hoeft te zijn. De mogelijkheid tot invloed lijkt hierbij van een groter belang. Als er wel sprake is van mogelijkheid tot invloed, dan wordt de ingevoerde regel beter geaccepteerd. Deze mogelijkheid tot invloed wordt gemist vanaf de directe leidinggevende, of verder in het bovenschools management.

*De wijk waarin de school staat* wordt ook als oorzaak aangeduid. Een wijk met veel hoogopgeleide of veel laagopgeleide ouders lijkt minder regeldruk door ouders met zich mee te brengen dan een wijk waarin een gemiddeld opgeleide populatie woont. Op schoolniveau wordt het *ontbreken van een duidelijke visie en jaarplanning* als een oorzaak van regeldruk aangeduid. Leraren willen weten waar ze aan toe zijn, en wat de plannen voor het komend jaar is.

Rekening houdend met de hiërarchische en bestuurlijke context is te zien dat leidinggevend en bovenschools managers de oorzaken voor regeldruk ook bij de leraren zoeken, terwijl de leraren de oorzaken vooral buiten zichzelf zien. Dit verschil in visie wordt ook teruggevonden bij de oplossingen die worden genoemd ten aanzien van regeldruk. De overheid wordt als een grote veroorzaker gezien van de regeldruk. Daarnaast wordt de uniformiteit tussen scholen in het grote schoolbestuur als oorzaak genoemd, voornamelijk doordat deze zorgt voor een verminderde autonomie.

Zoals genoemd ervaren leraren het nut van de regels en hun administratieve handelingen. Leraren nuanceren daarmee het bestaan van regels, maar niet de wijze van uitvoering. Leraren benoemen hierbij dat ze veel handelingen uitvoeren door interne motivatie. Hierdoor wordt de controle op regels als overbodig aangemerkt. Deze interne motivatie en visie op de controle rondom regelgeving kan teruggevoerd worden naar de professionaliteit van de leraar. De leraar heeft het gevoel dat deze de inhoudelijke taken en informatieverplichtingen toch wel uit voert, of daar nu controle aan vast hangt of niet. Het feit dat er wél controle is, zorgt voor druk.

#### **8.4. Welke oplossingen voor regeldruk stellen leraren voor?**

Een oplossing die tot de verbeelding zou spreken is het afschaffen van alle regels. In de interviews noemden de leraren deze oplossing niet, wat wellicht te maken heeft met het feit dat het nut van regels ingezien werd. Daarmee dienen de oplossingen rondom regeldruk te worden gezocht in de wijze waarop er met regels wordt omgegaan, in plaats van de regel zelf te veranderen. Daarmee wordt bedoeld dat de invulling van de regel veranderd kan worden door bijvoorbeeld de hoeveelheid taken die onder de regel vallen of de invulling vanuit het bovenschools management aan te passen. Ook de overheid kan hierbij betrokken worden, bijvoorbeeld via de hoeveelheid regels die zij invoeren, de gelijktijdigheid van invoering van verschillende regels of het aantal formulieren dat bij regels hoort.

Om te kunnen voldoen aan de informatieverplichtingen die worden gesteld wordt vanuit de leraren aangegeven dat er meer handen in de klas dienen te komen, of kleinere klassen. Bij kleinere klassen is er sprake van minder regeldruk doordat er simpelweg minder kinderen zijn. Met meer handen in de klas bedoelen de respondenten dat er

meerdere leraren voor de klas staan, wat het lesgeven ten goede komt maar wat ook de administratieve last zal verlichten. Een variant van 'meer handen in de klas' wordt gezien in overlaptijd met een duo-partner. Leraren noemen deze oplossing omdat hiermee geïnvesteerd kan worden in zorgleerlingen zonder dat de rest van de groep hier de dupe van wordt, of er kunnen administratieve taken door één van de leraren worden gedaan. Een volgende oplossing die wordt aangedragen, ondersteuning in de school, is anders ten aanzien van het opleidingsniveau van de assistentie. Ondersteuning in de school is bijvoorbeeld een conciërge die secundaire taken over kan nemen, wat het tijdstekort vermindert, of een onderwijsassistent die de groep begeleid zodat de leraar volgende lessen kan voorbereiden of handelingsplannen kan schrijven.

Oplossingen die direct gerelateerd zijn aan de leidinggevende of het bovenschools management zijn visie en planning op schoolniveau en betere communicatie. Een betere visie en planning op schoolniveau kan ervoor zorgen dat er minder secundaire taken ad hoc worden toegevoegd. Dat deze oplossing verbetering kan bieden kan afgeleid worden uit het feit dat twee leraren die geen regeldruk ervaren dit toeschrijven aan een goede visie door de leidinggevende. Met betere communicatie wordt bedoeld dat er meer gecommuniceerd wordt ten aanzien van aankomende veranderingen. Dit gaat in op de oorzaak 'invloed', doordat leraren hopen dat er door deze oplossing meer invloed mogelijk is op de in te voeren regels.

Ten aanzien van de overheid dient er eerst wantrouwen overwonnen te worden. Leraren geven aan dat er meer in de klas gekeken dient te worden, en dat ambtenaren geen idee hebben wat er zich afspeelt op de werkvloer. Daarnaast benoemen leraren dat de overheid minder veranderingen door zou moeten voeren.

Leraren zoeken de meeste oplossingen buiten zichzelf, maar wanneer er naar gevraagd werd gaven de leraren aan dat ze kunnen leren om 'nee' te zeggen, betere plannings kunnen maken of dat er allianties gecreëerd kunnen worden met ouders.

Daarnaast geven leraren aan dat ze graag leren van elkaar, en met andere leraren in gesprek zouden willen gaan over mogelijke tips en trucs.

Er worden geen oplossingen genoemd die specifiek aan een type schoolbestuur te koppelen zijn. Wellicht is dit ook logisch, doordat het bovenschools management voor de leraar niet zichtbaar is. Daar waar geen zichtbare oorzaak van regeldruk wordt gezien, wordt ook niet naar een oplossing gezocht.

### **8.5. Goede & mindere kanten van het onderzoek**

Een onderzoek heeft altijd zijn goede en zijn minder goede kanten. Een onderzoek zal niet snel perfect worden uitgevoerd, en mindere kanten zullen dan ook niet automatisch leiden tot een slecht onderzoek. Het is wel van belang om deze positieve en negatieve kanten van het onderzoek te belichten, om zodoende de resultaten van het onderzoek in het juiste perspectief te kunnen plaatsen.

Het onderzoek kenmerkt zich door een sterke afbakening. Deze sterke afbakening heeft plaatsgevonden op twee verschillende terreinen, namelijk ten eerste ten aanzien van de onderzoeksgroep en ten tweede ten aanzien van de driedeling (aspecten, oorzaken en oplossingen) die in het onderzoek terugkomt.

De onderzoeksgroep die in het onderzoek is gebruikt is sterk beperkt. Zo is allereerst bij de selectie van scholen gekozen om de variatie in leerlingenaantal, methode van lesgeven en locatie te beperken. Door deze afbakening zijn de onderzochte leraren onderling beter te vergelijken.

De uitsplitsing in de driedeling (aspecten, oorzaken en oplossingen) heeft ervoor gezorgd dat er een duidelijke lijn in het onderzoek zit. Door deze duidelijke driedeling is het mogelijk om zeer gericht naar de literatuur en de resultaten te kijken, teneinde een helder betoog te creëren. Daarnaast heeft de heldere driedeling gedurende de interviews een goede lijn geboden. Het was makkelijk voor leraren om te snappen welk punt in het interview was aangekomen, en naar welke onderdelen van regeldruk specifiek werd gevraagd.

In het onderzoek zijn 23 leraren geïnterviewd, 4 leidinggevenden en 2 bovenschools managers; een totaal van 29 personen. Voor kwalitatief onderzoek zijn dit veel onderzoekspersonen. Hierdoor zijn er veel meningen over de aspecten, oorzaken en oplossingen naar voren gekomen. Daar waar consensus over de verschillende onderdelen bestaat kan er sprake zijn van een intern generaliseerbare uitspraak.

Minder goede kanten van het onderzoek hebben te maken met de gekozen methode van kwalitatief onderzoek. Door gebruik te maken van groepsgesprekken zijn er weliswaar meer leraren geïnterviewd dan wanneer er individuele gesprekken hadden plaatsgevonden, maar het kan ook afbreuk hebben gedaan aan de vrijheid die leraren ervoeren om antwoord te geven op gestelde vragen. Hoewel de onderzoeker de leraren externe anonimiteit heeft geboden, en ook heeft gevraagd om geen gegevens van elkaar naar buiten te brengen kan het zijn dat een leraar zich hier niet geheel veilig bij voelde. Daarnaast heeft de onderzoeker door zijn participatie bij de dataverzameling ongetwijfeld invloed gehad op het proces. Er kan een bepaalde sturing zijn geweest in vragen waar dieper op in is gegaan, en vragen waar na een kort antwoord voorbij aan is gegaan. De

onderzoeker heeft ook invloed gehad via de samenstelling van de topiclijst, de keuze in literatuur en de keuzes rond de afbakening van de onderzoeksgroep.

Naast de methode van kwalitatief onderzoek dient ook terug te worden gegaan naar de definitie van regeldruk. Zoals aangegeven is de definitie van regeldruk nog geen vast omljnd geheel. De resultaten van het onderzoek zijn voor de ontwikkeling van deze definitie heel waardevol. Voor de uitvoering van het onderzoek bracht het echter nog wel problemen met zich mee. De scheiding tussen werkdruk en regeldruk zou scherper kunnen, waardoor er nog specifiek naar regeldruk gevraagd had kunnen worden.

### **8.6 Toekomstig onderzoek**

Van Gestel en Hertogh (2006) hebben aangegeven dat er nauwelijks theoretische uitgangspunten zijn gevonden in de literatuur die expliciet zijn gericht op regeldruk. Op basis van dit gegeven is het wellicht niet verwonderlijk dat er andere aspecten van regeldruk zijn gevonden dan vastgesteld door Regiogroep Regeldruk (2008). De inhoudelijke en informatieverplichtingen worden wel teruggevonden maar zijn niet de leidende aspecten die in de resultaten naar voren komen. De leidende aspecten zijn de handelingen rondom primaire taken, de secundaire taken en de vele veranderingen & vernieuwingen. De inhoudelijke en informatieverplichtingen komen hier wel in voor, maar zijn geen hoofdthema rondom de aspecten (zie ook paragraaf 8.2). Een reden voor dit verschil kan gevonden worden in de specifieke onderzoeksgroep die voor dit onderzoek is gekozen. De driedeling van Regiogroep Regeldruk (2008) is voor meerdere beroepsgroepen toepasbaar, en daardoor in zekere mate algemeen. Op basis van de uitkomsten van het huidige onderzoek dient er nog verder onderzoek te worden gedaan naar de specifieke aspecten van regeldruk, om zo het begrip nog verder te kunnen begrijpen. De aspecten van regeldruk zouden nog verder in kaart gebracht kunnen worden, en een diepere betekenis zou erbij gevonden kunnen worden. Daarbij zou onderzoek onder hetzelfde type onderzoeksgroep de aspecten, oorzaken en oplossingen kunnen verifiëren. Met verifiëren wordt bedoeld dat aangetoond kan worden dat de gevonden resultaten daadwerkelijk de belangrijkste aspecten, oorzaken en oplossingen zijn, doordat deze in meerdere onderzoeken terug komt. Het onderzoek is uitgevoerd met een onderzoeksgroep die op verschillende onderdelen beperkt is, namelijk locatie, methodiek van lesgeven en en leerlingenaantal. Onderzoek met een ander type of een grotere onderzoeksgroep kan uitspraken doen over de generaliseerbaarheid van de huidige resultaten.

De leraren van de éénpitter verwijzen regelmatig naar de wijze waarop hun directrice leiding geeft en de regeldruk die zij door haar ervaren, of de verlichting die zij verzorgt door haar wijze van leidinggeven. Hiervoor zijn twee mogelijke redenen aan te dragen. Zo zou de stijl van leidinggeven van invloed kunnen zijn op de mate waarin leraren, maar



wellicht ook andere beroepsgroepen, regeldruk ervaren. Een onderzoek in deze richting zou hier duidelijkheid over kunnen geven. Daarnaast valt op dat de directrice van de éénpitter de enige vrouwelijke directeur was in het huidige onderzoek. Yukl (2006) haalt verschillende onderzoeken aan waarbij hij concludeert dat vrouwelijke leiders wellicht meer zorgen voor consensus, een gevoel dat eenieder erbij hoort en meer aandacht besteden aan inter-persoonlijke relaties. Daarnaast zouden vrouwelijke leidinggevendenden meer bereid zijn om de ondergeschikten te ontwikkelen en om macht met hen te delen. Toekomstig onderzoek zou uit kunnen wijzen of deze verschillende onderzoeken in het geval van de leraren inzicht kunnen bieden in de relatie tussen het geslacht van de leidinggevende en regeldruk.

De aspecten, oorzaken en oplossingen die zijn genoemd in de resultaten lijken vaak verband met elkaar te houden. Soms noemden leraren, leidinggevendenden of bovenschools managers duidelijke relaties tussen de aspecten, de bijbehorende oorzaken en de mogelijke oplossingen. Soms was deze relatie niet aangegeven.

Daarnaast is elke geïnterviewde gevraagd wat de belangrijkste oplossing was voor regeldruk, en werd getracht een waardeoordeel ten aanzien van de aspecten en oorzaken te achterhalen. Het huidige onderzoek biedt echter geen volledige duidelijkheid in de inter-afhankelijkheid van de verschillende onderdelen, of de waarde die aan verschillende onderdelen wordt gehangen. Nu de verschillende aspecten, oorzaken en mogelijke oplossingen voor regeldruk die worden ervaren door leraren in het basisonderwijs zijn vastgesteld, kan een toekomstig kwantitatief onderzoek inzicht bieden in de missende koppelingen en waarden.

## 9 Aanbevelingen voor CNV Onderwijs

### 9.1. Vooraf

Aan het eind van dit onderzoeksrapport worden verschillende aanbevelingen gedaan aan CNV Onderwijs. De aanbevelingen worden op drie verschillende niveaus gegeven. Ten eerste op leraarniveau, ten tweede op schoolniveau en ten derde op overheidsniveau. Het leraarniveau beslaat een individueel of groepsniveau en gaat daarmee om persoonsgerichte of groepsgerichte oorzaken en oplossingen. Het schoolniveau gaat om alle zaken die zich op schoolniveau en bovenschools niveau afspelen. Het kan daarbij dus gaan om hoe zaken georganiseerd zijn binnen scholen, de rol van de schoolleider en de rol van het bovenschools management. Overheidsniveau gaat over de overheid in al zijn mogelijke vormen. Dus zowel over de ambtenaren op het ministerie, als de onderwijsinspectie en de politiek verantwoordelijken. Er worden in totaal zeven aanbevelingen gedaan die op basis van de conclusies van dit onderzoek worden gegeven. De aanbevelingen kunnen daardoor ook niet los gezien worden van de rest van dit onderzoeksrapport. Zowel het contextueel kader, als het theoretisch kader en de gehele resultatensectie liggen aan de basis van deze aanbevelingen.

### 9.2. Leraarniveau: Primair en secundair proces

Leraren hebben aangegeven dat ze wel vinden dat de regels bij het beroep van leraar horen, maar ze hebben er niet bewust voor gekozen. De regelgeving rondom het beroep is niet iets waar de leraren als student over na hebben gedacht. Voorafgaand aan de keuze om naar de pabo te gaan lijkt het daarmee voor leraren niet duidelijk te zijn dat er sprake is van een secundair proces.

Algemeen valt in de resultaten op dat leraren spreken over regeldruk in termen waarbij het van invloed is op het lesgeven. Daarmee bedoelen de leraren dat regeldruk het lesgeven, het primaire proces, onder druk zet.

Hoewel leraren aangeven dat ze de regelgeving omtrent lesgeven wel bij het beroep vinden horen, lijkt er in de resultaten een zekere nuance zichtbaar. Lesgeven wordt belangrijker gevonden dan de andere taken in het onderwijs. Hoewel dat wellicht geen vreemde bevinding is, is het wel van belang dat leraren zich realiseren dat het aanbieden van onderwijs aan leerlingen zowel het primaire als secundaire proces beslaat.

Voor CNV Onderwijs is de aanbeveling om de integratie van het primaire en secundaire proces te stimuleren. Dit dient enerzijds bij de PABO, de informatie die wordt verstrekt over het beroep van leraar zijn, en gedurende de stage te gebeuren. Anderzijds dienen leraren die al in het onderwijs werkzaam zijn bewust te worden gemaakt van de inter-

afhankelijkheid van beide processen en de relatie met het aanbieden van een totaal onderwijspakket.

### **9.3. Leraarniveau: Leren van elkaar**

Zoals aangegeven bij de oplossingen die worden benoemd door leraren, geven zij aan dat ze van elkaar willen leren. Een grote rol hierbij speelt het vertrouwen dat in de kennis en kunde wordt gelegd van collega-leraren. Als teruggegaan wordt naar het theoretisch kader, kan gesteld worden dat leraren vragen om meer professionele structuren waarbinnen zij kunnen werken.

De aspecten die hierbij een rol spelen kunnen alle drie de onderscheiden categorieën aspecten zijn. Leren van elkaar kan immers zowel over het primaire proces, als het secundaire proces, als over de vele veranderingen en vernieuwingen gaan.

De oorzaken die hierbij een rol spelen, zijn ten eerste 'de hoeveelheid invloed', en ten tweede het 'perfectionisme'. Leraren benoemen in de interviews dat zij in hoge mate perfectionistisch zijn, maar dat zij ook niet goed weten hoe ze dit kunnen veranderen in een efficiëntere aanpak van taken. Door van elkaar te leren zouden leraren elkaar kunnen wijzen op perfectionistisch gedrag en elkaar kunnen wijzen op efficiëntere methoden van werken.

Ten aanzien van de mogelijke invloed is naar voren gekomen dat individuele invloed op regelgeving vooraf vaak gemist wordt. Twee scholen geven aan dat ze voldoende invloed op teamniveau ervaren. De andere twee scholen geven aan dat ze ervaren dat er te weinig wordt overlegd tussen directeur en het team, en dat er te weinig draagvlak is voor regels die opgelegd worden. Als er meer contactmomenten zijn tussen collega's, is er een grotere kans dat de leraren als een eenheid kunnen communiceren met de directie, waardoor de mogelijke invloed ook vergroot kan worden. Een oplossing in de vorm van 'leren van elkaar' kan zodoende een bijdrage geven aan de oplossingen voor deze twee oorzaken van regeldruk.

Een mogelijkheid om 'leren van elkaar' in de praktijk te brengen, is door het project 'slimmer organiseren' verder uit te breiden. Bij het project slimmer organiseren van CNV Onderwijs en CNV Schoolleiders komen directeuren van basisscholen bijeen die vinden dat er slimmer gewerkt kan worden op hun school. Dit zijn de zogenaamd vraagscholen. Deze directeuren gaan op bezoek bij een basisschool waarvan bekend is dat deze slim organiseert, bijvoorbeeld doordat er een hoge werktevredenheid is en een laag verloop. De vraagscholen gaan op bezoek bij vier 'aanbodscholen' en krijgen zodoende een ruime variëteit aan slim organiseren te zien. Bij een vervolg van het project slimmer organiseren kan er gewerkt worden aan aandachtspunten die in dit onderzoeksrapport genoemd worden, waarbij de leraren de personen zijn die in het project acteren, in plaats van de hele schoolorganisatie of de directeur.

Daarnaast kan 'leren van elkaar' ook gezien worden als een vorm van samenwerkingsverbanden, waarbij er allianties worden gecreëerd. Met de mogelijke komst van passend onderwijs is er een gezamenlijke verandering die alle leraren zullen ondergaan. Het is uiteraard belangrijk dat leraren voldoende tijd krijgen om aan deze veranderingen te kunnen wennen, maar het creëren van allianties kan ertoe bijdragen dat veranderingen en vernieuwingen soepeler lopen. Daarbij zijn allianties binnen scholen, dus op teamniveau, belangrijk maar ook allianties tussen scholen. Als er namelijk alleen binnen één school allianties worden gecreëerd, blijven mogelijke oorzaken van regeldruk die liggen binnen één school overeind staan. De leraren hebben dan immers geen voorbeeld van andere mogelijkheden omtrent regelgeving in hun school. Daarnaast kan inzicht in de werkwijze van andere scholen ertoe leiden dat er naar een meer efficiënte manier van werken wordt toegegaan.

Allianties creëren hoeft niet alleen te gebeuren tussen collega's. Leraren hebben zelf benoemd dat de relatie met de ouder belangrijk is, en dat er mogelijkheden zouden kunnen zijn om de ouder bepaalde taken over te laten nemen. Onderzocht kan worden waarom activiteiten zoals schoolkamp, schoolmusical, sinterklaas, kerst en Pasen door leraren georganiseerd worden en wat de daadwerkelijke voordelen zijn van de interne organisatie. Er zijn namelijk scholen waarbij veel activiteiten door ouders worden georganiseerd, en onder het motto van 'leren van elkaar', is het een aandachtspunt dat naar voren gebracht kan worden.

Voor CNV Onderwijs is de aanbeveling om een vorm van 'leren van elkaar' in de praktijk te brengen. Daarbij staat voorop dat 'leren van elkaar' ook door de leraren als een oplossing is aangedragen. 'Leren van elkaar' kan aanvullend gezien worden als een mogelijkheid om allianties binnen en tussen scholen en verschillende partijen te creëren om sommige taken beter, of anders, te laten verlopen.

#### **9.4. Schoolniveau: Autonomie van de leraar & autonomie van de school**

In het theoretisch kader is rondom New Public Management naar voren gekomen dat de autonomie van leraren en van de school zelf steeds verder ingeperkt wordt. Al vele jaren is er een verandering gaande van het voorschrijven van regels door de overheid, naar het afnemen van verantwoording aan de achterkant. De trend van New Public Management heeft niet voor een vermindering van het aantal regels gezorgd. Farrell & Morris (1999) constateerden dat bureaucratie nog altijd rijkelijk aanwezig is in de publieke sector. Het naleven van alle regels die voortkomen uit de verantwoordingsplicht zorgt ervoor dat professionals, in dit geval leraren, steeds minder zelf kunnen beslissen. Daarmee neemt hun autonomie dus af. (Kitchener, Kirkpatrick & Whipp, 2000)

In de resultaten is deze kleine autonomie zeer zichtbaar bij het gebrek aan invloed dat wordt ervaren, maar ook in de wijze waarop er gesproken wordt over de overheid. De overheid wordt aangeduid als 'die daarboven', daarmee refererend aan het feit dat de regels van ver weg naar de leraren toe komen. Vaak wordt hierbij een passieve houding aangenomen, en worden de regels 'gewoon' aangenomen. Door deze passieve houding wordt het gebrek aan autonomie duidelijk, leraren hebben niet het gevoel dat zij zeggenschap hebben om in te gaan tegen de veranderende en nieuwe regels.

De leraren beschrijven een vermindering in autonomie door de overheid minder dan dat directeuren en bovenschools managers dat doen. Dat is verklaarbaar doordat leraren de overheid als een instantie die ver weg van hen staat ervaren. Leraren beschrijven de autonomie wel op school en bovenschools niveau.

Op bovenschools niveau gaat het om de uniformiteit in het schoolbestuur. De leraren van het groot schoolbestuur geven aan dat er veel uniformiteit gewenst wordt vanuit het schoolbestuur. De uniformiteit is een oorzaak van regeldruk doordat de uniformiteit ervoor zorgt dat er nieuwe vakken en nieuwe methodes ontstaan. Des te meer uniformiteit er is binnen een schoolbestuur, des te minder autonomie hebben de afzonderlijke scholen. En waar de afzonderlijke scholen minder autonomie hebben, des te minder wordt er voorgelegd aan de leraren, dat wordt immers vanuit het schoolbestuur bepaald. Hiermee is de uniformiteit die de schoolbesturen nastreven van invloed op de mogelijkheden tot invloed van de leraren, en de daarmee ook op de ervaren autonomie. Vanuit de éénpitter worden voordelen van het ontbreken van bovenschools management beschreven ten aanzien van regeldruk van leraren. Doordat er niet geconformeerd hoeft te worden aan een bovenschools management, kan de éénpitter meer wendbaar handelen. De directrice kan daardoor, naar eigen zeggen, een menselijk personeelsbeleid voeren. Als resultaat hiervan komt in de interviews naar voren dat de leraren van de éénpitter in mindere mate regeldruk ervaren dan leraren van andere scholen. Zij benoemen hiervoor de mogelijkheden tot invloed, en het feit dat de directrice hen naar hun mening vraagt, daarmee aanspraak makend op de professionaliteit van de leraar en ook de autonomie.

Voor CNV Onderwijs is de aanbeveling om de autonomie van leraren en van scholen te bevorderen. Door leraren meer invloed te laten hebben op het onderwijsproces kan er minder regeldruk worden ervaren. Hierbij kan er gedacht worden aan invloedsmogelijkheden binnen de school, het aanspreken van de professionaliteit van de leraar, maar ook een vermindering van de uniformiteit op bovenschools niveau. Voor dat laatste kan er gewerkt worden aan een mogelijkheid tot individualiteit van scholen binnen één bestuur door de gemeenschappelijkheid van de verschillende scholen anders te accentueren.

#### **9.4. Schoolniveau: Rol schoolleider**

De schoolleider komt op verschillende plaatsen in dit onderzoek naar voren. In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat de schoolleider ten aanzien van de professionele structuren een grote rol speelt in de professionele mogelijkheden van de leraar. Doordat er steeds meer gelet wordt op het leveren van een prestatie worden de werkzaamheden van de leraar ingeperkt. De professionele bewegingsvrijheid van een leraar kan op deze wijze door de schoolleider worden beperkt (Stevenson, 2007). Het vertrouwen dat een schoolleider geeft aan de professionele houding van de leraar is hierbij belangrijk.

Daarnaast is er sprake van een tweede invloedsmogelijkheid van de schoolleider op de regeldruk van de leraren. Ballet & Kelchtermans (2009) gaven aan dat de manier waarop directeuren hun taken benaderen, en de concrete invulling daarvan, van grote invloed is op hoe leerkrachten werkgerelateerde veranderingen ervaren, ermee omgaan en er betekenis aan geven. De regeldruk die leraren ervaren, bijvoorbeeld via het aspect veel veranderingen & vernieuwingen, kan gebufferd worden door de schoolleider.

Schoolleiders zijn niet alleen van invloed op de regeldruk van leraren, ze worden ook aangeduid als een oorzaak. Als oorzaak van regeldruk via de schoolleider wordt door leraren aangegeven dat er sprake is van ad hoc toevoeging van taken op de jaarplanning. Via regelgeving worden deze taken toegevoegd aan het takenpakket, en hierdoor voelen leraren de verplichting om de taak ook uit te voeren, wat voor druk zorgt. Het lijkt hierbij belangrijk dat schoolleiders een gedegen jaarplanning voorafgaand aan het nieuwe schooljaar klaar hebben. Dit zou aan de professionaliteit van de schoolleider kunnen liggen, maar anderzijds ook aan de mogelijkheden die de schoolleider heeft om een jaarplanning aan het begin van het schooljaar af te hebben. Een andere taak van de schoolleider lijkt bij de oorzaak 'mogelijkheid tot invloed' te liggen, doordat de schoolleider ervoor dient te zorgen dat leraren zich gehoord voelen. Hierbij is het van belang dat de mogelijkheid tot invloed niet alleen achteraf plaatsvindt, maar ook voordat een regel wordt ingevoerd.

Een derde taak die haakt aan de taak van een schoolleider is de te vaak veranderende regels. Een schoolleider zou ervoor moeten zorgen dat de werklast van leraren gereguleerd wordt, en dat er niet teveel veranderingen tegelijkertijd doorgevoerd worden.

Als oplossing benoemen leraren dat er sprake dient te zijn van een betere communicatie. Leraren willen dat nieuwe regels eerder worden gecommuniceerd, en daarnaast verlangen zij dat de schoolleider kordaat optreedt en beslissingen neemt. Hieruit blijkt dat leraren in het voortraject van regelvorming op de hoogte gehouden willen worden, en ook inspraak willen hebben. Als er echter beslissingen moeten worden genomen, dan is het de taak van de directeur om met de gegevens van iedereen een knoop door te hakken.

Met betrekking tot de schoolleider zou de leidinggevende stijl een rol kunnen spelen. Het is opvallend dat de leraren van de éénpitter benoemen dat hun, vrouwelijke, directeur een manier van leidinggeven hanteert waarbij zij zich gewaardeerd en gehoord voelen.

Aan CNV Onderwijs is de aanbeveling om de schoolleider eens flink onder de loep te nemen. Hierbij kan CNV Onderwijs door middel van cursussen de professionaliteit van de schoolleider verbeteren, maar bijvoorbeeld intern met deskundigen mogelijkheden richting CNV Schoolleiders bezien of bij de instanties voor de opleiding voor schoolleiders aan de bel trekken. De schoolleider is immers niet alleen van invloed op de regeldruk van leraren, hij (of zij) is ook verantwoordelijk voor verschillende oorzaken van regeldruk. Een verandering in de leidinggevende stijl zou hiervoor wellicht een mogelijkheid kunnen zijn, als naar de vrouwelijke directeur gekeken wordt. In ieder geval is een professionele slag bij de schoolleider noodzakelijk. Verbeteringen in een professionele houding van de schoolleider dienen te liggen op het terrein van het wekken van vertrouwen door de schoolleider voor leraren, het algemeen communiceren met leraren, het bewaken van het aantal taken en veranderingen bij leraren en de wijze waarop er door de schoolleider wordt omgegaan met regeldruk. Ten aanzien van de jaarplanning kan er actie worden ondernomen op het gebied van de mogelijkheden van de schoolleider om een gedegen jaarplanning voorafgaand aan het schooljaar af te hebben, daarmee doelend op zowel de mogelijkheden van de schoolleider zelf als door invloed vanuit de externe omgeving.

### **9.5. Schoolniveau: Vergaderingen**

Opvallend is dat er tussen de verschillende scholen grote verschillen zijn in de hoeveelheid vergaderingen en de regeldruk die daarvan wordt ervaren. Dit lijkt tweeledig. Allereerst zou er gekeken kunnen worden naar een optimale frequentie van vergaderingen. Anderzijds benoemen leraren dat zij het vervelend vinden dat ze terug dienen te komen voor een vergadering op een dag dat zij geen les geven. Dit kan enerzijds komen doordat leraren niet het besef hebben dat deze uren in hun takenpakket zijn opgenomen, en daarbij een vast onderdeel zijn van hun werkweek en normjaartaak. Anderzijds zou het zo kunnen zijn dat het besef er wel is, maar dat leraren willen vergaderen op reguliere werkdagen. In dat geval dienen leraren nog altijd beter inzicht te krijgen in samenstelling van de normjaartaak, en wat de gevolgen zouden zijn als de vergaderingen op lesgevendende dagen vallen. Leraren zouden daarbij als een professional kunnen worden gezien, en een kans geboden kunnen worden om mee te denken over de inrichting van de normjaartaak. Dit refereert daarmee enerzijds terug naar het onderscheid in primair en secundair proces, en anderzijds naar de autonomie van de leraar. Uit de interviews lijkt het onderscheid in primair en secundair proces belangrijker, voornamelijk omdat leraren het terugkomen benoemen als 'vergaderingen op dagen dat ik eigenlijk niet werk'.

Aan CNV Onderwijs ligt hier de aanbeveling om te stimuleren dat een ideale methode van vergaderingen in de praktijk gebracht kan worden. De grote verschillen tussen scholen lijkt erop te duiden dat er geen systeem aan de schoolleiders wordt meegegeven over een ideale, maar bovenal ook efficiënte, manier van vergaderen. Er kunnen goede en minder goede voorbeeldscholen zijn waarbij uitwisseling van tips en trucs tot een oplossing zou kunnen leiden. Ook ligt hier de aanbeveling om ervoor te zorgen dat leraren op de hoogte zijn van de indeling van de normjaartaak met betrekking tot vergaderingen. Beide onderdelen van de aanbeveling zouden geïntegreerd kunnen worden in het bestaande cursusaanbod van CNV Onderwijs, of zichzelf kunnen ontwikkelen tot een losstaande, nieuwe cursus.

### **9.6. Schoolniveau & Overheidsniveau: Regels dubbelop**

In het theoretisch kader is door Noordegraaf en Sterrenburg (2009a) al aangegeven dat handelingen die dubbelop moeten worden verricht een oorzaak zijn van verantwoordingsdruk. In dit onderzoek naar regeldruk kwam dubbelop registreren ook als een oorzaak van regeldruk naar voren. Dat handelingen en/of registratie dubbelop dient te gebeuren lijkt volkomen nodeloos, of in ieder geval niet efficiënt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de periodieke rapporten.

Het huidige onderzoek heeft niet in kaart gebracht welke regels dubbelop geregistreerd dienen te worden. Enkele voorbeelden zijn aan bod gekomen, maar zullen niet het totale probleem in kaart brengen. Aan CNV Onderwijs wordt dan ook de aanbeveling gedaan om deze regels in kaart te brengen en hierna deze informatie te overleggen aan scholen en overheid. Een kanttekening hierbij is dat het hierbij gaat om handelingen en registraties die vanuit regelgeving dubbelop dienen te gebeuren. In het geval dat leraren handelingen zélf dubbelop doen, betreft het een andere problematiek.

### **9.7. Overheidsniveau: Een lobby ten aanzien van...**

Leraren geven bij de oplossing 'combinatie praktijk en theorie' weer dat zij vinden dat de overheid niet weet wat er zich in de klas afspeelt. Of de overheid daadwerkelijk wereldvreemd is ten aanzien van de leraar in de klas is een ander verhaal; de leraar ziet de overheid in elk geval niet. In de resultaten van het onderzoek komt de overheid ook meerdere keren duidelijk terug. Maar eerst is het van belang bij het contextuele kader te beginnen. Daarin werd duidelijk dat de overheid al diverse rapporten heeft laten schrijven met betrekking tot regeldruk. Voor de overheid lijkt het daarmee een onderwerp dat zeer van belang is. Echter, projecten zoals 'OCW ontregelt' hebben geen enkele regel weggenomen ten behoeve van de leraar, alleen voor de schoolleider. Dus hoewel zo'n project heel mooi klinkt, heeft het geen effect op de regeldruk van leraren in het basisonderwijs. Daarmee blijkt op twee verschillende punten dat de overheid de



regeldruk van basisschoolleraars niet goed aanpakt. Enerzijds treft het project 'OCW ontregelt' niet de basisschoolleraars, en anderzijds is uit de resultaten gebleken dat het schrappen van regels niet zomaar een oplossing van regeldruk biedt.

In het theoretisch kader komt de overheid vooral terug in het kader van New Public Management. Hoewel de overheid vaak aangeeft dat zij minder regels voorschrijft, blijkt hieruit dat deze regels, hoewel in een andere vorm, nog steeds bestaan. De mooie woorden van de overheid dienen in die context dus in een ander licht gezien te worden. Daarnaast geven Noordegraaf & Sterrenburg (2009a) aan dat het invullen van formulieren onder een dreiging dat de onderwijsinspectie wellicht langskomt, een probleem is. Het invullen van een formulier waarbij het onzeker is of er ooit naar gekeken wordt, is het probleem.

De overheid komt zeer duidelijk terug in de resultaten, en als eerste bij de aspecten van regeldruk. De vele vernieuwingen en veranderingen, met als grootste aankomende verandering 'passend onderwijs', worden volgens de leraren veelal geïnitieerd vanuit de overheid. Maar niet alleen deze veranderingen, ook de registratie rondom zorgleerlingen met de bijbehorende handelingsplannen en de cito-toets wordt door de overheid geïnitieerd. Rondom zorgleerlingen wordt de verplichte herindicatie aangedragen. Het afnemen van de cito-toets, de inhoudelijke verplichting, is niet zozeer het probleem, maar wel het bijhouden van een leerlingvolgsysteem waarbij de cito-toets een middel is (de informatieverplichting).

Ten aanzien van de oorzaken van regeldruk komt de overheid voornamelijk terug bij de vele veranderingen. Daarnaast is de onderwijsinspectie een punt, doordat deze als druk wordt ervaren omdat deze controle volgens leraren onnodig is door de interne motivatie om verantwoording correct af te leggen.

De aanbeveling aan CNV Onderwijs neemt het perspectief van de vakbond als gesprekspartner van de overheid. De punten die in een lobby naar de overheid aan bod dienen te komen zijn NPM als algemeen perspectief, en specifiek de verantwoordingsdruk en veranderingen.

De overheid, maar ook CNV Onderwijs, dienen zich ervan bewust te zijn dat het veranderen van de plaats van regels niet gelijk is aan het verminderen van regeldruk. De trend van New Public Management zorgt ervoor dat het niet meer wordt voorgeschreven, maar wel achteraf wordt getoetst. De aanbeveling aan CNV Onderwijs is om NPM te gebruiken als een bril om naar de regelgeving van de overheid te kijken. Door dit perspectief aan te nemen kan er kritischer naar de overheid gekeken worden, en kunnen veranderingen in regels zorgvuldiger geëvalueerd worden.

Ten tweede dient er een lobby te zijn ten aanzien van de informatieverplichtingen vanuit de onderwijsinspectie. Immers, als regels worden voorgeschreven dan is het vanuit de leraren verplicht om het te doen, en zullen zij het ook correct uitvoeren vanuit hun

interne motivatie. De verandering naar verantwoordingsplicht zorgt ervoor dat het eigenlijk nog altijd verplicht is, maar dat het ook nog verantwoord dient te worden. Leraren ervaren dit als dubbelop. In een lobby naar de overheid kan CNV Onderwijs naar voren brengen dat de wijze waarop er verantwoording afgelegd dient te worden, niet aansluit bij de interne motivatie en professionaliteit van leraren, en dat dit op een andere wijze vorm gegeven dient te worden.

Ten derde dient de overheid zich bewust te zijn van de vele veranderingen die op de leraren afkomen, en de beperking van de middelen die de leraren daarbij ervaren. CNV Onderwijs kan hier als vakbond als een waakhond fungeren, en een teveel aan veranderingen signaleren en dit dan aangeven bij de overheid.

# 10 Referenties

- Abel, M. H., & Sewell, J. (1999). Stress and burnout in rural and urban secondary school teachers. *The Journal of educational research*, 92, 287 – 293.
- Addi-Raccah, A., & Arviv-Elyashiv, R. (2008). Parent empowerment and teacher professionalism: Teachers' Perspective. *Urban Education*, 43, 394 – 415.
- Antoniou, A. S., Polychroni, F., & Vlachakis, A. N. (2006). Gender and age differences in occupational stress and professional burnout between primary and high-school teachers in Greece. *Journal of Managerial Psychology*, 21, 682 – 690.
- Arnott, M., & Menter, I. (2007). The same but different? Post-devolution regulation and control in education in Scotland and England. *European Educational Research Journal*, 6, 250 – 265.
- Ball, S. J. (1993). Education policy, power relations and teachers' work. *British Journal of Educational Studies*, 21, 106 – 121.
- Ballet, K., & Kelchtermans, G. (2009). Struggling with workload: primary teachers' experience of intensification. *Teaching and Teacher Education*, 25, 1150 – 1157.
- Ballet, K., Kelchtermans, G., & Loughran, J. (2006). Beyond intensification towards a scholarship of practice: analysing changes in teachers work lives. *Teachers and Teaching*, 12, 209 – 229.
- Barmby, P. (2006). Improving teacher recruitment and retention: the importance of workload and pupil behaviour. *Educational Research*, 48, 247 – 265.
- Bates, R. (2004). Regulation and autonomy in teacher education: government, community or democracy? *Journal of Education for Teaching*, 30, 117 – 130.
- Bauch, P. A., & Goldring, E. B. (2000). Teacher work context and parent involvement in urban high schools of choice. *Educational Research and Evaluation*, 6, 1 – 23.
- Blasé, J. (1987). The politics of teaching: The teacher-parent relationship and the dynamics of diplomacy. *Journal of Teacher Education*, 38, 53 – 60.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en Doen*. Den Haag: Boom Onderwijs.
- Bottery, M., & Barnett, R. (1996). The challenge to professionals from the New Public Management: Implications for the teaching profession. *Oxford Review of Education*, 22, 179 – 198.
- Bovens, M. A. P., & Schillemans, T. (2009) *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Bovens, M. A. P., & 't Hart, P. (2005). Publieke verantwoording: Zegen en vloek. In: Bakker, W. E., & Yesilkagit, A. K. (Eds.) *Publieke verantwoording*. Amsterdam: Boom.

- Boxall, P., & Purcell, J. (2007). *Strategy and Human Resource Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Burgh van de, W. (2009). De regulering van professionals: twee botsende perspectieven. In: Jansen, T., Brink van den, G., & Kole, J. (Eds.) *Beroepstrots een ongekende kracht*. Amsterdam: Boom.
- Calgren, I. (1999). Professionalism and teachers as designers. *Journal of curriculum studies*, 31, 43 – 56.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1987). The support of autonomy and the control of behaviour. *Journal of Personality and Social Psychology*, 53, 1024 – 1037.
- Ecorys-Nei (2004). *Regeldruk voor OCW-instellingen*. Verkregen via Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: <http://www.minocw.nl/actueel/beleidsonderzoeken/10/regeldruk-voor-ocwinstellingen.html>
- Evans, L. (2007). Professionalism, professionalism and the development of education professionals. *British Journal of Educational Studies*, 56, 20 – 38.
- Farrell, C. M., & Morris, J. (1999). Professional perceptions of bureaucratic change in the public sector: GPs, Headteachers and Social Workers. *Public Money & Management*, 19, 31 – 36.
- Galton, M. (2008). Teachers under pressure: the impact of government policies on teachers' working lives. *Education Review*, 21, 39 – 48.
- Gestel van, R. A. J., & Hertogh, M. L. M. (2006). Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie. Den Haag: WODC/ Ministerie van Justitie.
- Gitlin, A. (2001). Bounding teacher decision making: the threat of intensification. *Educational policy*, 15, 227 – 257.
- Green-Reese, S., Johnson, D. J., & Campbell, W. A. (1991). Teacher job satisfaction and job stress: school size, age and teaching experience. *Education*, 112, 247 – 252.
- Grosch, W. N., & Olsen, D. C. (2000). Clergy Burnout: an integrative approach. *Journal of Clinical Psychology*, 56, 619 – 632.
- Hargreaves, A. (1994). *Changing Teachers, Changing Times: teachers' work and culture in postmodern age*. New York: Teachers College Press.
- Hargreaves, A. (2000). Four ages of professionalism and professional learning. *Teachers and Teaching: History and Practice*, 6, 151 – 182.
- Helgøy, I., Homme, A., & Gewirtz, S. (2007). Local autonomy or state control? Exploring the effects of new forms of regulation in education. *European Educational Research Journal*, 6, 198 – 202.
- Helm, D. (2006). Regulatory reform, capture and the regulatory burden. *Oxford Review of Economic Policy*, 22, 169 – 185.
- Hoggett, P. (1996). New modes of control in the public service. *Public Administration*, 75, 9 – 32.

- Hood, C. (1991). Public management for all seasons?. *Public Administration*, 69, 3 – 19.
- Hopkins, T. D. (1997). Developing general indicators of regulatory costs. In: OECD. (Eds.) *Regulatory impact analyses: best practice in OECD countries*. Parijs: OECD.
- Horn van, J. E., Taris, T. W., Schaufeli, W. B., & Schreurs, P. J. G. (2004). The structure of occupational well-being: a study among Dutch teachers. *Journal of occupational and organizational psychology*, 77, 365 – 375.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85, 279 – 299.
- IPAL (2003). *Meten is weten*. Verkregen via 'minder administratieve lasten': <http://www.minderadministratievelasten.nl/files/metenisweten.pdf>
- ITS (2008). *Beleving van regeldruk in het onderwijs*. Verkregen via Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: <http://www.minocw.nl/documenten/49254a.pdf>
- Jepson, E., & Forrest, S. (2006). Individual contributory factors in teacher stress: the role of achievement striving and occupational commitment. *British Journal of Educational Psychology*, 76, 183 – 197.
- Jones, N. (2002). The tandem project - inspiring the teacher: South west regional pilot programme 2001. *Education Review*, 15, 29 – 34.
- Kitchener, M., Kirkpatrick, I., & Whipp, R. (2000). Supervising professionals work under new public management: evidence from an 'invisible trade'. *British Journal of Management*, 11, 213 – 226.
- Lane, J. (2000). *New Public Management*. Londen, Routledge.
- Linker, P. (2009). Verantwoording over prestaties. In: Bovens, M. A. P., & Schillemans, T. (Eds.) *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Lundberg, U., & Frankenhaeuser, M. (1999). Stress and workload of men and women in high-ranking positions. *Journal of Occupational Health Psychology*, 4, 142 – 151.
- Meyer, J., Scott, W. R., & Strang, D. (1987). Centralization, fragmentation, and school district complexity. *Administrative Science Quarterly*, 32, 186 – 201.
- Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (z.d.). *Reductievoorstellen Overheid*. Gevonden op 24 maart 2010, op: <http://www.bzk.nl/onderwerpen/dienstverlening-van/regeldruk-en/reductievoorstellen/reductievoorstellen?VstSrt=Grp&VstThm=&VstGrp=&VstMin=&VstDiw=>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Reductie administratieve lasten*. Verkregen via Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: <http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2005-doc-16687.pdf>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Nota werken in het onderwijs*. Verkregen via Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: <http://www.minocw.nl/documenten/48141.pdf>

- Mooij, T., & Warmerdam, J. (1998). *Verminderen van werkbelasting in het basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Noordegraaf, M., & Sterrenburg, J. (2009a). Publieke professionals en verantwoordingsdruk. In: Bovens, M. A. P., & Schillemans, T. (Eds.) *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Noordegraaf, M., & Sterrenburg, J. (2009b). Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten. In: Jansen, T., Brink van den, G., & Kole, J. (Eds.) *Beroepstrots een ongekende kracht*. Amsterdam: Boom.
- OECD (2004). *The quality of the teaching workforce*. Verkregen via Organization for Economic Co-operation and Development:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/17/9/29478720.pdf>
- Onderwijsinspectie (2010). *Hoe gaat de inspectie te werk?*. Gevonden op 16 april, op:  
<http://www.onderwijsinspectie.nl/site/onderwerpen/Toezicht/Algemeen>
- Onderwijsraad (2004). *Bureaucratisering in het onderwijs: verkenning*. Verkregen via Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:  
<http://www.minocw.nl/documenten/brief2k-2004-doc-11333a.pdf>
- Paauwe, J. (2004). *HRM and performance: Achieving long term viability*. New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford: University press.
- Profnews (2010). *Basisonderwijs kampt met lerarentekort*. Gevonden op 16 maart 2010, op:  
<http://www.profnews.nl/927415/basisonderwijs-kampt-met-lerarentekort>
- Regiogroep Regeldruk (2008). *Weten is meten II*. Verkregen via Actal:  
[http://www.actal.nl/upload/Meten\\_is\\_Weten\\_2.pdf](http://www.actal.nl/upload/Meten_is_Weten_2.pdf)
- Rijksoverheid (2010a). *Hoe de basisschool werkt*. Gevonden op 16 april 2010, op:  
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/basisonderwijs/hoe-de-basisschool-werkt>
- Rijksoverheid (2010b). *Wat is het project Weer Samen Naar School?* Gevonden op 18 mei, 2010 op:  
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/wat-is-het-project-weer-samen-naar-school-wsns.html>
- Schaufeli, W. B., Daamen, J., & Mierlo van, H. (1994). Burnout among Dutch teachers: an MBI-Validity study. *Educational and Psychological Measurement*, 54, 803 – 812.
- Scienceguide (2009). *Een veel te beperkt deel van onze maatschappij staat voor de klas*. Gevonden op 16 maart 2010, op:  
<http://www.scienceguide.nl/200904/een-veel-te-beperkt-deel-van-onze-maatschappij-staat-voor-de-klas.aspx>

- Smithers, A. & Robinson, P. (2003). *Factors affecting teachers' decisions to leave the profession*. Nottingham: Department for Education and Skills.
- STAMOS (2009a). *Schoolbesturen in basisonderwijs*. Gevonden op 12 maart 2010, op: <http://www.stamos.nl/index.bms?verb=showitem&item=3.25>
- STAMOS (2009b). *Leerlingen/studenten per onderwijsinstelling in basisonderwijs*. Gevonden op 31 mei 2010, op: <http://www.stamos.nl/index.bms?verb=showitem&item=3.27>
- STAMOS (2009c). *Werkgelegenheid, naar fte, naar geslacht (%) in basisonderwijs*. Gevonden op 31 mei 2010, op: <http://www.stamos.nl/index.bms?verb=showitem&item=3.1.1>
- Stevenson, H. (2007). Changes in teachers' work and the challenges facing teacher. *International electronic journal for leadership in learning*, 11, 13 – 23.
- Todd, E. S., & Higgins, S. (1998). Powerless in professional and parent partnerships. *British Journal of Sociology of Education*, 19, 227 – 236.
- Tolofari, S. (2005). New public management and education. *Policy Futures in Education*, 3, 75 – 89.
- Tschannen-Moran, M. (2009). Fostering teacher professionalism in schools: The role of leadership orientation and trust. *Educational Administration Quarterly*, 45, 217 – 247.
- Veldhoven van, M., Broersen, J. P. J., & Fortuin, R. J. (1999). *Werkstress in beeld. Psychosociale arbeidsbelasting en werkstress in Nederland*. Amsterdam: SKB.
- Vermeeren, B., & Wit de, B. C. (2008). Docenten onder druk? De invloed van schoolgrootte op de arbeidssatisfactie van docenten in het voortgezet onderwijs. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 24, 288 – 305.
- Volkskrant (2009). *De onderwijsagenda*. Gevonden op 10 februari 2010, op: [http://www.deonderwijsagenda.nl/vraagstukken.php#Organisatorische rompslomp belemmert steeds vaker het gewone lesgeven](http://www.deonderwijsagenda.nl/vraagstukken.php#Organisatorische_rompslomp_belemmert_steds_vaker_het_gewone_lesgeven)
- Veen van, K., Slegers, P., Bergen, T., Klaassen, C. (2001). Professional orientations of secondary school teachers towards their work. *Teaching and Teacher Education*, 17, 175 – 194.
- Yukl, G. (2006). *Leadership in organizations*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education.

# Bijlage: Topiclijsten

## Vorbereiding Theorie

Bij alles wil ik eerst weten wat ze zelf ervaren. Daarna kan teruggevallen worden op de aspecten die in de literatuur naar voren komen. De aspecten uit de literatuur zijn op een abstract niveau. Het is daarom aan de geïnterviewden om dit zelf concreter te maken. De genoemde aspecten en oorzaken komen daardoor niet terug in de topiclijst. Het is immers niet de bedoeling van het onderzoek om dit te testen, maar om uit te zoeken wat er aan de hand is. Als het moeilijk is om het gesprek op gang te brengen, is het wel een goede basis om op terug te vallen.

1. Aspecten
  - a. Eigen ervaring
    - i. Professionaliteit (mogelijkheden vanuit organisatie en zelf als professional)
    - ii. Verantwoording
    - iii. Verantwoording naar ouders
    - iv. Autonomie
2. Oorzaken
  - a. Regels
  - b. Bestuurlijk niveau
  - c. Verwachtingen van eigen taak
  - d. Oorzaken verantwoordingsdruk
    - i. Aantal handelingen
    - ii. Handmatigheid
    - iii. Dubbel uitvoeren van regels
    - iv. Routine of incidenteel
    - v. Ondersteuning
3. Mogelijke oplossingen
  - a. Eigen ervaringen

Daarnaast wil ik bekijken of het type schoolbestuur van invloed is op de regeldruk, en hoe de regeldruk van leraren in de keten binnen de onderwijsinstelling wordt gepercipieerd.



## Interviews leraren

### 1. Concept regeldruk

Uit de literatuur is naar voren gekomen dat het moeilijk is om regeldruk te definiëren. Het is daarom van belang eerst overeenstemming te bereiken over het onderwerp van het interview.

Ik wil eerst graag wat vragen over regeldruk in het algemeen. Het gaat hier dus nog niet om de ervaringen met regeldruk, maar meer hoe u tegen dit concept aankijkt.

- a. Wat verstaat u, algemeen genomen, onder regeldruk? (*theoretische basis*)

Samenvattend is objectieve regeldruk het totaal van regels ingesteld door de overheid of een ander niveau in het onderwijssysteem. De subjectieve regeldruk is de last die van het totaal aan regels wordt ervaren, welke uitgedrukt kan worden in administratieve lasten, informatieverplichtingen of inhoudelijke verplichtingen.

- b. Heeft, in uw optiek, dit te maken met wat onder 'leraar zijn' wordt verstaan? (*Aspect: verwachtingen, primaire en secundaire proces*)

### 2. Eigen ervaring met regeldruk: aspecten

Ik wil nu graag ingaan op uw ervaringen met regeldruk. U mag nu noemen wat u wilt, ik zal straks nog enkele specifieke vragen stellen. (Mocht de leraar geen regeldruk kunnen noemen, of vindt diegene het lastig om te beginnen, dan kan ingegaan worden op de aspecten)

- a. Ervaart u regeldruk? (*Basis*)
- b. Waaruit bestaat regeldruk allemaal? (*aspecten algemeen*)
- c. Welke regels zorgen voor de meeste regeldruk? (*aspect: regels*)
- d. Vindt u dat de school u de gelegenheid geeft naar eigen inzicht met regels om te gaan? (*Professionaliteit & Autonomie*)
- e. Vindt u dat u over de vaardigheden beschikt om met regels om te gaan? (*professionaliteit*)
- f. Wat is voor u het verschil tussen regels die verantwoording met zich mee brengen, en regels zonder verantwoording? (*verantwoording*)
- g. Hoe ziet u de combinatie tussen regeldruk en verantwoording naar ouders? (*verantwoording naar ouders*)

### 3. Eigen ervaring met regeldruk: Oorzaken

- a. Wanneer ervaart u iets als een last, zijn er andere factoren die een werkzaamheid tot een last of een gewone taak maken? (*praktische oorzaken*)
  - i. Aantal handelingen
  - ii. Handmatigheid
  - iii. Dubbel uitvoeren van regels
  - iv. Routine of incidenteel
  - v. Ondersteuning

### 4. Regeldruk en leidinggevend

De vragen zijn zo opgebouwd dat eerst wordt gevraagd naar aspecten van regeldruk, daarna naar de oorzaken en vervolgens naar mogelijke oplossingen.

- a. Hoe ziet u de relatie tussen regeldruk en uw leidinggevende? (*aspecten leidinggevende*)
- b. Welke regels legt uw leidinggevende u op? (*aspecten door leidinggevende*)
- c. Op welke manier beïnvloedt uw leidinggevende uw regeldruk? (*oorzaken door leidinggevende*)
- d. Wat zou uw leidinggevende kunnen doen om uw regeldruk te verlagen? (*oplossingen door leidinggevende*)

### 5. Regeldruk en bovenschools management

Indien bovenschools management

- a. Hoe ziet u de relatie tussen regeldruk en uw bovenschools management?
- b. Welke regels verschaft het bovenschools management?
- c. Op wat voor manieren heeft het bovenschools management invloed op uw regeldruk?
- d. Wat zou het bovenschools management kunnen doen om uw regeldruk te verlagen?

Indien geen bovenschools management:

- a. U heeft geen bovenschools management, hoe denkt u dat dit uw regeldruk beïnvloedt?

## 6. Regeldruk en bestuur, OCW, SZW en gemeenten (optioneel)

We hebben besproken hoe de relatie tussen regeldruk en uw school en bovenschools management is. Een deel van de regeldruk wordt veroorzaakt door het ministerie van OCW en SZW en door de gemeenten.

- a. In hoeverre vindt u dat uw regeldruk door deze instanties wordt bepaald?  
(*oorzaken*)
- b. Wat zouden deze instanties kunnen doen om uw regeldruk te verlagen?  
(*oplossingen*)

## 7. Oplossingen voor regeldruk

- a. Wat is volgens u dé oplossing voor regeldruk?
- b. En welke oplossingen zouden volgens u nog meer kunnen werken?
- c. Op welk niveau in de keten (leidinggevenden, bovenschools management, overheid) is de meeste winst te behalen?
- d. Wat kunt u zelf doen om beter om te kunnen gaan met regeldruk?
  - i. Wat heeft u daarvoor nodig?

Zijn er nog dingen onderbelicht die u nog naar voren wilt brengen?

## **Interviews leidinggevende / bovenschools management**

Allereerst dient duidelijk te worden dat het gaat om regeldruk bij leraren. Er wordt in dit onderzoek niet gevraagd naar de regeldruk die leidinggevendenden ervaren, het gaat om hun visie op de regeldruk van leraren en de aspecten, oorzaken en mogelijke oplossingen die zij zien.

### 1. Concept regeldruk

Ik wil eerst graag wat vragen over regeldruk in het algemeen. Het gaat hier dus nog niet om de ervaringen met regeldruk van leraren, maar meer hoe u tegen dit concept aankijkt.

- a. Wat verstaat u, algemeen genomen, onder regeldruk?

Samenvattend is objectieve regeldruk het totaal van regels ingesteld door de overheid of een ander niveau in het onderwijssysteem. De subjectieve regeldruk is de last die van het totaal aan regels wordt ervaren, welke uitgedrukt kan worden in administratieve lasten, informatieverplichtingen of inhoudelijke verplichtingen.

- b. Heeft, in uw optiek, dit te maken met wat onder 'leraar zijn' wordt verstaan?
- c. Vindt u dat leraren te maken hebben met regeldruk?

### 2. Aspecten van regeldruk

- a. Waar bestaat regeldruk volgens u uit?

### 3. Aspecten van regeldruk: diverse

- a. Vindt u dat de school u de gelegenheid geeft naar eigen inzicht met regels om te gaan? (*Professionaliteit & Autonomie*)
- b. Vindt u dat leraren beschikken over de vaardigheden om met regels om te gaan? (*Professionaliteit*)
- c. Wat is voor u het verschil tussen regels die verantwoording met zich mee brengen, en regels zonder verantwoording? (*verantwoording*)
- d. Hoe ziet u de combinatie tussen regeldruk en verantwoording naar ouders? (*verantwoording naar ouders*)
- e. In hoeverre heeft dit in uw optiek te maken met de taak zoals die door leraren wordt gezien? (*verwachtingen*)

#### 4. Oorzaken van regeldruk

Ik wil nu verder ingaan op de oorzaken van regeldruk

- a. Wat zijn volgens u de oorzaken van regeldruk bij leraren?
- b. Welke factoren maken dat iets als een last wordt gezien door leraren?
  - i. Aantal handelingen
  - ii. Handmatigheid
  - iii. Dubbel uitvoeren van regels
  - iv. Routine of incidenteel
  - v. Ondersteuning
- c. Is regeldruk bespreekbaar binnen uw team?
- d. Wordt het besproken, en wat zijn de acties hierop?

#### 5. Oorzaken van regeldruk: bestuurlijk niveau & regels

In de keten van het onderwijs zijn er verschillende mogelijke niveaus waarop regels ontstaan die van invloed zijn op de regeldruk van leraren. Ik wil deze keten graag met u langslopen

- a. Welke regels komen van u af, die van invloed kunnen zijn op de regeldruk van leraren?
- b. Welke regels komen vanaf het bovenschools management?
- c. Welke regels komen vanaf de overheid?
- d. Hoe is volgens u de verhouding van veroorzakers van regeldruk tussen overheid / bovenschools management / leidinggevenden.

#### 6. Oplossingen voor regeldruk

- a. Welke oplossingen voor regeldruk hanteert u zelf al?
- b. Wat is volgens u dé oplossing voor regeldruk?
- c. En welke oplossingen zouden volgens u nog meer kunnen werken?
- d. Op welk niveau in de keten (leidinggevenden, bovenschools management, overheid) is de meeste winst te behalen?
- e. Wat kunnen leraren zelf doen om beter om te kunnen gaan met regeldruk?
  - i. Wat hebben ze daarvoor nodig in uw optiek?

## **Bijlage: Paper Publieke Dimensie**

### **Paper HRM en Performance:**

CNV Onderwijs en regeldruk op scholen in een  
publiek kader

In dit paper zal ik drie elementen van mijn afstudeeronderzoek bespreken. Allereerst is de vraag wat de publieke elementen zijn van de organisatie waar ik mijn afstudeeronderzoek uitvoer. Ten tweede is de vraag in hoeverre social legitimacy een onderdeel is van het HR-beleid van de organisatie, en van het onderwerp van het onderzoek. Als laatste zal ik mijn oordeel geven over de publieke dimensie van mijn vraagstuk.

De organisatie waarbij ik het onderzoek uitvoer is CNV Onderwijs. De onderzoeksvraag wordt echter onderzocht onder scholen, wat de organisatie is waarbinnen de problemen zich voordoen. CNV Onderwijs kan echter een invloed hebben op het HR-beleid van scholen in het algemeen. Ik zal daarom in dit paper zowel CNV Onderwijs als organisatie belichten, als de scholen als onderwijsorganisatie. De resultaten van mijn onderzoek zijn immers via het beleid van CNV Onderwijs van invloed op het HR-beleid van onderwijsinstellingen.

### Publieke elementen van de organisatie

In dit eerste gedeelte zal ik ingaan op de vraag wat de publieke elementen zijn van de organisatie. Om deze vraag te beantwoorden zal ik gebruik maken van twee artikelen. Het artikel van Rainey (2003) gaat vooral in op de formele kenmerken van private en publieke organisaties, terwijl Noordegraaf en Teeuw (2003) meer ingaan op de identiteit van organisaties.

Rainey (2003) geeft redenen om het onderscheid tussen publieke en private organisaties te onderzoeken. Allereerst ziet hij een trend dat publieke organisaties steeds vaker op een private manier gemanaged worden. Ten tweede stelt Rainey dat organisatiewetenschappelijke theorieën vaak geen onderscheid maken tussen publieke en private organisaties, terwijl aan de andere kant er vanuit politieke en economische inzichten belangstelling is voor datgene wat een publieke organisatie anders maakt. Beide inzichten zijn problematisch, publieke en private organisaties verschillen namelijk wel, maar de verschillen die vaak worden aangeduid zijn gesimplificeerd en daardoor misleidend.

Dahl en Lindblom (1953, in; Rainey, 2003) delen organisaties in langs een continuüm waarvan het ene uiterste 'enterprises' is en het andere uiterste 'agencies'. Met enterprises bedoelen zij organisaties die volledig door de markt worden gecontroleerd. Met agencies bedoelen zij publieke organisaties of overheidsinstellingen. Volgens deze tweedeling zou CNV Onderwijs tot de 'enterprises' worden gerekend, omdat ze geen publieke organisaties of overheidsinstelling zijn. Het probleem is echter, dat CNV wél voldoet aan het kenmerk van een agency waarbij taken en financiën gescheiden zijn. Dit probleem komt ook naar voren in het model van Wamsley en Zald (1973, in; Rainey, 2003). Zij geven aan dat de plaats op het publiek-private continuüm afhangt van twee

elementen, namelijk eigenaarschap en baten. Eigenaarschap is eenduidig; een organisatie is van de overheid of niet. De baten die een organisatie ontvangt kunnen vanuit de markt komen, bijvoorbeeld inkomsten van producten of van donaties, of de baten komen vanuit de overheid. De inkomsten van CNV Onderwijs komen voort uit contributies van leden, inkomsten uit eigendommen, rente en overigen. Ook het eigenaarschap is privaat eigenaarschap, dit is namelijk in handen van een vereniging. Daarmee is CNV Onderwijs nog altijd een private onderneming. CNV Onderwijs heeft echter wel een dienstverlenend doel en heeft als rechtspersoon geen mogelijkheid tot winstbejag. Met dat laatste gegeven opereert CNV Onderwijs meer als een private non-profit organisatie. Zoals ook Rainey (2003) aangeeft, zorgt dit ervoor dat CNV Onderwijs elementen heeft die lijken op een publieke organisatie, wat verklaard waarom CNV Onderwijs in de verdeling van Dahl en Lindblom (1953, in; Rainey, 2003) meer lijkt op een 'agency'. Dit wordt ook beaamt door Bozeman (1987, in; Rainey 2003), hij neemt twee andere elementen, namelijk economische autoriteit en politieke autoriteit. Eén van de soorten organisaties die hij langs deze twee assen beschrijft, lijkt doeltreffend te zijn voor CNV Onderwijs namelijk, 'private non-profit organization'.

Uit het artikel van Noordegraaf en Teeuw (2003) komt naar voren dat niet de formele kenmerken, maar de identiteit van een organisatie belangrijk is om te bepalen wat voor soort organisatie het betreft. Dit is een goede aanvulling op Rainey (2003), voornamelijk omdat CNV Onderwijs als belangenorganisatie toch een aparte functie heeft. Het wordt door dit artikel duidelijk dat CNV Onderwijs een sterke publieke identiteit heeft. Ze hebben een langere termijn doel in de zin dat 'het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs' in zijn algemeenheid geen doel is dat vandaag of morgen af zal zijn. De subdoelen zullen op kortere termijn wel gerealiseerd worden, maar zij staan in dienst van de lange termijn doelen. Het doel is ook geen meetbaar product, wat aangeeft dat het een zogenaamd 'hogere doel' betreft. Dat sluit tevens aan bij de publieke identiteit, en de maatschappelijke functie, van de organisatie.

Concluderend kan gesteld worden dat op basis van formele eigenschappen en de verschillende continuüm die Rainey (2003) aanhaalt het lastig is om organisaties in te delen op het publiek-private continuüm. Het is echter maar sterk de vraag of dit belangrijk is, omdat publieke organisaties steeds vaker op een private manier gemanaged worden. Daarom kan de identiteit van een organisatie (Noordegraaf & Teeuw, 2003) uitkomst bieden. De doelen van CNV onderwijs maken duidelijk dat ze een publiek goed onder handen nemen. Het is daarbij niet zozeer van belang waar het geld vandaan komt, of wie de 'echte' eigenaars zijn. Het doel is publiek, en daarmee is het een organisatie met een publieke identiteit.



## Social Legitimacy van het vraagstuk: regeldruk

Om social legitimacy van het vraagstuk goed uiteen te kunnen zetten, haal ik het model van Paauwe (2004) aan. Hij beschrijft dat er drie elementen zijn die van invloed zijn op de bewegingsruimte van een organisatie om tot strategische beslissingen rondom HR te komen. Het eerste element (configuration) bevindt zich in de organisatie zelf, en gaat in op het verleden van de organisatie op cultureel en administratief gebied. Hier gaat het dus om de interne redenen waarom dingen gebeuren zoals ze gaan. Het tweede element (PMT) gaat in op de andere spelers op de markt. Het gaat hier om de afzetmarkt, de concurrenten en medespelers. De effecten van dit element op de totstandkoming van HR-beleid zitten op het gebied van efficiëntie, effectiviteit, flexibiliteit, kwaliteit en innovatie. Het derde element (SCL) betreft de sociale, culturele en rechterlijke dimensie. Hier zitten de institutionele elementen, en zij hebben via legitimiteit, participatie, kennis en eerlijkheid invloed op de totstandkoming van het HR-beleid. Voor mijn onderzoeksvraag dient CNV Onderwijs bij het derde element ingedeeld te worden. Zij is een extern instituut dat door belangenbehartiging invloed heeft op het HR-beleid van onder andere scholingsinstellingen.

Het thema van het onderzoek, regeldruk, komt ook binnen dit model tot stand. Vanuit de SCL wordt de regeldruk van basisschoolleraars verhoogt door wettelijke regels en eisen. Bijvoorbeeld de verplichte handelingsplannen bij scholieren met een rugzakje. Ook andere instanties, zoals de GGD, kunnen vragen om een extra rapport omtrent scholieren met een lichamelijke beperking. Vanuit PMT zijn er ook eisen aan de docenten. Bijvoorbeeld het bijwonen van een overleg van een scholingsgemeenschap. Het onderzoek zelf zal plaatsvinden binnen het element configuration: wat zijn de ideeën van de docenten, en waar komen die vandaan. Verder is het ook noodzakelijk om naar de oorsprong van regeldruk en administratieve lasten op het gebied van PMT en SCL te kijken. Door een goed inzicht van de verschillende lijnen die zorgen voor regeldruk en administratieve lasten kan CNV Onderwijs de dominant coalition beïnvloeden. Omdat de activiteiten van CNV Onderwijs per definitie social legitimacy 'zijn', geldt dat ook voor dit onderzoek. Hoe het onderzoek verder loopt via de HR-strategieën naar de uiteindelijke performance wordt door Paauwe (2004) niet duidelijk uitgelegd. Het onderzoek van Gould-Williams (2003) kan duidelijkheid in deze zaak brengen. Volgens het model dat Gould-Williams beschrijft kunnen HR praktijken de prestatie van de organisatie verhogen via verschillende mediators. Zo kunnen HR-praktijken via een verhoogde werktevredenheid de prestatie verhogen, maar ook via een groter persoonlijk vertrouwen tezamen met een groter vertrouwen in de gebruikte methoden. Het huidige onderzoek speelt op twee manieren in op deze elementen. Veel docenten zien dat de regeldruk en administratieve lasten door externe partijen worden veroorzaakt. Het lijkt er tevens op dat zij zich niet gesteund voelen door de directe werkomgeving. Aanbevelingen van CNV

Onderwijs op het gebied van HR van onderwijsinstellingen kunnen deze problemen oplossen. Daarnaast is het hogere streven dat de aanbevelingen de regeldruk van docenten zullen gaan verminderen. Hierbij wordt aangenomen dat een verlaging van de regeldruk zal leiden tot een hogere werktevredenheid. Deze hogere werktevredenheid zal dan vervolgens weer leiden tot een betere prestatie.

Concluderend met betrekking tot social legitimacy kan dus gesteld worden dat de publieke doelen van CNV Onderwijs zich in dit vraagstuk zullen manifesteren door invloed via SCL. Deze invloed zal doorwerken in de strategische beslissingen rondom HR-praktijken in onderwijsinstellingen welke het doel hebben om de regeldruk en administratieve lasten te verlagen. Deze verlaging zal uiteindelijk via 'systems trust', 'interpersonal trust', en 'werktevredenheid' leiden tot een verhoging van de prestaties van de organisatie.

#### Waardeoordeel publieke dimensie van het vraagstuk

Het onderzoek speelt in op een maatschappelijk probleem, namelijk het lerarentekort. De problemen bevinden zich zowel aan de instroomzijde van het onderwijs; op de pabo's, als aan de uitstroomzijde. Onderzoek om deze problemen een halt toe te roepen, zijn gunstig voor het maatschappelijk belang. Ik zie mijn vraagstuk dan ook als een op en top publiek vraagstuk. Ook het feit dat CNV Onderwijs een externe organisatie is die invloed wil uitoefenen op onderwijsinstellingen, is voor mij een publieke dimensie. Er zit weinig tot geen eigenbelang in, het is puur gestoeld op het willen verbeteren van de werkomgeving van hun leden, en óók van hun niet-leden.

## Referenties

- Gould – Williams, J. (2003). The importance of HR practices and workplace trust in achieving superior performance: a study of public sector organizations. *International Journal of Human Resource Management*, 14, 28 – 54.
- Noordegraaf, M., & Teeuw, M. (2003). Publieke identiteit: eigentijds organiseren in de publieke sector. *Bestuurskunde*, 12, 2 – 13.
- Paauwe, J. (2004). *HRM and performance: Achieving long term viability*. New York: Oxford University Press.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public organizations*. San Fransisco: Jessey-Bass.