



VAN RED TAPE NAAR GREEN TAPE

EEN KWALITATIEF ONDERZOEK NAAR DE
GEPERCIPIEERDE REGELDRUK ONDER LEERKRACHTEN EN
SCHOOLLEIDERS IN HET BASISONDERWIJS

Van red tape naar green tape
*Een kwalitatief onderzoek naar de
gepercipieerde regeldruk onder
leerkrachten en schoolleiders in het
basisonderwijs*

Isolde Passchier
5958962

Universiteit Utrecht
Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
Bestuurs- en Organisationswetenschap
Organisaties, Verandering en Management
Eerste begeleider: Dr. K. M. Loyens
Tweede begeleider: Dr. N. van Amsterdam
15 augustus 2021

Voorwoord

Ik ben een jaar of 10. Ik lig in mijn eenpersoonsbed op zolder een boek te lezen. Het is al laat. Een uur of zeven. Meestal heeft mijn moeder het eten bij ons thuis om een uur of zes al wel op tafel staan, maar vandaag niet. Ik sta op het punt om op te staan van mijn bed en naar beneden te lopen. Dan hoor ik een gil. Ik kijk op van mijn boek. Mama? Hoorde ik dat nou goed? Stilte. Dan weer een gil. Hij gaat door merg en been. Mama? Het is mijn moeder. Ik verstijf. Waarom gilt ze? Wat moet ik doen? Ik hoor mijn vader de trap op rennen. Grote, krachtige stappen. De adrenaline giert door mijn lijf. 'Lilian? Wat is er?' hoor ik hem schreeuwen. De doordringende gil stopt niet. Ik kruip onder mijn dekbed en druk een kussen tegen mijn oren. Het lijkt minuten te duren. Dan stopt het. Ik sluip naar beneden. 'Papa, wat was dat?', vraag ik. Hij slaat zijn arm om me heen. 'Mama wordt een beetje gek van haar werk, lieverd', antwoordt hij. 'Geen zorgen.'

Het bovenstaande verhaal is waargebeurd. Het gaat over mijn moeder. Wellicht dat ik het verhaal in mijn herinnering een beetje heb overdreven, maar het heeft in ieder geval zo veel indruk gemaakt dat ik het nooit ben vergeten. Mijn moeder is al mijn hele leven werkzaam in het basisonderwijs. De te hoge werk- en regeldruk in het basisonderwijs is daarmee een probleem dat ik van jongs af aan van dichtbij heb meegemaakt. Deze scriptie bood me de mogelijkheid om deze problematiek verder te verkennen.

Het schrijven van dit kwalitatieve onderzoek voelde – met mijn achtergrond in voornamelijk kwantitatief onderzoek – in eerste instantie abstract en vaag. Gaandeweg leerde ik echter waarderen hoe belangrijk het in dit soort complexe vraagstukken is dat respondenten de mogelijkheid krijgen om hun verhaal te kunnen vertellen. Ik heb genoten van de bijzondere gesprekken die ik met een aantal leerkrachten en schoolleiders heb mogen voeren. Uiteraard was het schrijven van deze scriptie soms ook zwaar, maar als ik terugkijk op de afgelopen zes maanden, dan is dat vooral met trots.

Mijn dank gaat uit naar mijn ouders, broer, vrienden, huisgenoten, respondenten en begeleider. Zonder jullie had ik het niet gekund!

Dan rest mij alleen nog je veel leesplezier te wensen.

Isolde Passchier

Utrecht, 15 augustus 2021

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de gepercipieerde regeldruk onder leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs. Regeldruk (ook wel *red tape*) verwijst naar de regelgeving die van bovenaf wordt opgelegd, maar niet bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. De gepercipieerde regeldruk is de last die voortkomt uit deze regelgeving. In het basisonderwijs is sprake van een spanningsveld tussen de noodzaak van regelgeving aan de ene kant en de (gepercipieerde) regeldruk die eruit voortvloeit aan de andere kant. De tweeledige doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in hoe leerkrachten en schoolleiders de huidige regeldruk in het basisonderwijs ervaren en in mogelijkheden om deze regeldruk verder terug te dringen. De centrale onderzoeksvraag die aan deze doelstelling ten grondslag ligt, luidt: ‘Hoe ervaren leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs de huidige regeldruk en hoe kan deze verder teruggedrongen worden?’. Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn veertien diepte-interviews afgenomen onder leerkrachten (elf) en schoolleiders (drie) in het basisonderwijs.

Uit de bevindingen blijkt dat regeldruk in verband gebracht kan worden met meerdere negatieve attitudes en gevoelens en het nemen van ontslag. De regeldruk kan daarmee geassocieerd worden met het oplopende lerarentekort in het basisonderwijs. Het is dus zaak de deze regeldruk verder terug te dringen. Dit is echter een weerbarstig vraagstuk. De regeldruk, zo blijkt, bestaat uit veel facetten en wordt door iedereen anders ervaren. Daarnaast wordt regelgeving niet alleen opgelegd vanuit de overheid (externe regeldruk), maar ook vanuit onderwijsorganisaties zelf (interne regeldruk). Er kan dus niet één oorzaak aangewezen worden en daarmee ook niet één oplossing. Het lijkt erop dat onderwijsorganisaties nog niet altijd doordrongen zijn van de verantwoordelijkheid die zij zelf hebben bij het terugdringen van de regeldruk. In het verlengde hiervan blijkt dat vertrouwen in de vakbekwaamheid van leerkrachten (vanuit schoolleiders) en schoolleiders (vanuit schoolbesturen) een basisvoorwaarde is voor het terugdringen van de regeldruk.

De verantwoordelijkheid voor het terugdringen van de regeldruk ligt dus zowel bij de overheid als bij interne onderwijsorganisaties. Het is van belang het onderwijsbeleid met betrekking tot het terugdringen van de interne regeldruk aan te scherpen. Aanvullend blijkt uit dit onderzoek dat wetenschappelijk onderzoek naar *green tape* – de tegenhanger van *red tape* – in verband gebracht kan worden met verschillende facetten van de regeldruk in het basisonderwijs. Het wordt aanbevolen om de mogelijkheden voor het opstellen en implementeren van deze *green tape* in het basisonderwijs verder te verkennen.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Lijst met afkortingen	7
1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Probleembeschrijving, doelstelling en onderzoeksvraag.....	9
1.3. Maatschappelijke relevantie	12
1.4. Wetenschappelijke relevantie	13
1.5. Leeswijzer.....	14
2. Theoretisch kader	16
2.1. De betekenis van ‘regeldruk’	16
2.2. De betekenis en de gevolgen van ‘ <i>red tape</i> ’	18
2.2.1. Red tape	18
2.2.2. De gevolgen van <i>red tape</i>	19
2.3. Het terugdringen van de regeldruk	21
2.3.1. Het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs.....	21
2.3.2. <i>Red tape</i> versus <i>green tape</i>	22
2.4. Samenvatting	24
3. Methoden.....	26
3.1. Wetenschapsfilosofie en design.....	26
3.2. Dataverzameling	27
3.2.1. Interviews.....	27
3.2.2. Selectie van respondenten.....	29
3.3. Ethiek.....	30
3.4. Data-analyse	31
3.5. Kwaliteitscriteria	31

4: Bevindingen	33
4.1. De betekenis van ‘regeldruk’	33
4.2. Regeldruk in de praktijk	35
4.2.1. Van regelgeving naar regeldruk	36
4.2.2 Factoren die van invloed zijn op de gepercipieerde regeldruk	41
4.2.3. De momenten waarop regeldruk wordt ervaren	44
4.3. De gevolgen van de regeldruk in het basisonderwijs	45
4.4. Het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs	48
4.4.1. De regeldruk door de jaren heen	48
4.4.2. De balans tussen regulering en deregulering	50
4.4.3. Andere manieren voor het terugdringen van de regeldruk	51
4.5. Samenvatting	53
5. Analyse	54
5.1. De betekenis van ‘regeldruk’	54
5.2. De negatieve gevolgen van de regeldruk	55
5.3. Het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs	56
6. Conclusie	59
6.1. De antwoorden op de deelvragen	59
6.2. Het antwoord op de hoofdvraag	61
6.3. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	62
6.4. Aanbevelingen voor de praktijk	63
6.5. Slot	64
Bronnenlijst	66
Bijlagen	69
Bijlage I – Topiclijst	69
Bijlage II – Respondenten	72
Bijlage III – Codeboom	73

Lijst met afkortingen

AOb: Algemene Onderwijsbond

AVG: Algemene Verordening Gegevensbescherming

CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek

ib'er: intern begeleider

IvhO: Inspectie van het Onderwijs

NPO: Nationaal Programma Onderwijs

OCW: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

OPP: Ontwikkelingsperspectiefplan

PMR: Personeelsgeleding van de Medezeggenschapsraad

PO: Primair Onderwijs

TNO: Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek

1. Inleiding

Dit inleidende hoofdstuk begint met de aanleiding voor dit onderzoek (1.1). Daarna volgen de probleembeschrijving, doelstelling en onderzoeksvraag (1.2). Vervolgens worden de maatschappelijke relevantie (1.3) en de wetenschappelijke relevantie (1.4) uiteengezet. Tot slot volgt een leeswijzer voor dit onderzoek (1.5).

1.1. Aanleiding

De werkdruk in het basisonderwijs is al geruime tijd een punt van aandacht. Uit de jaarlijkse Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden van de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat het onderwijs, in vergelijking met andere disciplines, al jaren koploper is bij *burn-out*-verschijnselen (Algemene Onderwijsbond, 2017). Tussen 2011 en 2015 had ongeveer één op de vijf werknemers binnen het onderwijs te kampen met dergelijke klachten. Gemiddeld over alle beroepen betreft dat ongeveer één op de acht werknemers. Uit een recent onderzoek door de Algemene Onderwijsbond (AOB) blijkt dat deze werkdruk vooral wordt veroorzaakt door de administratieve last, ook wel regeldruk genoemd (Algemene Onderwijsbond, 2017). Het onderzoek wijst uit dat een leerkracht binnen het basisonderwijs gemiddeld zes uur per week overwerkt om de administratie op orde te houden. De administratieve druk in het basisonderwijs weegt dus relatief zwaar en beslaat met 12 procent een groot deel van de weektaak.

De werkdruk – en in het bijzonder de regeldruk – vormt dus een zorgpunt voor werknemers in het onderwijs. Om onnodige regeldruk aan te pakken heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) op 18 december 2014 de ‘Regeldrukagenda 2014-2017’ ondertekend.¹ Deze agenda ter vermindering van de regeldruk vloeide voort uit het Nationaal Onderwijsakkoord en maakte deel uit van een brede aanpak om concrete knelpunten op te lossen en zo verschil te maken in de dagelijkse praktijk. De belangrijkste onderdelen van deze regeldrukagenda waren de oprichting van het ‘Meldpunt Regeldruk po’, het bijbehorende

¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). *Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017*. OCW.

rapport dat daarover verschenen is² en het ‘experiment Regelluwe scholen’³ (Van Bergen, Paulussen-Hoogeboom, De Weerd, Bleeker, & Rossing, 2016).

In 2017 heeft de organisatie Regioplan in opdracht van het ministerie van OCW de Regeldrukagenda 2014-2017 geëvalueerd (De Weerd & Van Bergen, 2017). Uit dit rapport blijkt dat de aandacht voor regeldruk sinds 2014 bij het overgrote deel van de scholen en besturen is toegenomen. Uit het rapport blijkt echter ook dat de regeldruk, ondanks alle aandacht, volgens 75 procent van de bestuurs- en directieleden en leden van de personeelsgeleding van de Medezeggenschapsraad (PMR) een beetje of sterk is toegenomen. Deze toename geldt voor alle vier de aspecten van regeldruk die in dit onderzoek onderscheiden worden: administratieve lasten door interne verantwoording, administratieve lasten door externe verantwoording, het aantal en de frequentie van secundaire taken en het aantal nieuwe regels dat van invloed is op het werk. De werkdruk, en in het bijzonder de regeldruk, blijft daarmee een groot aandachtspunt in het basisonderwijs.

1.2. Probleembeschrijving, doelstelling en onderzoeksvraag

Het verder terugdringen van de werk- en regeldruk binnen het basisonderwijs is dus noodzakelijk. Een wereld waarin leerkrachten niet of nauwelijks meer hoeven te administreren is echter niet realistisch. Het afleggen van een zekere vorm van verantwoording is immers wel zo democratisch en tevens nodig wanneer er publiek geld mee is gemoeid. Met andere woorden: bureaucratie is noodzakelijk in een democratische rechtsstaat (Groeneveld, 2016). Met bureaucratie wordt tegenwoordig vaak verwezen naar een overdaad aan regels (Groeneveld, 2016). Zo bezien is bureaucratie inderdaad een kwaal die moet worden bestreden. In de negentiende eeuw, toen bureaucratie haar moderne vorm aannam, werd ze echter hogelijk gewaardeerd. De Duitse socioloog en econoom Max Weber, die de term bureaucratie heeft geïntroduceerd, zag bureaucratie namelijk als een organisatie die handelt op basis van kennis en rationele principes (Bozeman, 2000). Tot op de dag van vandaag is deze vorm van bureaucratie noodzakelijk in een democratische rechtsstaat, omdat mensen van de overheid op aan moeten kunnen (Groeneveld, 2016). Groeneveld (2016) vat dit in haar oratie samen als onzekerheidsreductie. Dat wil zeggen: bureaucratische organisaties verkleinen onzekerheid, zowel over wat organisaties leveren als de wijze waarop zij dat doen. Regelgeving mag dan

² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). (2014). *Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017*. OCW.

³ Regelluwe scholen. (2021). *Wat is het experiment Regelluwe scholen?* Regelluwe scholen

resulteren in regeldruk, maar het is tevens een middel om rechtmatigheid, doelmatigheid, effectiviteit en integriteit te bewerkstelligen (Verbeek, 2007). Het is daarom te kort door de bocht om te stellen dat regelgeving volledig uitgebannen moet worden.

Ook voor de regelgeving in het basisonderwijs – waar de regeldruk door veroorzaakt wordt – geldt dat deze wel degelijk een functie heeft voor het leveren van goed onderwijs.⁴ De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat leerlingen onderwijs volgen van voldoende kwaliteit. Dit wordt de basiskwaliteit genoemd. Deze basiskwaliteit houdt in dat scholen en schoolbesturen moeten voldoen aan de deugdelijkheidseisen ten aanzien van de onderwijskwaliteit (bestaande uit het onderwijsproces, het schoolklimaat en de onderwijsresultaten), de kwaliteitszorg en het financieel beheer. Het belangrijkste doel van de regelgeving binnen het onderwijs is het waarborgen van deze basiskwaliteit.⁵ Ook voor de regelgeving binnen het onderwijs geldt dus dat het te kort door de bocht is om te stellen dat leerkrachten ‘bevrijd moeten worden’ van regelgeving. Regelgeving is immers, zo blijkt, een middel om de onderwijskwaliteit te kunnen waarborgen. Beter onderwijs is op zijn beurt weer goed voor alle leerlingen en goed voor onze samenleving.⁶

Deze functie van regelgeving wordt – in ieder geval voor een deel van de regelgeving – erkend door leerkrachten en schoolleiders (Van Bergen, Paulussen-Hoogeboom, De Weerd, Bleeker, & Rossing, 2016). En daar zit de crux. Regelgeving verandert namelijk in regeldruk als de regelgeving geen nut heeft – of lijkt te hebben – voor diegenen die ermee moeten werken (Van Bergen, Paulussen-Hoogeboom, De Weerd, Bleeker, & Rossing, 2016). Er is in het basisonderwijs dus sprake van een spanningsveld tussen de noodzaak van regelgeving aan de ene kant en de regeldruk die eruit voortvloeit aan de andere kant. De tweeledige doelstelling van dit onderzoek is dan ook om inzicht te verkrijgen in hoe leerkrachten en schoolleiders de huidige regeldruk in het basisonderwijs ervaren en in mogelijkheden om deze regeldruk verder terug te dringen. Uit de bovenstaande doelstelling volgt de onderzoeksvraag die de leidraad vormt in dit onderzoek. Die onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe ervaren leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs de huidige regeldruk en hoe kan deze verder teruggedrongen worden?

⁴ Inspectie van het Onderwijs. (2020). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

⁵ Inspectie van het Onderwijs. (2020). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33905, nr.2

In de problembeschrijving hierboven is uiteengezet dat regelgeving verandert in regeldruk als de regelgeving geen nut heeft – of lijkt te hebben – voor diegenen die ermee moeten werken (Van Bergen, Paulussen-Hoogeboom, De Weerd, Bleeker, & Rossing, 2016). Met regeldruk wordt in dit onderzoek daarom de gepercipieerde regeldruk bedoeld. Dat wil zeggen: de regeldruk die een bepaalde groep – in dit geval leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs – ervaart. Onder deze gepercipieerde regeldruk wordt zowel de interne als externe gepercipieerde regeldruk verstaan. Dat wil zeggen: zowel de regeldruk die ervaren wordt door regels of afspraken die binnen de onderwijsorganisatie zelf zijn gemaakt als de regeldruk die ervaren wordt ten gevolge van regels die gesteld worden door andere organisaties (meestal de Rijksoverheid) (De Weerd & Van Bergen, 2017). De mensen die in de praktijk moeten werken met regelgeving in het basisonderwijs zijn hoofdzakelijk leerkrachten en schoolleiders. Dit maakt het relevant om inzicht te verkrijgen in hoe leerkrachten en schoolleiders de huidige regeldruk in het basisonderwijs ervaren en in mogelijkheden om deze regeldruk verder terug te dringen. In dit onderzoek zullen daarom zowel leerkrachten als schoolleiders geïnterviewd worden.

Om antwoord te kunnen geven op de bovenstaande hoofdvraag zullen de onderstaande deelvragen beantwoord worden:

1. Wat verstaan leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs onder regeldruk?

De eerste deelvraag dient om inzicht te verkrijgen in de betekenis die leerkrachten en schoolleider geven aan het concept ‘regeldruk’. Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is het van belang om dit allereerst in kaart te brengen.

2. Hoe komt de regeldruk volgens leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs voor in de praktijk?

De tweede deelvraag dient om inzicht te verkrijgen in praktijkvoorbeelden van de regeldruk die leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs ervaren. Met behulp van deze praktijkvoorbeelden kan een beeld geschetst worden van regelgeving die voor leerkrachten en schoolleiders in de praktijk verandert in regeldruk en de momenten waarop deze regeldruk door hen in de praktijk wordt ervaren.

3. Wat zijn de gevolgen die leerkrachten en schoolleiders ervaren van de regeldruk in het basisonderwijs?

De derde deelvraag dient om inzicht te verkrijgen in de gevolgen die leerkrachten en schoolleiders ervaren van de regeldruk. Om een goed beeld te schetsen van de huidige gepercipieerde regeldruk is het van belang ook deze gevolgen in kaart te brengen. De eerste drie deelvragen schetsen samen een beeld van hoe de huidige regeldruk door leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs wordt ervaren.

4. Wat kan er veranderen aan de regelgeving in het basisonderwijs en wat zijn andere manieren om de regeldruk in het basisonderwijs verder terug te dringen?

De vierde deelvraag dient om inzicht te verkrijgen in mogelijkheden voor het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs. Regeldruk komt voort uit regelgeving. Dit maakt inzicht in wat er kan veranderen aan de regelgeving om de regeldruk terug te dringen relevant voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Daarnaast is het relevant om inzicht te verkrijgen in andere manieren – dus naast het veranderen van de regelgeving – om de regeldruk verder terug te dringen. Deze tweeledige deelvraag schetst daarmee een beeld van mogelijkheden om de huidige regeldruk in het basisonderwijs verder terug te dringen.

Aangezien dit onderzoek zich richt op de betekenissen, ervaringen en gezichtspunten van leerkrachten en schoolleiders met betrekking tot de regeldruk in het basisonderwijs, wordt gebruikgemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Het beste middel om inzicht te verkrijgen in een sociaal verschijnsel in de taal en vanuit de ervaringen van de participanten is het bevragen van deze participanten – in dit geval leerkrachten en schoolleiders – door middel van diepte-interviews (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Het doel van deze diepte-interviews is om de regeldruk in het basisonderwijs te bekijken vanuit het perspectief van leerkrachten en schoolleiders.

1.3. Maatschappelijke relevantie

Een eerste argument voor de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek betreft de kwaliteit van het onderwijs. Een te hoge werk- en regeldruk kan ten koste gaan van de kwaliteit van het basisonderwijs (Algemene Onderwijsbond, 2017). Een thema dat hier sterk aan gerelateerd is, betreft het oplopende lerarentekort. Uit een recente cao-enquête van de AOb blijkt dat één op

de acht werknemers in het onderwijs actief op zoek is naar een baan buiten het onderwijs. De werkdruk wordt hiervoor als voornaamste reden gegeven (Algemene Onderwijsbond, 2017). Dit heeft als gevolg dat het lerarenbestand in het primair onderwijs (po) al jaren harder daalt dan het aantal leerlingen. Met andere woorden: meer doen met minder mensen. Dit kan als gevolg hebben dat er minder kwaliteit geleverd wordt. Oftewel, de regeldruk binnen het basisonderwijs kan ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs.

Een tweede argument voor de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is het gegeven dat de werkdruk, en daarmee de regeldruk, in het onderwijs een ‘*hot topic*’ is. Het onderwerp staat hoog op de politieke agenda. Zo stelde het kabinet dit schooljaar (2020-2021) 380 miljoen euro beschikbaar om de werkdruk in het primair onderwijs te verminderen.⁷

Kortom, het oplopende lerarentekort binnen het basisonderwijs kan ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs. De werkdruk – en in het bijzonder de regeldruk – wordt hiervoor als voornaamste reden gegeven (Algemene Onderwijsbond, 2017). Het zijn met name de leerkrachten en schoolleiders die deze regeldruk ervaren. Dit maakt het wetenschappelijk relevant om inzicht te verkrijgen in hoe leerkrachten en schoolleiders deze regeldruk ervaren. Daarnaast is het verder terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs noodzakelijk. Dit maakt het tevens maatschappelijk relevant om inzicht te verkrijgen in mogelijkheden om deze regeldruk verder terug te dringen. Deze inzichten kunnen een bijdrage leveren aan bruikbare kennis voor organisaties die betrokken zijn bij het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs (zoals basisscholen, schoolbesturen, vakbonden, de Inspectie van het Onderwijs en het ministerie van OCW). Aangezien het thema momenteel hoog op de politieke agenda staat, kunnen dergelijke inzichten waardevol zijn voor deze organisaties.⁸

1.4. Wetenschappelijke relevantie

Het spanningsveld tussen de noodzaak van regelgeving aan de ene kant en de last die eruit voortvloeit aan de andere kant, doet zich voor in meerdere sectoren (Bozeman, 2000; DeHart-Davis & Pandey, 2005; Giaque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2013). Enerzijds wordt *red tape* – doorgaans gedefinieerd als omslachtige regels en procedures – in de wetenschappelijke literatuur over publiek management gezien als voorspeller van talloze negatieve attitudes en gevoelens. Zo blijkt uit verschillende onderzoeken onder gemeenteambtenaren dat *red tape* in verband gebracht kan worden met een verhoogde stressperceptie, een verhoogde kans op *burn-*

⁷ Slob, A. (2019). *Convenant aanpak lerarentekort*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

⁸ Slob, A. (2019). *Convenant aanpak lerarentekort*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

out-verschijnselen en het nemen van ontslag (Giauque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2013; Giauque, Ritz, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2012). Ook blijkt uit onderzoek in de gezondheidszorg dat *red tape* leidt tot een gebrek aan motivatie en een lagere werktevredenheid (DeHart-Davis & Pandey, 2005; Moynihan & Pandey, 2007). Anderzijds geldt ook hier dat het te kort door de bocht is om te stellen dat regelgeving volledig uitgebannen moet worden (Bozeman, 2000; Groeneveld, 2016; Verbeek, 2007). Kaufman (1977) schreef het meer dan veertig jaar geleden al: “*one person’s ‘red tape’ may be another’s treasured safeguard*” (p. 4). Hoewel Kaufman (1977) stelt dat het van belang is *red tape* waar mogelijk terug te dringen, merkt hij op dat pogingen om *red tape* in zijn geheel uit te bannen zullen resulteren in de heropleving van *evils* en *follies* die ‘*red tape*’ in de huidige samenleving moet voorkomen (p.97).

Wetenschappelijk onderzoek naar *red tape* richt zich vooral op het meten en het in kaart brengen van de effecten van *red tape* (Bozeman & Anderson, 2016). De oorzaken en oplossingen blijven hierbij onderbelicht. Onderzoek naar *green tape* – de tegenhanger van *red tape* – brengt hier verandering in en vertrekt vanuit het gedachtegoed dat regelgeving noodzakelijk is binnen organisaties. Het richt zich op het opstellen en implementeren van effectieve regelgeving en daarmee op het bewerkstelligen van ‘normale’ bureaucratie binnen organisaties (DeHart-Davis, 2009a). *Green tape* is een relatief nieuw onderzoeksthema binnen de wetenschappelijke literatuur. Verder heeft onderzoek naar deze effectieve regelgeving uitsluitend plaatsgevonden onder ambtenaren bij gemeenten in de Verenigde Staten (DeHart-Davis, 2009a; DeHart-Davis, 2009b; DeHart-Davis, Chen, & Little, 2013; DeHart-Davis, Davis, & Mohr, 2014). Uit dit onderzoek moet blijken of *green tape* in verband gebracht kan worden met de regeldruk die leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs ervaren. Hiermee kan een bijdrage geleverd worden aan dit relatief nieuwe onderzoeksthema. Dit maakt dit onderzoek – in ieder geval deels – wetenschappelijk relevant.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader van dit onderzoek uiteengezet. Dit hoofdstuk gaat in op de betekenis van en de samenhang tussen het concept ‘regeldruk’ en de internationale concepten ‘*red tape*’ en ‘*green tape*’. Ook wordt eerder empirisch onderzoek naar de gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs besproken. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de methodologische verantwoording van het onderzoek. Dit hoofdstuk gaat in op het wetenschapsfilosofisch perspectief en het design van dit onderzoek. Daarnaast worden de data-

verzameling, ethiek en data-analyse besproken. Tot slot beschrijft dit hoofdstuk de kwaliteit van dit onderzoek. Daarna volgen in hoofdstuk 4 de bevindingen van dit onderzoek. In hoofdstuk 5 worden deze bevindingen vervolgens geanalyseerd en wordt de koppeling gemaakt met de relevante literatuur. Hoofdstuk 6 volgt met de conclusie van dit onderzoek. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de hoofdvraag en de deelvragen die in dit onderzoek centraal staan. Tot slot worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek en voor de praktijk gegeven.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de belangrijkste literatuur voor dit onderzoek besproken. Dit onderzoek richt zich op de regeldruk binnen het basisonderwijs. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk zet daarom uiteen wat er binnen de literatuur verstaan wordt onder het concept ‘regeldruk’ (2.1). Er is relatief weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar dit concept in de Nederlandse context. Dit is de reden dat het internationale concept ‘*red tape*’ in dit onderzoek gebruikt wordt. De volgende paragraaf licht daarom toe wat de betekenis is van dit concept en wat de overeenkomsten en verschillen zijn met het concept regeldruk (2.2). Het doel van dit onderzoek is onder andere om inzicht te verkrijgen in hoe leerkrachten en schoolleiders de huidige regeldruk ervaren. Dit maakt het relevant om in kaart te brengen wat de gevolgen zijn van deze regeldruk. In het kader hiervan beschrijft deze paragraaf ook een aantal onderzoeken naar de negatieve gevolgen van *red tape*. Het doel van dit onderzoek is daarnaast het verkrijgen van inzicht in mogelijkheden om de ervaren regeldruk in het basisonderwijs verder terug te dringen. In de volgende paragraaf wordt daarom een eerder onderzoek naar de gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs besproken (2.3). Ook hier geldt dat er relatief weinig wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar dit thema in de Nederlandse context. Dit is de reden dat deze paragraaf ook onderzoek naar het internationale en relatief nieuwe concept ‘*green tape*’ beschrijft. Tot slot volgt een samenvattende paragraaf die de verschillende concepten en theorieën samenbrengt en waarin de koppeling naar dit onderzoek gemaakt wordt (2.4).

2.1. De betekenis van ‘regeldruk’

In de literatuur wordt het begrip ‘regeldruk’ veelal behandeld als een containerbegrip. Dit maakt het begrip complex en multi-interpretabel. Wel is er een aantal perspectieven op het begrip te onderscheiden. Regeldruk kan zowel bekeken worden vanuit een kwantitatief als een kwalitatief perspectief (Erasmus University Rotterdam, 2019). Bij een kwantitatief perspectief wordt het aantal regels geteld en wordt gemeten welke kosten aan regeldruk – en dus aan een regel – toegeschreven kunnen worden (Erasmus University Rotterdam, 2019). Bij een kwalitatief perspectief gaat het om de ervaring of perceptie die een bepaalde groep van regeldruk heeft (Van Gestel & Hertogh, 2004). Dit onderzoek richt zich op de ervaringen of percepties die leerkrachten en schoolleiders van regeldruk hebben. Regeldruk wordt in dit onderzoek daarom bekeken vanuit een kwalitatief perspectief.

Het begrip ‘regeldruk’ maakt al jaren onderdeel uit van algemeen (wetgevings)beleid in Nederland. Dit beleid richt zich op deregulering en vergroting van sturingsruimte voor, onder

anderen, professionals in het onderwijs (Van Gestel & Hertogh, 2004). Het begrip werd in 2003 voor het eerst gebruikt tijdens het wetgevingsproces over de Wet op de beroepen in het onderwijs.⁹ Het begrip werd in eerste instantie geïntroduceerd zonder het te definiëren. In 2005 werd het begrip voor het eerst gedefinieerd in de voortgangsnotitie van het programma Bruikbare Rechtsorde.¹⁰ Het werd destijds gedefinieerd als een complex fenomeen dat verwijst naar de last die door de adressant van de regels wordt ervaren. Sindsdien is er steeds meer onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten regeldruk. In een onderzoek naar regeldruk voor OCW-instellingen wordt voor het eerst onderscheid gemaakt tussen potentiële, feitelijke en gepercipieerde regeldruk (Donker van Heel, Van Zutphen, Zoon, Pat, & Stuivenberg, 2004). De potentiële regeldruk verwijst naar het geheel van regels die door alle (overheids)instanties worden gesteld en die mogelijk kunnen neerslaan op een organisatie. Onder de feitelijke regeldruk wordt verstaan de kosten die organisaties ondervinden om te voldoen aan de informatieverplichtingen voortvloeiend uit de wet- en regelgeving. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Tot slot verwijst de gepercipieerde regeldruk naar de irritatie die bij organisaties bestaat als gevolg van bepaalde regels die men veronderstelt te moeten naleven. Aangezien dit onderzoek zich richt op de ervaringen of percepties die leerkrachten en schoolleiders van regeldruk hebben, staat in dit onderzoek de gepercipieerde regeldruk centraal.

Sinds kort wordt er ook onderscheid gemaakt op basis van de oorsprong van de regels. In een onderzoek naar Regeldruk en de Regeldrukagenda (De Weerd & Van Bergen, 2017) wordt onderscheid gemaakt tussen externe regeldruk en interne regeldruk. Externe regeldruk wordt gedefinieerd als de regeldruk die ervaren wordt ten gevolge van regels die gesteld worden door andere organisaties (meestal de Rijksoverheid). De interne regeldruk wordt gedefinieerd als de regeldruk die ervaren wordt door regels of afspraken die binnen de onderwijsorganisatie zelf zijn gemaakt. Een aantal jaar geleden werd duidelijk dat de regeldruk die leerkrachten en schoolleiders ervaren niet alleen voortvloeit uit een wettelijk voorschrift, maar ook uit afspraken die een onderwijsinstelling zichzelf oplegt.¹¹ Hieruit kan geconcludeerd worden dat zowel de externe regeldruk als de interne regeldruk een rol spelen in de ervaringen of percepties die leerkrachten en schoolleiders van regeldruk hebben. Aangezien dit onderzoek zich richt op deze gepercipieerde regeldruk, wordt zowel naar de interne regeldruk als naar de externe regeldruk gekeken.

⁹ Kamerstukken II 2002-03, 28088, nr. 9

¹⁰ Kamerstukken II 2004-05, 29279, nr. 24

¹¹ Kamerstukken II 2016-17, 27923, nr.250

2.2. De betekenis en de gevolgen van ‘red tape’

2.2.1. Red tape

Er is relatief weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar het concept regeldruk in de Nederlandse context. Daarom wordt in dit onderzoek ook de belangrijkste internationale wetenschappelijke literatuur met betrekking tot dit thema besproken. Er bestaat binnen de wetenschap geen letterlijke vertaling van het concept regeldruk. Er is daarom besloten ook naar de wetenschappelijke literatuur over *red tape* te kijken. *Red tape* – doorgaans gedefinieerd als omslachtige regels en procedures – is een veelvoorkomend concept in de literatuur over publiek management (Bozeman, 2000; DeHart-Davis & Pandey, 2005; Moynihan & Pandey, 2007). In de wetenschappelijke literatuur concurreren talrijke definities van het concept *red tape* met elkaar. Hieronder zullen de belangrijkste uiteenlopende definities van het concept systematisch in kaart gebracht worden.

Een van de meest geciteerde definities van het concept betreft die van Bozeman (2000, p. 12). Hij definieert *red tape* als: “*rules, regulations, and procedures that remain in force and entail a compliance burden but do not advance the legitimate purposes the rules were intended to serve*”. Pandey en Kingsley (2000) en DeHart-Davis en Pandey (2005) bouwen voort op deze definitie, maar voegen aan hun definities van *red tape* de perceptie van de manager toe. Pandey en Kingsley (2000, p. 782) definiëren *red tape* als: “*impressions on the part of managers that formalization [in the form of burdensome rules and regulations] is detrimental to the organization*”. DeHart-Davis en Pandey (2005, p. 134) definiëren *red tape* als: “*managers’ perceptions that rules and procedures have a negative effect on organizational performance*”. De inclusie van de perceptie van de manager van *red tape* is opvallend, omdat *red tape* daardoor als een subjectief concept bekeken wordt. Scott en Pandey (2005) en Moynihan en Pandey (2007) stappen af van de perceptie van de manager, maar includeren de perceptie van diegenen die moeten werken met de regels en procedures die *red tape* veroorzaken. Ook zij bekijken *red tape* dus als een subjectief concept. Scott en Pandey (2005, p. 166) stellen dat *red tape* het best gevat kan worden door de betekenis die wordt toegekend aan het concept door diegenen die moeten werken met en worden beïnvloed door de betreffende regels en procedures binnen een organisatie. Zij stellen dat er sprake is van *red tape* als: “*formalization is perceived as burdensome and detrimental to organizational purposes*” (Scott & Pandey, 2005, p. 167). Moynihan en Pandey (2007, p. 43) bouwen voort op de hierboven geformuleerde definitie van Bozeman (2000) en vullen deze definitie aan met: “*not all formal rules are red tape, just those that frustrate employees in achieving their goals*”. Een groot deel

van de onderzoeken naar *red tape* bekijkt het concept dus vanuit een subjectief perspectief. Veel regels en procedures zijn daarom geen *red tape* in de meest strikte zin van het woord, maar worden als *red tape* ervaren. Van Loon (2017) stelt dat het door dit subjectieve element moeilijk is om vast te stellen welke regels en procedures *red tape* zijn, aangezien dit alleen mogelijk is als het gevolg al heeft plaatsgevonden. Zij definieert *red tape* om deze reden als volgt: “*red tape is defined as rules that are (a) burdensome and (b) lack functionality for the purpose of the rule*” (Van Loon, 2017, p. 60).

De definities van *red tape* hierboven lopen sterk uiteen, maar hebben gemeen dat ze allemaal betrekking hebben op het al dan niet omslachtig zijn of het als omslachtig ervaren worden van regels of procedures. Het concept regeldruk heeft daarentegen betrekking op de irritatie die voortkomt uit deze omslachtige regels of procedures. Het concept *red tape* is dus geen vertaling van het concept regeldruk. Je zou kunnen zeggen dat regeldruk gezien kan worden als het gevolg van *red tape*. Met andere woorden: het veronderstellen te moeten naleven van omslachtige regels of procedures (*red tape*) resulteert in irritatie voor diegenen die met deze regels of procedures moeten werken (regeldruk). Het is aannemelijk dat deze irritatie op haar beurt resulteert in allerlei negatieve attitudes en gevoelens. Het valt daarom te verwachten dat een aantal van de gevolgen van *red tape* overeenkomt met de gevolgen van regeldruk. Onderzoek naar de gevolgen van *red tape* kan daarom handvatten bieden tijdens het verzamelen en analyseren van data over de gevolgen van de regeldruk die leerkrachten en schoolleiders ervaren. Dit maakt onderzoek naar *red tape* – en in het bijzonder de gevolgen van *red tape* – relevant voor dit onderzoek.

2.2.2. De gevolgen van *red tape*

In de wetenschappelijke literatuur is veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen *red tape* en negatieve attitudes en gevoelens van werknemers (DeHart-Davis & Pandey, 2005; Giaque, Ritz, Varone en Anderfuhren-Biget, 2012; Moynihan & Pandey, 2007). Deze subparagraaf zet de belangrijkste onderzoeken naar de gevolgen van *red tape* en de relevantie van deze specifieke onderzoeken voor dit onderzoek uiteen. Ten eerste blijkt uit onderzoek onder werknemers binnen een gemeente in Zweden dat *red tape* de perceptie van stress verhoogt (Giaque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2013). *Red tape* kan daardoor tevens in verband gebracht worden met en grotere kans op *burn-out*-verschijnselen (Giaque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2013). Daarnaast concluderen Feeney en DeHart-Davis (2009) in een onderzoek naar bureaucratie en het gedrag van ambtenaren (in dit geval binnen een aantal gemeenten in de Verenigde Staten) dat *red tape* een voorspeller is voor een afname in creativiteit en

productiviteit. Creativiteit wordt in dit onderzoek geassocieerd met nieuwe ideeën en innovatie en met het probleemoplossend vermogen van werknemers. Het effect van *red tape* op de productiviteit kan, zo blijkt uit dit onderzoek, zowel direct als indirect zijn. De ene keer is het effect direct omdat *red tape* tijd in beslag neemt die ook besteed had kunnen worden aan de primaire taak. De andere keer is het effect indirect omdat *red tape* zou resulteren in ontmoediging en onverschilligheid van werknemers. Ten derde wordt in een onderzoek binnen de gezondheidszorg geconcludeerd dat de aanwezigheid van *red tape* in verband gebracht kan worden met een gebrek aan motivatie (Moynihan & Pandey, 2007). Er zijn meerdere recente onderzoeken die dit bevestigen (DeHart-Davis, Davis, & Mohr, 2014; Jacobsen, Hvitved, & Andersen, 2014). Een verklaring hiervoor zou zijn dat werknemers door *red tape* het gevoel hebben in mindere mate het werk te kunnen doen dat ze écht zouden willen doen. (DeHart-Davis, Davis, & Mohr, 2014; DeHart-Davis & Pandey, 2005). Verder stellen DeHart-Davis en Pandey (2005) – ook in een onderzoek binnen de gezondheidszorg – dat *red tape* in verband gebracht kan worden met een lagere werktevredenheid. In een recenter onderzoek onder ambtenaren binnen een aantal gemeenten in Zweden wordt dit bevestigd (Giauque, Ritz, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2012). De lagere werktevredenheid zou volgens dit onderzoek voortkomen uit de discrepantie tussen de persoonlijke ambities van een individu en de daadwerkelijke werksituatie. In dit onderzoek wordt daarnaast gesteld dat deze lagere werktevredenheid, en daarmee indirect *red tape*, een reden kan zijn voor het nemen van ontslag (Giauque, Ritz, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2012). Tot slot stellen Brewer en Walker (2010) in een onderzoek onder managers binnen een gemeente in Engeland dat *red tape*, naast de negatieve effecten op werknemers, ook een negatief effect heeft op de prestaties van een publieke organisatie in zijn geheel. In ditzelfde onderzoek wordt geconcludeerd dat het terugdringen van *red tape* zal resulteren in een toename van de efficiëntie in een organisatie. Een aantal jaar later wordt *red tape* in een onderzoek binnen de gezondheidszorg wederom in verband gebracht met lagere prestaties binnen een organisatie (Van Loon, 2017).

Red tape wordt in de relevante literatuur dus gezien als voorspeller van negatieve attitudes en gevoelens, waaronder: verhoogde stressperceptie; afname in creativiteit en productiviteit; gebrek aan motivatie; lagere werktevredenheid; het nemen van ontslag en lagere prestaties (Brewer & Walker, 2010; Feeney & DeHart-Davis, 2009; Giauque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2013; Giauque, Ritz, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2012; Moynihan & Pandey, 2007). In dit onderzoek wordt aangenomen dat een afname in productiviteit en een gebrek aan motivatie onder werknemers en lagere prestaties binnen een organisatie als onwenselijk gezien zouden worden binnen iedere organisatie en daarmee ook binnen het

basisonderwijs. Meer specifiek zou – gezien het feit dat het onderwijs als beroepsgroep al jaren koploper is bij *burn-out*-verschijnselen – een verhoogde stressperceptie en daarmee een grotere kans op *burn-out*-verschijnselen een groot probleem zijn in het basisonderwijs. (Algemene Onderwijsbond, 2017). Ook wordt aangenomen dat creativiteit – denk aan het bedenken van originele knutselopdrachten en nieuwe lesmethoden – een belangrijke kwaliteit is voor leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs. Ook een afname in creativiteit zou daarom voorkomen moeten worden. Tot slot zou in het bijzonder het nemen van ontslag en de lagere werktevredenheid die hieraan ten grondslag ligt – met het oog op het huidige lerarentekort binnen het basisonderwijs – als zeer problematisch gezien worden binnen deze sector (Algemene Onderwijsbond, 2017). Dit maakt deze specifieke onderzoeken naar de gevolgen van *red tape* relevant voor dit onderzoek. De hierboven uiteengezette onderzoeken naar de negatieve gevolgen van *red tape* zijn allemaal uitgevoerd binnen de publieke sector, maar niet binnen het onderwijs. Hoewel, zoals in de subparagraaf hierboven beargumenteerd, verwacht wordt dat een aantal van de gevolgen van *red tape* overeenkomt met de gevolgen van regeldruk, zal dit onderzoek moeten uitwijzen of de regeldruk onder leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs ook in verband gebracht kan worden met een of meerdere van de genoemde negatieve gevolgen. Deze onderzoeken kunnen daardoor in ieder geval handvatten bieden tijdens het verzamelen en analyseren van data over de gevolgen van regeldruk die leerkrachten en schoolleiders ervaren en daarmee inzicht bieden in hoe de regeldruk in het basisonderwijs door hen ervaren wordt.

2.3. Het terugdringen van de regeldruk

2.3.1. Het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs

In de praktijk is veel onderzoek gedaan naar het meten van de regeldruk in het basisonderwijs (Algemene Onderwijsbond, 2017; De Weerd & Van Bergen, 2017). De overkoepelende conclusie luidt: er is in het basisonderwijs in hoge mate sprake van regeldruk en het is zaak deze regeldruk terug te dringen. Om deze regeldruk terug te dringen is het onderwijsbeleid al geruime tijd gericht op het terugdringen van de hoeveelheid regelgeving.¹² Desondanks blijft de gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs toenemen (De Weerd & Van Bergen, 2017). Het terugdringen van de hoeveelheid regelgeving lijkt dus niet dé oplossing voor het terugdringen van de regeldruk. Er is nauwelijks onderzoek gedaan naar andere oorzaken en oplossingen van deze gepercipieerde regeldruk. In 2008 werd in opdracht van het ministerie

¹² Kamerstukken II 2016/17; 29546, nr. 26

van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) onderzoek gedaan naar de beleving van regeldruk in het onderwijs (Van Kuijk, Van Rens, Elfering, & Van Gennip, 2008). In dit onderzoek werden via een survey 24 regels voorgelegd aan leerkrachten in het basisonderwijs. Aan deze regels moest vervolgens een irritatiecijfer gegeven worden. Op basis van de zes meest irritante regels werden vervolgens gesprekken gevoerd met leerkrachten en schoolleiders op één basisschool. Uit deze gesprekken bleek dat oplossingen voor het terugdringen van de regeldruk vooral werden gezocht in het verschaffen van duidelijkheid over deze ‘irritante’ regels en de omgang met deze regels binnen de organisatie. Daarnaast zou vertrouwen van de schoolleider in de leerkracht een basisvoorwaarde zijn voor het terugdringen van de regeldruk. Leerkrachten gaven namelijk aan het gevoel te hebben dat er in de regeluitvoering (het overleggen van bewijslast) twijfel doorklinkt aan hun vakbekwaamheid. Dit onderzoek heeft veel gemeen met het hierboven beschreven onderzoek naar de beleving van regeldruk in het onderwijs (Van Kuijk, Van Rens, Elfering, & Van Gennip, 2008). Het gaat echter om een relatief oud onderzoek. In de tussentijd is er veel veranderd in het basisonderwijs en blijft de gepercipieerde regeldruk toenemen (De Weerd & Van Bergen, 2017). Dit maakt aanvullend onderzoek noodzakelijk. Wel kunnen de aangedragen oplossingsrichtingen in het besproken onderzoek handvatten bieden bij het analyseren van de praktijkvoorbeelden en oplossingsrichtingen die leerkrachten en schoolleiders in dit onderzoek aandragen. Dit maakt het hierboven beschreven onderzoek relevant voor dit onderzoek.

2.3.2. *Red tape versus green tape*

Er is weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar het terugdringen van regeldruk in de Nederlandse context. Deze paragraaf bespreekt daarom de belangrijkste internationale wetenschappelijke literatuur met betrekking tot het terugdringen van *red tape*. Wetenschappelijk onderzoek naar *red tape* is vooral gericht op het meten of het in kaart brengen van de effecten van *red tape* (Bozeman & Anderson, 2016). De oorzaken en oplossingen blijven hierbij onderbelicht. Een uitzondering hierop zijn de onderzoeken naar *green tape* (Borry, et al., 2016; DeHart-Davis, 2009a; DeHart-Davis, 2009b; DeHart-Davis, Chen, & Little, 2013; DeHart-Davis, Davis, & Mohr, 2014). Onderzoek naar *green tape* richt zich – in tegenstelling tot onderzoek naar *red tape* – op het opstellen en implementeren van effectieve regels. De onderzoeken zijn uitgevoerd bij verschillende gemeenten in de Verenigde Staten en richten zich daarmee op effectieve regels binnen publieke organisaties. Het concept is in 2009 voor het eerst geïntroduceerd en afgebakend door vijf attributen (DeHart-Davis, 2009a): (1) schriftelijk vastgelegd, (2) middelen en doelen zijn aan elkaar gerelateerd, (3) maken optimale controle

mogelijk, (4) worden consistent toegepast en (5) de bedoeling van de regels is voor alle betrokkenen duidelijk. Er wordt gesteld dat deze vijf attributen de regels zowel technisch bekwaam als acceptabel maken voor diegenen die de regels moeten uitleggen, afdwingen of naleven. Ieder attribuut draagt onafhankelijk bij aan de effectiviteit van een regel, maar voor een ‘effectieve’ regel geldt dat de gelijktijdige aanwezigheid van alle vijf de attributen vereist wordt (DeHart-Davis, 2009a). In een onderzoek naar het naleven van regels door ambtenaren wordt geconcludeerd dat de percepties van ambtenaren van vier van de vijf attributen van *green tape* – (1) schriftelijk vastgesteld, (2) middelen en doelen zijn aan elkaar gerelateerd, (3) maken optimale controle mogelijk en (5) de bedoeling van de regels is voor alle betrokkenen duidelijk – correleren met een hogere naleving van regels (DeHart-Davis, 2009b). Uit dit onderzoek blijkt tevens dat de percepties van ambtenaren van regels ertoe doen, aangezien deze percepties van invloed zijn op de bereidheid van ambtenaren om mee te werken aan de implementatie van deze regels. In een vervolgonderzoek naar *green tape* wordt wederom het verband tussen twee van de vijf attributen van *green tape* – (1) schriftelijk vastgelegd en (4) worden consistent toegepast – en het naleven van regels in kaart gebracht (Borry, et al., 2016). Ook uit dit onderzoek blijkt dat zowel de vormgeving als de implementatie van regels correleren met een hogere naleving van regels. Een aantal jaar later wordt aanvullend onderzoek gedaan naar de rol van het eerste attribuut – het schriftelijk vastleggen van regels – in *green tape* (DeHart-Davis, Chen, & Little, 2013). In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat geschreven regels logischer zijn vormgegeven, beter worden nageleefd en effectiever zijn dan ongeschreven regels. Het onderzoek bevestigt daarmee dat het schriftelijk vastleggen van regelgeving de kans op *green tape* vergroot. DeHart-Davis, Davis en Mohr (2014) hebben onderzoek gedaan naar de relatie tussen *green tape* en werktevredenheid. In eerder onderzoek werd geconcludeerd dat *red tape* wordt gezien als belangrijke voorspeller voor een lagere werktevredenheid (DeHart-Davis & Pandey, 2005; Giauque, Ritz, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2012). In dit vervolgonderzoek wordt geconcludeerd dat het derde en vierde attribuut van *green tape* – (3) maken optimale controle mogelijk en (4) worden consistent toegepast – voorspellers zijn voor een hogere werktevredenheid (DeHart-Davis, Davis, & Mohr, 2014). Met andere woorden: *green tape* dringt een van de negatieve gevolgen van *red tape* terug. Hier moet de kanttekening bij geplaatst worden dat in dit onderzoek tevens geconcludeerd wordt dat het eerste attribuut van *green tape* – schriftelijk vastgelegd – geen voorspeller is voor een hogere werktevredenheid.

Kortom, uit onderzoek naar *green tape* blijkt dat de vijf attributen van *green tape* bijdragen aan de effectiviteit van een regel (Borry, et al., 2016; DeHart-Davis, 2009a; DeHart-

Davis, 2009b; DeHart-Davis, Chen & Little, 2013). Daarnaast resulteren in ieder geval twee van de attributen van *green tape* in een hogere werktevredenheid, terwijl *red tape* resulteert in lagere werktevredenheid (DeHart-Davis, Davis & Mohr, 2014; DeHart-Davis & Pandey, 2005). Dit roept vragen op voor dit onderzoek. Misschien kan de aanwezigheid van deze vijf attributen ook bijdragen aan de effectiviteit van een regel in het basisonderwijs. Het is goed mogelijk dat effectievere regels niet of in mindere mate resulteren in irritatie voor diegenen die met deze regels moeten werken (regeldruk) en de negatieve gevolgen hiervan. Met andere woorden: het zou goed kunnen dat *green tape* kan bijdragen aan het terugdringen van de ervaren regeldruk onder leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs. De onderzoeken naar *green tape* kunnen daarmee in ieder geval handvatten bieden tijdens het analyseren van de praktijkvoorbeelden van de regeldruk die leerkrachten en schoolleiders in dit onderzoek aandragen en daarmee inzicht bieden in mogelijkheden om deze gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs terug te dringen. Dit maakt de hierboven beschreven onderzoeken relevant voor dit onderzoek.

2.4. Samenvatting

De tweeledige doelstelling die ten grondslag ligt aan de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in hoe leerkrachten en schoolleiders de huidige regeldruk in het basisonderwijs ervaren en in mogelijkheden om deze regeldruk verder terug te dringen. Het Nederlandse concept regeldruk en het internationale concept *red tape* hangen sterk met elkaar samen. Onderzoek naar *red tape* – en in het bijzonder naar de gevolgen van *red tape* – kan daardoor handvatten bieden tijdens het verzamelen en analyseren van data over de gevolgen die leerkrachten en schoolleiders ervaren van de regeldruk en daarmee bijdragen aan het bieden van inzicht in het eerste deel van deze tweeledige doelstelling. Uit dit onderzoek moet blijken of de besproken negatieve gevolgen van *red tape* ook in verband gebracht kunnen worden met de gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs. Verder hangen de internationale concepten *red tape* en *green tape* sterk met elkaar samen. Waar onderzoek naar *red tape* zich vooral richt op het meten en in kaart brengen van de effecten van ineffectieve regels, richt onderzoek naar *green tape* zich juist op het opstellen en implementeren van effectieve regels (Bozeman & Anderson, 2016; DeHart-Davis, 2009a). In het onderzoek naar de beleving van regeldruk in het onderwijs worden daarnaast een aantal oplossingsrichtingen voor de gepercipieerde regeldruk aangedragen (Van Kuijk, Van Rens, Elfering, & Van Gennip, 2008). Deze onderzoeken kunnen handvatten bieden bij het analyseren van de praktijkvoorbeelden en

oplossingsrichtingen die leerkrachten en schoolleiders in dit onderzoek aandragen en daarmee bijdragen aan het bieden van inzicht in het tweede deel van deze tweeledige doelstelling. Uit dit onderzoek moet blijken of de aangedragen oplossingsrichtingen in het onderzoek naar de beleving van regeldruk in het onderwijs en de attributen van *green tape* ook in verband gebracht kunnen worden met de praktijkvoorbeelden en oplossingsrichtingen van de regeldruk die in dit onderzoek door leerkrachten en schoolleiders aangedragen worden. Op deze manier geven de concepten gepercipieerde regeldruk, *red tape* en *green tape* vorm aan dit onderzoek en dragen zij bij aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat. Het volgende hoofdstuk bespreekt de methodologische verantwoording van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt tevens duidelijk hoe de literatuur een rol heeft gespeeld tijdens de dataverzameling en data-analyse.

3. Methoden

In dit hoofdstuk staan de methoden van dit onderzoek centraal. De eerste paragraaf beschrijft het wetenschapsfilosofisch perspectief en het design van dit onderzoek (3.1). Daarna volgt de dataverzameling (3.2). In deze paragraaf worden de interviews (3.2.1) en de selectie van respondenten (3.2.2) uiteengezet. De volgende paragraaf gaat in op de ethiek (3.3). Vervolgens wordt de data-analyse behandeld (3.4). Tot slot beschrijft de laatste paragraaf de kwaliteit van het onderzoek (3.5).

3.1. Wetenschapsfilosofie en design

In dit onderzoek stond de onderzoeksvraag: ‘Hoe ervaren leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs de huidige regeldruk en hoe kan deze verder teruggedrongen worden?’ centraal. De tweeledige doelstelling die aan deze onderzoeksvraag ten grondslag lag is het verkrijgen van inzicht in hoe leerkrachten en schoolleiders de huidige regeldruk in het basisonderwijs ervaren en in mogelijkheden om deze regeldruk verder terug te dringen. Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Kwalitatief onderzoek richt zich op de ervaringen van mensen en de betekenissen die mensen daaraan geven. Hierbij is het uitgangspunt dat deze mensen vanuit hun eigen perspectief bestudeerd worden om hun overwegingen te begrijpen (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Daarnaast leent kwalitatief onderzoek zich voor onderzoeksvragen die ingaan op de aard van een verschijnsel en niet zozeer op de omvang ervan (Maso, 1987). De betekenissen, ervaringen en gezichtspunten van leerkrachten en schoolleiders met betrekking tot de regeldruk in het basisonderwijs, en daarmee de aard van een verschijnsel, vormden de basis voor dit onderzoek. Een kwalitatieve onderzoeksmethode sloot daarom het beste aan bij de vraag- en doelstelling van dit onderzoek. Binnen kwalitatief onderzoek worden verschillende varianten onderscheiden (Boeije & Bleijenbergh, 2019). In dit onderzoek is gekozen voor de interpretatieve variant. De gedachte achter deze variant is het bestuderen en het streven naar het begrijpen van de overwegingen, argumenten, ervaringen en motieven van de mensen die bestudeerd worden (Tijmstra & Boeije, 2011). Dit onderzoek richtte zich op het begrijpen van de regeldruk in het basisonderwijs vanuit het perspectief van leerkrachten en schoolleiders. De interpretatieve benadering sloot daarom het beste aan bij dit onderzoek. De keuze voor kwalitatief onderzoek kent een aantal bedreigingen voor de kwaliteit. Het gebruik van flexibele methoden maakt het namelijk lastig om de betrouwbaarheid te waarborgen en de grote rol van de onderzoeker tijdens de dataverzameling en data-analyse vormt een bedreiging voor de validiteit (Boeije &

Bleijenbergh, 2019). Paragraaf 3.5 beschrijft hoe in dit onderzoek getracht werd – ondanks deze bedreigingen – de kwaliteit van dit onderzoek te garanderen.

Tot slot richtte dit onderzoek zich in het bijzonder op leerkrachten en schoolleiders binnen het basisonderwijs. Het onderzoek is daarom opgezet volgens een *case study design*. Een dergelijk design richt zich op het begrijpen van de complexiteit, dynamieken en specifieke omstandigheden van een casus (Bryman, 2016). De casus betrof in dit onderzoek een specifieke groep, namelijk: leerkrachten en schoolleiders binnen het basisonderwijs.

3.2. Dataverzameling

3.2.1. Interviews

In dit onderzoek is gekozen voor het afnemen van veertien diepte-interviews. Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag was het van belang inzicht te verkrijgen in hoe leerkrachten en schoolleiders de huidige regeldruk in het basisonderwijs ervaren en in mogelijkheden om deze regeldruk verder terug te dringen. Hierin stond, zoals hierboven toegelicht, het perspectief van leerkrachten en schoolleiders centraal. Diepte-interviews bieden de mogelijkheid om over een sociaal verschijnsel te leren in de taal en vanuit de ervaringen van de participanten. Participanten krijgen de mogelijkheid om hun verhaal te vertellen, hun kennis over te dragen en hun perspectief te verduidelijken (Hesse-Biber & Leavy, 2006). Het afnemen van diepte-interviews werd daarom als de meest geschikte onderzoeksmethode voor dit onderzoek gezien. Er is in dit onderzoek gekozen voor semi-gestructureerde interviews. Een semi-gestructureerd interview hield in dit geval in dat er middels een topiclijst (bijlage I) richting gegeven werd aan het interview, maar dat de inhoud, formulering, volgorde en antwoordkeuze verder afhing van het verloop van het interview. Gedurende het gehele interview werden zoveel mogelijk open vragen gesteld. Open vragen geven geïnterviewden de kans om hun ervaringen in eigen woorden naar voren te brengen (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Een semi-gestructureerd interview biedt de mogelijkheid om op basis van deze eigen woorden door te vragen. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om nieuwe ideeën, concepten en veronderstellingen die voortkomen uit de data-analyse te verkennen en te toetsen. Dit resulteert in de rijke data die nodig is om de regeldruk te kunnen begrijpen vanuit het perspectief van leerkrachten en schoolleiders. Semi-gestructureerde interviews werden daarom als het meest geschikt gezien voor dit onderzoek.

In de topiclijst stonden de topics aangegeven die, met het oog op het beantwoorden van de onderzoeksvraag, in ieder geval aan bod moesten komen tijdens het diepte-interview. Ieder

interview ving aan met een introductie waarin de onderzoeker werd geïntroduceerd en duidelijkheid werd verschaft over het verloop van het onderzoek en een aantal ethische kwesties. Vervolgens werd een aantal algemene vragen gesteld. Er is voor deze opening gekozen wegens het creëren van een goede relatie tussen de interviewer en de geïnterviewde. Het is belangrijk dat de interviewrelatie in orde is, omdat geïnterviewden meer zullen vertellen over wat hen bezighoudt als ze op hun gemak zijn en erop kunnen vertrouwen dat de onderzoekers goed met hun gegevens omgaan (Boeije & Bleijenbergh, 2019). In het algemene topic werd ook altijd gevraagd naar wat de respondenten onder regeldruk verstaan, omdat het voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag van belang was om in kaart te brengen wat respondenten in de praktijk als regeldruk ervaren. Het topic ‘praktijkvoorbeelden’ vormde de basis van dit onderzoek. Wanneer participanten vertellen over specifieke gebeurtenissen is er een grote kans dat ze ook beschrijven hoe ze zich voelen (Matthews, 2005). Dit topic droeg daarom voor het grootste deel bij aan het verkrijgen van inzicht in de ervaringen van leerkrachten en schoolleiders met de regeldruk in het basisonderwijs. Daarnaast werd ook het topic ‘gevolgen’ behandeld. De gevolgen van regeldruk zijn belangrijk voor inzicht in de ervaringen van leerkrachten en schoolleiders met de regeldruk. Gedurende het gehele interview werden, zoals hierboven toegelicht, zo veel mogelijk open vragen gesteld. Onder het topic ‘gevolgen’ werden echter – indien niet genoemd door de respondenten – op basis van de literatuur ook een aantal negatieve gevolgen van *red tape* uitgevraagd. Hiermee werd zo lang mogelijk gewacht, omdat het uitvragen van gevoelens op een bepaald moment niet automatisch ervaren wordt als een uitnodiging om details te geven over hetgeen er gebeurt. Het is dan wel duidelijk hoe iemand zich voelt, maar niet precies wat het is waarover iemand zich zo voelt (Matthews, 2005). Verder werden de topics ‘regelgeving’ en ‘terugdringen regeldruk’ behandeld. Deze topics droegen bij aan het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden die leerkrachten en schoolleiders zien om deze regeldruk verder terug te dringen. Ieder interview eindigde met een afsluiting waarin de respondenten werden bedankt voor hun deelname.

De diepte-interviews hebben zowel *face-to-face* als online plaatsgevonden. Een online interview heeft effect op de kwaliteit van de gegevens die verzameld worden (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Zo is het in een online interview in mindere mate mogelijk om de lichaamshouding en de fysieke omgeving te observeren (Bryman, 2016). De voorkeur ging daarom uit naar *face-to-face* interviews. In verband met COVID-19 behoorde een *face-to-face* interview niet altijd tot de mogelijkheden. In dit onderzoek is daarom besloten om de interviewmethode af te laten hangen van de voorkeur van de respondent. De *face-to-face* interviews (vijf) hebben plaatsgevonden in de vertrouwde werkomgeving van de respondenten.

De online interviews (negen) zijn afgenomen via Microsoft Teams. De uiteenlopende interviewmethoden vormen een bedreiging voor de kwaliteit van dit onderzoek. In dit onderzoek is echter besloten dat de rijke data die voortkomen uit de *face-to-face* interviews opwegen tegen deze bedreiging van de kwaliteit. Paragraaf 3.5 beschrijft hoe in dit onderzoek getracht werd – ondanks deze bedreiging – de kwaliteit van dit onderzoek te garanderen. De interviews duurden gemiddeld ongeveer 40 minuten. Er is bewust nagedacht over de duur van de interviews. Ten eerste zijn online interviews minder geschikt voor een langere duur (Bryman, 2016). Daarnaast is, met het oog op de huidige werkdruk onder leerkrachten en schoolleiders, gekozen voor een zo laag mogelijke drempel voor deelname aan een interview. Van alle interviews is een audio-opname gemaakt.

3.2.2. Selectie van respondenten

In dit onderzoek zijn elf leerkrachten en drie schoolleiders in het basisonderwijs geïnterviewd. Na veertien interviews bleek sprake van saturatie. Er is, zoals reeds beargumenteerd in hoofdstuk 1, bewust voor het interviewen van zowel leerkrachten als schoolleiders gekozen. Het zijn hoofdzakelijk leerkrachten die in de praktijk te maken kunnen krijgen met de implicaties van de regeldruk (Algemene Onderwijsbond, 2017). Dit maakte het perspectief van leerkrachten relevant voor dit onderzoek. Zij besloegen daarom het grootste deel van de steekproef. Daarnaast werd verwacht dat schoolleiders meer kennis hebben van de regelgeving binnen het basisonderwijs dan leerkrachten en daarmee ook een meer uitgesproken mening met betrekking tot dit onderwerp. Het perspectief van schoolleiders op de regeldruk werd daarom als een relevante toevoeging gezien voor dit onderzoek. Er is daarom gekozen voor een combinatie van diepte-interviews met leerkrachten en schoolleiders.

Voor de selectie van relevante respondenten is in dit onderzoek gebruikgemaakt van *purposive sampling*. Dat wil zeggen: er zijn doelgericht onderzoekseenheden geselecteerd die bepaalde kenmerken vertegenwoordigen of representeren (Coyne, 1997). Het doel van deze werkwijze is om diverse uitingsvormen van de regeldruk in de steekproef te vertegenwoordigen (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Er werd verwacht dat de regeldruk voor leerkrachten in de onderbouw (groep 1 en 2), middenbouw (groep 3, 4 en 5) en bovenbouw (groep 6, 7 en 8) zou kunnen verschillen. Daarnaast werd verwacht dat de ervaring (minder versus meer ervaring) en de arbeidsduur (parttime versus fulltime) van zowel leerkrachten als schoolleiders van invloed zou kunnen zijn op de regeldruk die door hen wordt ervaren. Er is tijdens de selectie van relevante respondenten daarom zo veel mogelijk gevarieerd in bouw, ervaring en arbeidsduur. De relevante kenmerken zijn per respondent in kaart gebracht (bijlage II). Verder werd

verwacht dat het schoolbestuur van invloed zou kunnen zijn op de regeldruk die door een schoolleider wordt ervaren. Er is daarom gekozen voor schoolleiders met een ander schoolbestuur boven zich. De respondenten zijn geworven via relevante connecties van de onderzoeker en via LinkedIn. Daarnaast is gebruikgemaakt van de sneeuwbalmethode. Bij deze methode wordt aan participanten gevraagd om door te geven of zij andere relevante respondenten kennen die zouden willen deelnemen aan het onderzoek (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Bij deze methode is het van belang dat het duidelijk is hoe de participanten zijn geselecteerd om het onderzoek op waarde te kunnen schatten. De variatiedekking is daarom ook bij het werven van respondenten door middel van de sneeuwbalmethode nauwlettend in de gaten gehouden.

3.3. Ethiek

Het deelnemen aan wetenschappelijk onderzoek kan mensen vooruit helpen, maar het kan hen ook schaden (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Om dit laatste te voorkomen zijn in dit onderzoek twee richtlijnen gevolgd. De eerste belangrijke richtlijn is het *informed consent* (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Alle deelnemers hebben – nadat ze volledig en juist geïnformeerd waren over de inhoud van het onderzoek en in de gelegenheid waren geweest er vragen over te stellen – schriftelijk toestemming gegeven voor deelname aan het onderzoek. In het *informed consent* werd tevens duidelijk aangegeven dat de respondenten, ondanks deze schriftelijke toestemming, te allen tijde mochten stoppen met het onderzoek. De tweede belangrijke richtlijn heeft te maken met de vertrouwelijkheid van de informatie en het waarborgen van de privacy (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Ten eerste is met het oog op deze richtlijn verantwoordelijkheid genomen voor zorgvuldig gegevensbeheer. De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) eist dat alle onderzoeksgegevens waarmee persoonsgegevens zijn gemoeid in Europa worden opgeslagen.¹³ De audio-opnames en transcripten van de interviews zijn daarom opgeslagen binnen de Europese server OneDrive. Daarnaast zullen alle gegevens na een jaar vernietigd worden. Ten tweede zijn in het kader van deze richtlijn alle persoonlijke gegevens in de transcripten – met uitzondering van de gegevens die relevant zijn voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag, te weten: functie, bouw, ervaring en arbeidsduur – geanonimiseerd en gepseudonimiseerd. Voor de relevante persoonlijke gegevens is toestemming gevraagd in het *informed consent*. In hoofdstuk 4 van dit onderzoek staan

¹³ Richtlijnen onderzoeksethiek en opslag onderzoeksdata studentonderzoeken Bestuurs- en Organisatiewetenschap

daarnaast gefingeerde namen (bijlage II) vermeld bij de citaten. Een aantal relevante citaten bevat herkenbare informatie waaruit een persoon afgeleid zou kunnen worden. In deze gevallen staat geen gefingeerde naam bij de citaten vermeld, zodat niet herleid kan worden welke personen bij de gefingeerde namen horen.

3.4. Data-analyse

Dit onderzoek kende een cyclisch verloop, waarin dataverzameling en data-analyse elkaar afwisselden. Nieuwe ideeën, concepten en veronderstellingen die voortkwamen uit de data-analyse konden daardoor verder worden verkend en getoetst tijdens de dataverzameling. Dit bood de mogelijkheid om de uitkomsten steeds aan te vullen, te corrigeren, te nuanceren, te ontkennen of te bevestigen. Daardoor kreeg het perspectief van de leerkrachten en schoolleiders de gelegenheid om door te dringen in de analyse (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Voor het analyseren van de data zijn de transcripten gecodeerd met behulp van het computersoftwareprogramma NVivo 12. Drie typen codering maakten deel uit van de analyse: open, axiaal en selectief coderen (Boeije & Bleijenbergh, 2019). De eerste vier transcripten zijn open gecodeerd. Hierbij werden de relevante fragmenten geselecteerd en werd hier een code aan gehangen. Een aantal van deze codes werd gebaseerd op begrippen uit de relevante literatuur die is besproken in hoofdstuk 2 van dit onderzoek. Deze codes noemen we *constructed codes* (Flick, 2014). Het open coderen resulteerde in een lijst met codes. Vervolgens is axiaal gecodeerd. In deze fase zijn codes samengevoegd en uitgesplitst door onderscheid te maken tussen hoofdcategorieën en subcategorieën. Dit resulteerde in een lijst met thema's. Tot slot is selectief gecodeerd. Hierbij werden de verbanden gelegd tussen de categorieën. Dit resulteerde in een hiërarchische codeboom (bijlage III) aan de hand waarvan het resultatenhoofdstuk gestructureerd en daarmee de centrale onderzoeksvraag beantwoord kon worden.

3.5. Kwaliteitscriteria

De kwaliteit van een kwalitatief onderzoek kan beoordeeld worden aan de hand van *trustworthiness*. De criteria hiervoor betreffen *credibility* (geloofwaardigheid), *transferability* (overdraagbaarheid), *dependability* (afhankelijkheid) en *confirmability* (overtuigingskracht) (Lincoln & Guba, 1985). Ten eerste heeft de *credibility* betrekking op de mate waarin een onderzoek de werkelijkheid weerspiegelt (Lincoln & Guba, 1985). Om de geloofwaardigheid

van dit onderzoek te waarborgen is gebruikgemaakt van *member check* (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Dat wil zeggen: bepaalde informatie is teruggekoppeld naar de participanten. In dit onderzoek zijn de bevindingen voorgelegd aan een aantal respondenten. Dit bood de mogelijkheid voor het aanvullen, nuanceren en verdiepen van de bevindingen, waardoor de kans vergroot werd dat deze bevindingen de werkelijkheid weerspiegelen. Dit draagt bij aan de geloofwaardigheid van dit onderzoek. Daarnaast heeft de *transferability* betrekking op de mate waarin de bevindingen ook toegepast kunnen worden op een andere context (Lincoln & Guba, 1985). De overdraagbaarheid van dit onderzoek is verhoogd door middel van *thick description* van de selectie van respondenten en het onderzoeksproces (Tracy, 2010). Op basis van deze *thick description* kan de lezer zelf bepalen in hoeverre de bevindingen van dit onderzoek overdraagbaar zijn op een andere context. Ten derde heeft de *dependability* betrekking op de mate waarin de bevindingen van het onderzoek gerepliceerd kunnen worden (Lincoln & Guba, 1985). De afhankelijkheid van dit onderzoek is gewaarborgd door middel van een *audit trail* (Tracy, 2010). Met andere woorden: het onderzoeksproces is zo transparant mogelijk beschreven. Om deze reden zijn ook de topiclijst (bijlage I) en de codeboom (bijlage III) aan de bijlagen van dit onderzoek toegevoegd. Tot slot heeft de *confirmability* betrekking op de intersubjectiviteit van het onderzoek (Lincoln & Guba, 1985). Oftewel: de interpretatie moet niet gebaseerd zijn op de voorkeuren en gezichtspunten van de onderzoeker, maar moet geaard zijn in data. De overtuigingskracht van dit onderzoek is verhoogd door middel van het cyclische verloop van dit onderzoek, de onder *credibility* besproken *member check* en *thick description* van de bevindingen. Daarnaast is gebruikgemaakt van *peer debriefing* (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Dat wil zeggen dat het onderzoek gedurende het onderzoeksproces een aantal keer is voorgelegd aan een aantal externe onderzoekers. Dit maakt het aannemelijker dat de resultaten adequaat zijn (Tijmstra & Boeije, 2011). Op deze manieren is geprobeerd de ruimte voor de voorkeuren en gezichtspunten van de onderzoeker te reduceren.

4: Bevindingen

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt: ‘Hoe ervaren leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs de huidige regeldruk en hoe kan deze verder teruggedrongen worden?’. Om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op deze hoofdvraag, geeft dit hoofdstuk de bevindingen weer die zijn voortgekomen uit de veertien gesprekken met de leerkrachten en schoolleiders. De eerste paragraaf zet uiteen wat leerkrachten en schoolleiders verstaan onder het concept ‘regeldruk’ (4.1). De volgende paragraaf beschrijft de gepercipieerde regeldruk in de praktijk. In deze paragraaf kunnen drie thema’s onderscheiden worden. Ten eerste wordt aan de hand van praktijkvoorbeelden beschreven welke regelgeving volgens de respondenten verandert in regeldruk (4.2.1). Ten tweede wordt weergegeven welke factoren van invloed zijn op de gepercipieerde regeldruk (4.2.2). Tot slot wordt geschetst op welke momenten deze regeldruk wordt ervaren door leerkrachten en schoolleiders (4.2.3). De derde paragraaf brengt de gevolgen van de gepercipieerde regeldruk in kaart (4.3). Vervolgens wordt uiteengezet hoe de regeldruk volgens de respondenten teruggedrongen kan worden (4.4). Tot slot volgt een samenvattende paragraaf die de bevindingen in dit hoofdstuk samenbrengt en waarin de koppeling naar het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag gemaakt wordt (4.5).

4.1. De betekenis van ‘regeldruk’

Deze paragraaf zet uiteen wat leerkrachten en schoolleiders verstaan onder het concept ‘regeldruk’. Op basis van deze uiteenzetting kan uiteindelijk antwoord gegeven worden op deelvraag 1: ‘Wat verstaan leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs onder regeldruk?’. Tijdens de gesprekken met de leerkrachten en schoolleiders wordt al snel duidelijk dat het concept ‘regeldruk’ voor iedereen een negatieve connotatie met zich meebrengt. Het merendeel van de respondenten verstaat onder regeldruk alles wat gedaan moet worden naast de primaire taak. Onder de primaire taak wordt het geven van onderwijs aan de kinderen verstaan. Een deel van de respondenten specificeert het concept door middel van twee terugkerende thema’s: 1) het gaat om regelgeving die van bovenaf wordt opgelegd en 2) het gaat om regelgeving waarvan het nut niet wordt gezien.

Dat onder regeldruk alles wordt verstaan naast de primaire taak blijkt onder andere als Femke¹⁴ regeldruk beschrijft als de druk die komt kijken bij alles wat er geregeld moet worden naast het geven van onderwijs aan de kinderen. Een voorbeeld van een citaat waaruit blijkt dat

¹⁴ De namen in dit hoofdstuk zijn – zoals toegelicht in hoofdstuk 3 – gefingeerd; de bijbehorende kenmerken (functie, groep, ervaring en arbeidsduur) zijn in kaart gebracht in bijlage II.

onder de regeldruk zowel regelgeving verstaan wordt die van bovenaf wordt opgelegd als regelgeving waarvan het nut niet wordt gezien, is het citaat van Lucas. Hij stelt: *“Wat ik versta onder regeldruk is eigenlijk alles wat voelt als top-down opgelegd. Wat je ervaart als – op de werkvloer – als zijnde dit moet, maar het draagt niet bij aan mijn kwaliteit als leerkracht en waar ik voor ben aangenomen in het onderwijs”* (Lucas). De primaire taak van leerkrachten en schoolleiders valt dus buiten de regeldruk. Meer specifiek verstaan de leerkrachten en schoolleiders onder regeldruk de regelgeving die van bovenaf wordt opgelegd, maar niet bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Dan rest de vraag: op wie doelen de leerkrachten en schoolleiders met ‘bovenaf’?

In de gesprekken met de leerkrachten en schoolleiders komen drie bronnen van regeldruk veelvuldig naar voren: 1) de overheid, 2) het schoolbestuur en 3) de schoolleider. De regeldruk die leerkrachten en schoolleiders ervaren vloeit dus niet alleen voort uit een wettelijk voorschrift, maar ook uit regelgeving die een onderwijsinstelling zichzelf oplegt. Twee van de geïnterviewden stellen zelfs dat er niet zo heel veel wordt opgelegd vanuit de overheid. Met andere woorden: zowel externe regeldruk als interne regeldruk spelen een rol in de regeldruk die leerkrachten en schoolleiders ervaren. De drie bronnen van regeldruk zullen hieronder aan de hand van een aantal voorbeelden worden toegelicht.

Ten eerste wordt de overheid door leerkrachten en schoolleiders genoemd als bron van de regeldruk. Onder de overheid wordt door de respondenten zowel het Ministerie van OCW als de Inspectie van het Onderwijs verstaan. Opvallend is dat een deel van de respondenten de overheid als voornaamste bron van de regeldruk ziet, terwijl een ander deel juist aangeeft dat dit wel meevalt. Dit eerste komt onder andere naar voren als aan Merel gevraagd wordt aan wie zij als schoolleider verantwoording moet afleggen. Ze stelt: *“Met name naar het Rijk, weet je, naar de inspectie en de inspectie komt toch echt daar vandaan”* (Merel). De overige schoolleiders – Noor en Lucas – plaatsen dit in perspectief door te stellen dat er helemaal niet zoveel wordt opgelegd door de Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van OCW. Noor voegt hieraan toe dat scholen zich daar vaak achter verschuilen, maar dat er in de praktijk meer mag van de Inspectie van het Onderwijs dan veel mensen denken.

Ten tweede noemen schoolleiders, maar niet de leerkrachten, het schoolbestuur als bron van de regeldruk. Zij geven aan dat de regeldruk die zij ervaren afhankelijk is van de omgang van een schoolbestuur met de regelgeving die wordt opgelegd door de overheid. Lucas geeft dit aan door te stellen dat iedereen uiteindelijk moet werken met dezelfde systemen. Met andere woorden: alle onderwijsorganisaties hebben te maken met dezelfde regelgeving vanuit de overheid. Hij geeft aan dat het voor de mate waarin regeldruk wordt ervaren uitmaakt of een

schoolbestuur de visie heeft dat er niet zo heel veel moet van de Inspectie van het Onderwijs. Volgens hem is leiderschap essentieel in de regeldruk die door leerkrachten of scholen wordt ervaren. Ook Noor geeft aan dat de regeldruk die op een school ervaren wordt, afhankelijk is van het schoolbestuur. Zij schetst een periode waarin ze voor een ander schoolbestuur werkte. Hierover zegt ze dat dit schoolbestuur heel anders in elkaar zat en dat ze daar veel meer ruimte kreeg. Hier voegt ze aan toe: *“Daar moest je niet een jaarverslag schrijven in een vastgesteld format. Je moest een jaarverslag presenteren in je eigen format”* (Noor).

Tot slot wordt de schoolleider door leerkrachten en schoolleiders genoemd als bron van de regeldruk. Ook hier komt regelmatig naar voren dat leiderschap essentieel is in de regeldruk die wordt ervaren. Hier gaat het echter niet om het leiderschap van het schoolbestuur, maar om het leiderschap van de schoolleider. De regeldruk die wordt ervaren valt of staat volgens de respondenten met de regels of afspraken die door de schoolleider worden opgelegd. Ook de vrijheid die je als schoolleider hebt zou niet door iedere schoolleider even goed benut worden volgens de respondenten. Dit blijkt onder andere uit het praktijkvoorbeeld van Chloë. Zij geeft aan dat ze een groot verschil in regeldruk ervaart tussen haar huidige schoolleider en haar vorige schoolleider. Bij haar vorige schoolleider moest alles genoteerd worden, terwijl ze bij haar huidige schoolleider alleen de noodzakelijke dingen hoeft te noteren. Dat is volgens haar al een hele vooruitgang. Ook twee schoolleiders – waaronder Lucas – bevestigen dit. Lucas stelt: *“Als er een zwakke schoolleider staat, is de regeldruk heel erg hoog”* (Lucas).

Kortom, leerkrachten en schoolleiders verstaan onder regeldruk de regelgeving die van bovenaf (door de overheid, het schoolbestuur of de schoolleider) wordt opgelegd, maar niet bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. De volgende paragraaf beschrijft hoe deze regeldruk voorkomt in de praktijk.

4.2. Regeldruk in de praktijk

Deze paragraaf beschrijft hoe de regeldruk die leerkrachten en schoolleiders ervaren voorkomt in de praktijk. De bevindingen zullen uitgesplitst worden in drie subparagrafen. De eerste subparagraaf brengt aan de hand van praktijkvoorbeelden in kaart welke regelgeving volgens de respondenten verandert in regeldruk (4.2.1). Daarna volgen de factoren die van invloed zijn op de gepercipieerde regeldruk (4.2.2). De laatste subparagraaf schetst de momenten waarop de regeldruk door leerkrachten en schoolleiders wordt ervaren (4.2.3). Aan de hand van deze bevindingen kan uiteindelijk antwoord gegeven worden op deelvraag 2: ‘Hoe komt de regeldruk volgens leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs voor in de praktijk?’. Daarnaast

dragen de praktijkvoorbeelden uit de eerste subparagraaf uiteindelijk bij aan het beantwoorden van deelvraag 4: ‘Wat kan er veranderen aan de regelgeving in het basisonderwijs en wat zijn andere manieren om de regeldruk in het basisonderwijs verder terug te dringen?’.

4.2.1. Van regelgeving naar regeldruk

Deze subparagraaf brengt aan de hand van praktijkvoorbeelden in kaart wanneer regelgeving volgens leerkrachten en schoolleiders verandert in regeldruk. Er wordt onderscheid gemaakt tussen zes ‘soorten’ praktijkvoorbeelden. Regelgeving verandert volgens leerkrachten en schoolleiders in regeldruk als: 1) het nut van regelgeving niet wordt gezien, 2) de leerkrachten en schoolleiders als het ware verdrinken in de regelgeving, 3) de regelgeving voortdurend verandert, 4) er dubbel geadministreerd moet worden, 5) het voelt alsof er geadministreerd moet worden om het administreren en 6) er niet afgeweken mag worden van de regelgeving als de situatie erom vraagt. Deze zes soorten praktijkvoorbeelden zullen hieronder worden toegelicht.

1) Het nut van regelgeving wordt niet gezien

Uit de praktijkvoorbeelden blijkt al snel dat regelgeving volgens leerkrachten en schoolleiders in regeldruk verandert als het nut van deze regelgeving niet wordt gezien. Daarbij worden specifieke voorbeelden gegeven van – volgens de respondenten – zinloze regelgeving die wordt opgelegd door de schoolleider of het schoolbestuur. Verder geven de respondenten een aantal voorbeelden van regelgeving die niet past bij het kind. Daarnaast wordt een aantal voorbeelden gegeven van regelgeving omtrent de administratie.

Ten eerste geven twee leerkrachten een praktijkvoorbeeld van regelgeving die wordt opgelegd door de schoolleider. Daan beschrijft dat zijn klassen altijd in een rij en in stilte de school binnen moeten lopen. Hij geeft aan dat dit volgens hem helemaal geen zin heeft, omdat hij met twee klassen in een bijgebouw zit. Julia geeft als voorbeeld dat ze vlak na de coronacrisis een visie moest opmaken over het buitenspelen. Ze voegt hieraan toe: *“Lieve dames en heren, we hebben toch wel wat beters te doen op dit moment dan ons druk te maken over welke visie wij hebben op het buitenspelen”*(Julia). Daarnaast geeft schoolleider Noor een voorbeeld van regelgeving die wordt opgelegd door het schoolbestuur. Ze geeft aan een aantal reeds behaalde opleidingen opnieuw te moeten doen, omdat zij voor een ander bestuur is gaan werken.

Ten tweede worden de Cito-toetsen in de onderbouw en het ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) – een plan dat gemaakt wordt om een kind tóch over te laten gaan – in de bovenbouw als voorbeelden gegeven van regelgeving die niet past bij het kind. Dit maakt dat de respondenten het nut van de regelgeving omtrent deze Cito-toetsen en OPP’s niet zien.

Dit blijkt onder andere als kleuterleerkracht Abel het voorbeeld geeft van Cito-toetsen die hij heeft afgenomen onder kleuters. Hij zegt hierover: *“Je zat er echt gewoon een streepje uit te persen”* (Abel). Kleuterleerkrachten Chloë en Ilse geven hierbij als toelichting dat kleuters zich heel schielijk ontwikkelen. Chloë stelt: *“Hij kan dat nu niet, maar ik weet zeker dat hij het over twee weken wel kan”* (Chloë). Ilse voegt hieraan toe: *“Het kan maar zo zijn dat ze iets de ene dag wel weten en dat de andere dag even niet weten”* (Ilse). De leerkrachten in de bovenbouw schetsen een vergelijkbaar fenomeen met betrekking tot de OPP's. Dit blijkt onder andere als Kaat stelt: *“Ik weet nu al dat dat kind in de laatste zes weken van het schooljaar die eindsprint niet meer gaat maken”* (Kaat). Ze voegt hieraan toe dat er desondanks een OPP opgemaakt moet worden.

Tot slot geven enkele respondenten de regelgeving rondom het administreren als voorbeeld. Met andere woorden: leerkrachten en schoolleiders geven aan het niet nuttig te vinden dat alles altijd op papier moet staan. Een van de kleuterleerkrachten geeft als toelichting dat het bij een kleuter – gezien de schielijke ontwikkeling – zinloos is om alles op papier te hebben. Ze geeft hierbij de situatie waarin ze met pijn en moeite een hulpplan voor een kind heeft opgesteld als voorbeeld. Ze beschrijft dat dit hulpplan over het algemeen meteen in de prullenbak gegooid kan worden, omdat het hulpplan niet meer nodig blijkt te zijn. Het administreren draagt volgens een aantal respondenten over het algemeen niet bij aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit blijkt onder andere als Kaat stelt: *“Ik maak het, maar het zit al in mijn hoofd. [...] Ik word daar geen betere leerkracht van”* (Kaat).

2) Leerkrachten en schoolleiders ‘verdrinken’ in de regelgeving

Uit de praktijkvoorbeelden blijkt tevens dat regelgeving volgens de respondenten verandert in regeldruk als leerkrachten en schoolleiders als het ware verdrinken in de regelgeving. Hierbij geven de respondenten onder andere de regelgeving omtrent het invullen van vragenlijsten, het leerlingvolgsysteem, de administratie met betrekking tot het Nationaal Programma Onderwijs (NPO), de Cito-toetsen en de OPP's als voorbeeld. Chloë geeft aan tijdens het invullen van de vragenlijsten in het leerlingvolgsysteem over het algemeen door de bomen het bos niet meer te zien. Dit wordt duidelijk als zij tijdens het interview een van de vragenlijsten in dit systeem laat zien. In de lijst staan vragen als: ‘Kan het kind hinkelen op beide benen?’, ‘Kan het kind zijn evenwicht bewaren?’, ‘Kan het kind een rechte lijn lopen?’. De vragenlijst lijkt eindeloos door te gaan. Ze geeft aan tijdens het invullen van de vragenlijst vaak te denken ‘Ja, dat kan hij wel hoor.’. Verder beschrijft schoolleider Merel dat er te veel administratie komt kijken bij het NPO. Dit programma is er voor herstel en ontwikkeling van het onderwijs tijdens en na corona.

Dit komt sterk naar voren als ze over dit programma zegt: *“Als je dan hoort wat je daar allemaal voor moet doen, dan denk je echt: ben je helemaal gek geworden? Maak je hier weleens een dag mee?”* (Merel). Daarnaast geeft een leerkracht in de middenbouw aan soms als het ware te verdrinken in de regelgeving met betrekking tot de Cito-toetsen. Ze geeft aan het gevoel te hebben soms meer bezig te zijn met het afnemen van toetsen dan met het daadwerkelijk geven van onderwijs aan haar leerlingen. Dit blijkt onder andere als ze stelt: *“Je was nog niet klaar met de ene toets of de andere toets stond alweer te wachten”* (Ilse). Tot slot geven een aantal leerkrachten aan gek te worden van de grote hoeveelheid OPP's. Dit blijkt onder andere als Chloë hierover zegt: *“Dat zijn gewoon papierbakken vol”* (Chloë).

Daarnaast geven enkele respondenten aan dat er zo veel meer komt kijken bij het geven van onderwijs dan je in eerste instantie zou verwachten. Zo beschrijft een van de leerkrachten dat zij naast het geven van 'normale' vakken ook verantwoordelijk is voor het geven van onder andere verkeer, seksuele voorlichting, wereldoriëntatie, muziek, gezonde voeding, een gastles van Halt en over sociale media. Ook de administratie rondom een kind dat bij Jeugdzorg loopt wordt door een van de leerkrachten als voorbeeld gegeven. Een aantal leerkrachten en schoolleiders geeft aan dat het soms gewoon niet te doen is om aan al deze regelgeving te voldoen. Dit blijkt onder andere uit de citaten van Daan en Hella: *“Ik vind dat je als leerkracht echt een duizendpoot moet zijn om je werk naar behoren uit te voeren”* (Daan) en *“Soms heb je echt het idee dat je honderd ballen omhoog moet houden op zo 'n dag”* (Hella). Hella voegt hieraan toe: *“Als ik het echt zou doen zoals ik het zou moeten doen, dan zou ik geloof ik kunnen overnachten”* (Hella).

3) Regelgeving verandert voortdurend

Uit de praktijkvoorbeelden blijkt bovendien dat regelgeving volgens de leerkrachten en schoolleiders verandert in regeldruk als deze regelgeving voortdurend verandert. Een aantal respondenten geeft aan dat het regelmatig voorkomt dat er bij wijze van spreken de ene dag bepaalde regelgeving doorgevoerd wordt en dat deze regelgeving de volgende dag alweer aangepast is. Dit blijkt onder andere uit de citaten van Kaat en Daan: *“Dus we gaan in één klap met z'n allen die kant op en daarna krijgen we ineens een nieuwe lezing en gaan we met z'n allen die kant op”* (Kaat) en *“Hoppeta! We kunnen allemaal met onze neus die kant op denderen. O, nee, het werkt toch niet”* (Daan). Volgens Daan kosten die voortdurende veranderingen ontzettend veel energie. Twee leerkrachten geven het voortdurend veranderen van de regelgeving omtrent het leerlingvolgsysteem als praktijkvoorbeeld. Zo beschrijft Emma een situatie waarin haar school subsidie kreeg voor een nieuw leerlingvolgsysteem, waardoor

ze dat van de ene op de andere dag moest gaan gebruiken. Ook Chloë schetst een situatie waarin ze opeens weer iets moest gaan administreren op sociaal-emotioneel gebied, wat een paar maanden geleden juist was afgeschaft. Een aantal respondenten geeft aan dat deze veranderingen voor hen resulteren in onbegrip. Dit blijkt onder andere als Emma over deze veranderingen stelt: *“Jongens, je bent halverwege het ene nieuwe en voordat het geautomatiseerd is en geïmplementeerd, komt het volgende er alweer bij”* (Emma).

4) Dubbele administratie

Uit de praktijkvoorbeelden blijkt ook dat regelgeving volgens de respondenten verandert in regeldruk als er dubbel geadmineistreerd moet worden. Een aantal leerkrachten geeft hierbij het administreren via de leerlingvolgsystemen als voorbeeld. Deze leerkrachten geven aan dat het regelmatig voorkomt dat dezelfde vragen in verschillende systemen beantwoord moeten worden. Zo vertelt Abel dat hij dubbel moet administreren, omdat zijn school laatst een nieuw leerlingvolgsysteem heeft gekregen. Hij beschrijft dat hij op dit moment zowel het oude als het nieuwe systeem moet invullen. Chloë schetst een vergelijkbaar fenomeen, maar geeft aan dat dit bij haar komt omdat er bij haar op school verschillende systemen worden gebruikt voor verschillende doeleinden. Ze beschrijft dat de vragen in de verschillende systemen regelmatig overlappen. De betreffende respondenten geven aan het dubbele administreren als frustrerend te ervaren. Dit blijkt onder andere als Abel hierover zegt: *“Ja, daar gaat zoveel tijd in zitten”* (Abel). Ook wordt dit duidelijk als Emma aangeeft hoe te worden van het administreren op 47 verschillende plekken.

Daarnaast geeft schoolleider Lucas de situatie waarin een kind niet op school is als voorbeeld van dubbele administratie. Hij beschrijft dat hij dan via een systeem – met volgens hem als doel de regeldruk te verlagen – een melding moet doen bij leerplicht. Hij schetst de situatie waarin hij vervolgens een mail ontvangt van leerplicht waarin hem gevraagd wordt om precies dezelfde informatie als die hij net verstrekt heeft via het systeem. Hij ervaart dit als onbegonnen werk. Dit blijkt als hij over dit praktijkvoorbeeld stelt: *“Dat is vechten tegen de bierkaai”* (Lucas).

5) Administreren om het administreren

Uit de praktijkvoorbeelden blijkt daarnaast dat regelgeving volgens de respondenten verandert in regeldruk als het voelt alsof er geadmineistreerd moet worden om het administreren. Dat wil zeggen: er moet geadmineistreerd worden, maar er wordt vervolgens niets met deze administratie gedaan. Hierbij geven leerkrachten de administratie in het leerlingvolgsysteem als voorbeeld.

Zo beschrijft Chloë de indruk te krijgen dat er bij haar op school weinig wordt gedaan met het kleuterobservatiesysteem. In groep 3 kijken ze er volgens haar niet naar, de nieuwe leerkracht heeft het meestal snel genoeg in de gaten. Chloë geeft aan dit zonde van haar energie en tijd te vinden. Gijs schetst een vergelijkbaar fenomeen. Hij geeft aan dat er bij hem op school sinds kort gebruikgemaakt wordt van een registratiesysteem met betrekking tot de sociaal-emotionele ontwikkeling van een kind. Hij beschrijft laatst gevraagd te hebben wat er met deze gegevens wordt gedaan. De schoolleider zou toen gezegd hebben dat er niets mee wordt gedaan, maar dat het moet van de Inspectie van het Onderwijs. Gijs geeft aan dit demotiverend te vinden. Dit blijkt onder andere als hij hierover zegt: *“Daar heb ik echt een gruwelijke hekel aan” (Gijs)* en *“Ik denk je initieert wat en je doet er wat mee en als je daar niks mee doet, ja, dan doe ik er ook niks mee” (Gijs)*.

6) Goed onderwijs kan niet in beton gegoten worden

Uit de praktijkvoorbeelden blijkt tot slot dat regelgeving volgens de leerkrachten en schoolleiders verandert in regeldruk als er niet afgeweken mag worden van deze regelgeving als de situatie erom vraagt. Goed onderwijs kan volgens de respondenten niet in beton gegoten worden. Een aantal leerkrachten geeft aan dat het belangrijk is om de regelgeving aan te kunnen passen aan de behoeftes van een kind. Zo geeft Emma als voorbeeld dat er bij haar op school tegenwoordig een rooster van de dag visueel gemaakt moet worden voor de kinderen. Ze beschrijft dat sommige kinderen dit prettig vinden, maar voegt hieraan toe dat ze ook een aantal kinderen in de klas heeft die er helemaal door van de leg raken. Abel beschrijft een vergelijkbaar fenomeen. Ze stelt dat in de ene groep, bij wijze van spreken, dinosaurussen in de smaak vallen en in een andere groep weer helemaal niet. Het heeft volgens haar geen zin om je programma er doorheen te duwen, zonder te kijken naar wat de kinderen nodig hebben. Een van de schoolleiders geeft daarnaast aan dat het belangrijk is om de regelgeving aan te kunnen passen aan de behoeftes van een school. Ze beschrijft dat niet alle scholen over een kam geschoren kunnen worden en geeft als voorbeeld dat er bij haar op school regelmatig kinderen binnenkomen die 's ochtends niet hebben gegeten, slecht geslapen hebben of bij wie thuis schuldenproblematiek speelt. Op zo'n moment zou er volgens haar afgeweken moeten kunnen worden van de regelgeving. Dit blijkt onder andere als ze hierover zegt: *“Dan is het aan ons in eerste instantie de schone taak om vooral een enorm veilige plek te zijn” (Merel)*.

Ook de situatie rondom COVID-19 wordt door een aantal leerkrachten als voorbeeld gegeven. Tijdens deze crisis zou volgens deze respondenten regelmatig van de regelgeving afgeweken moeten worden. Zo geeft Abel als voorbeeld dat er iets gedaan moest worden met

de kinderen die na deze crisis hun regelmaat kwijt waren. Emma geeft een vergelijkbaar voorbeeld. Ze vertelt dat alle kinderen bij haar op school tijdens de coronacrisis een Chromebook thuis ontvangen hebben. Ze beschrijft hoe de meeste leerkrachten vervolgens prachtige digitale lessen aan het geven waren, maar voegt hieraan toe dat sommige kinderen – om wat voor reden dan ook – niets van deze lessen hebben meegekregen. Ze geeft aan dat je op zo'n moment moet kijken welke mogelijkheden een kind dan wel heeft. Dat zou volgens haar boven de lesstof moeten gaan.

4.2.2 Factoren die van invloed zijn op de gepercipieerde regeldruk

De bovenstaande subparagraaf brengt in kaart wanneer regelgeving volgens leerkrachten en schoolleiders verandert in regeldruk. Deze subparagraaf zet de factoren uiteen die volgens de respondenten van invloed zijn op de regeldruk die leerkrachten en schoolleiders ervaren. Uit de gesprekken met de leerkrachten en schoolleiders blijkt dat er zes beïnvloedende factoren onderscheiden kunnen worden: 1) ervaring in het basisonderwijs, 2) de groep waaraan onderwijs wordt gegeven, 3) het soort onderwijs op een school, 4) de arbeidsduur van een leerkracht of schoolleider, 5) de aanstelling van een leerkracht of schoolleider, 6) de persoonlijke kenmerken van een leerkracht of schoolleider. Deze beïnvloedende factoren zullen hieronder aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden worden toegelicht.

Ten eerste is het aantal jaren ervaring in het basisonderwijs volgens de respondenten van invloed op de mate waarin leerkrachten en schoolleiders regeldruk ervaren. Volgens een aantal respondenten geldt: hoe meer ervaring in het basisonderwijs leerkrachten en schoolleiders hebben, hoe meer regeldruk zij ervaren. Dit zou volgens deze respondenten komen omdat je als beginnend leerkracht of schoolleider nog heel erg geniet van alle verantwoordelijkheid en nog niet weet dat de regelgeving voortdurend verandert. Dit eerste komt naar voren als een beginnend leerkracht over de regeldruk zegt: *“Dit is mijn eerste jaar dat ik die zelfstandigheid heb, dus ik geniet daar nog heel erg van”* (Femke). Daarnaast blijkt het tweede onder andere als een meer ervaren leerkracht een voorbeeld geeft van de regeldruk die hij tegenwoordig ervaart van alle nieuwe ideeën, omdat hij nu weet dat negen van de tien nieuwe ideeën toch niet standhouden. Hij geeft aan dat hij vroeger juist heel enthousiast werd van deze nieuwe ideeën. Dit blijkt onder andere als hij aangeeft vroeger over deze meer ervaren leerkrachten en schoolleiders gedacht te hebben: *“Wat ben jij zuur joh, het is toch een hartstikke leuk idee”* (Daan). Volgens een aantal andere respondenten geldt juist: hoe meer ervaring in het basisonderwijs leerkrachten en schoolleiders hebben, hoe minder regeldruk zij ervaren. Dit

zou volgens deze respondenten komen omdat je je als meer ervaren leerkracht niet meer zo snel gek laat maken en meer kan varen op wat je in het verleden hebt meegemaakt.

Verder is de groep waaraan onderwijs gegeven wordt volgens de respondenten van invloed op de regeldruk die leerkrachten ervaren. Zo zouden leerkrachten in de lagere groepen meer regeldruk ervaren van de rapporten, terwijl leerkrachten in de hogere groepen meer regeldruk ervaren van de Cito-toetsen. Dit blijkt onder andere als Abel aangeeft te denken dat de ‘administratieve rompslomp’ per groep heel verschillend kan zijn. Hij schetst dat de bovenbouwleerkrachten bij hem op school veel stress ervaren door de Cito-toetsen, terwijl hij dit als kleuterleerkracht in mindere mate ervaart. Bovenbouwleerkracht Kaat schetst een vergelijkbaar fenomeen en geeft de rapporten als voorbeeld. Zij beschrijft dat de hele school op dit moment stress ervaart door de rapporten, maar dat zij dit in mindere mate ervaart omdat de kinderen in de bovenbouw zelf in een rapport aanvinken wat ze denken te kunnen.

Ten derde is het soort onderwijs op een school volgens de respondenten van invloed op de mate waarin leerkrachten en schoolleiders regeldruk ervaren. De respondenten hebben ervaring met verschillende soorten onderwijs, waaronder Jenaplanonderwijs, Montessorionderwijs, Daltononderwijs en Freinetonderwijs. Een aantal respondenten geeft aan – in vergelijking met ‘normaal’ onderwijs – meer regeldruk te ervaren bij deze onderwijsvormen. Dat zou volgens hen komen omdat deze onderwijsvormen veel extra (administratieve) taken met zich meebrengen. Dit blijkt onder andere als Abel over het Jenaplanonderwijs zegt: *“Dat betekent dat we bij voorbaat al meer administratie hebben, dus dat maakt het wel zwaarder”* (Abel). Daarnaast blijkt het uit het voorbeeld dat Bo geeft over het Montessorionderwijs. Ze beschrijft dat het bij haar op school niet uitmaakt wanneer kinderen bepaalde taken uitvoeren, als ze de taken maar uitvoeren. Dat betekent dat je als leerkracht alles moet aftekenen. Ze geeft aan dat dit soms heel vermoeiend kan zijn.

Daarnaast is de arbeidsduur (parttime versus fulltime) volgens leerkrachten en schoolleiders van invloed op de mate waarin zij regeldruk ervaren. Volgens de respondenten geldt: hoe lager de arbeidsduur, hoe lager de regeldruk. Dit blijkt onder andere als Abel vertelt over de administratie die hij als kleuterleerkracht moet bijhouden. Hij geeft aan hier niet mee bezig te willen zijn als de kinderen er zijn. Hij stelt dat hij zich die luxe kan permitteren, omdat hij een parttime baan heeft. Hij voegt hieraan toe dat dit voor hem zelfs een reden is om niet fulltime te gaan werken. Ook blijkt het als Hella aangeeft – onder andere in verband met de regeldruk – dat ze graag een parttime baan zou willen, omdat dit haar veel lucht zou geven. Ze voegt hieraan toe dat ze zich dit omwille van het geld niet kan permitteren.

Ten vijfde is de aanstelling (vaste aanstelling versus tijdelijke aanstelling) volgens de respondenten van invloed op de mate waarin leerkrachten en schoolleiders regeldruk ervaren. De respondenten stellen dat een tijdelijke aanstelling – doorgaans vervanging via detachering of invalpool – resulteert in minder regeldruk dan een vaste aanstelling. Dit komt volgens hen omdat je met een tijdelijke aanstelling met name verantwoordelijk bent voor de primaire taak en in mindere mate voor de secundaire taken. De lagere regeldruk zou volgens de respondenten zelfs een reden zijn voor leerkrachten en schoolleiders om via detachering te werken. Het bovenstaande punt komt onder andere naar voren in de citaten van Bo en Lucas: *“Al het ‘gezeik’ om het lesgeven heen hoeft gewoon nog even niet”* (Bo) en *“Je kan lekker je dagje lesgeven en je stapt er weer uit”* (Lucas). Ook Gijs geeft aan het voordeel te zien van werken via detachering, omdat je op school dan bijvoorbeeld niet mee hoeft te doen met het initiëren van een nieuwe schrijfmethode of in een feestcommissie hoeft te zitten.

Tot slot zijn de persoonlijke eigenschappen en omstandigheden van een leerkracht of schoolleider volgens de respondenten van invloed op de mate waarin zij regeldruk ervaren. Zo resulteert het hebben van kinderen volgens een van de leerkrachten bijvoorbeeld in meer regeldruk. Dit blijkt als ze beschrijft dat ze het vroeger – toen ze nog geen kinderen had – geen probleem vond als ze nog tot een uur of zes op school bezig was, maar dat vijf uur tegenwoordig echt het maximum is. Daarnaast hebben ook de persoonlijke eigenschappen volgens een aantal respondenten invloed op de regeldruk die wordt ervaren. Sommige leerkrachten en schoolleiders kunnen door bepaalde eigenschappen gewoon beter of juist slechter omgaan met regeldruk dan anderen. Zo geeft een van de leerkrachten aan dat ze vrij stressbestendig is en dat ze daardoor minder regeldruk ervaart dan andere collega’s. Ze zegt over de regeldruk: *“Ik kan daar wel relaxed mee omgaan. [...] Er zijn ook een aantal collega’s die dan helemaal in de stress schieten, omdat alles moet”* (Kaat). Daarnaast geeft een van de schoolleiders aan dat het per persoon verschilt hoe goed iemand om kan gaan met regelgeving die opgelegd wordt van bovenaf. Ze geeft aan hier zelf niet zo goed mee om te kunnen gaan en daardoor meer regeldruk te ervaren dan andere collega’s. Dit blijkt als ze over de regelgeving stelt: *“Als ze tegen mij zeggen: ‘Je moet!’, dan reageer ik al: ‘Ik moet helemaal niks!’”* (Noor).

Kortom, er zijn verschillende factoren die volgens de respondenten van invloed zijn op de regeldruk die leerkrachten en schoolleiders ervaren. De volgende paragraaf schetst de momenten waarop deze regeldruk wordt ervaren.

4.2.3. De momenten waarop regeldruk wordt ervaren

De bovenstaande twee subparagrafen brengen aan de hand van praktijkvoorbeelden in kaart wanneer regelgeving volgens de respondenten verandert in regeldruk en welke factoren volgens hen van invloed zijn op deze gepercipieerde regeldruk. Deze subparagraaf schetst tot slot de momenten waarop deze regeldruk door leerkrachten en schoolleiders wordt ervaren. Uit de gesprekken met de leerkrachten en schoolleiders blijkt dat het per persoon verschilt wanneer de regeldruk wordt ervaren. Sommige respondenten geven aan de regeldruk (bijna) iedere dag te ervaren, terwijl anderen aangeven de regeldruk in vlagen te ervaren. Dit zal hieronder aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden worden toegelicht.

Het grootste deel van de respondenten ervaart iedere dag of bijna iedere dag regeldruk. Zij geven aan deze regeldruk niet de hele tijd te ervaren, maar wel door de hele dag heen. Hierbij worden het de hele dag door koppelen van de doelen – die voortkomen uit regelgeving – aan het lesgeven, het invullen van de talloze vragenlijsten en het beantwoorden van e-mails als voorbeeld gegeven. Dat de regeldruk (bijna) iedere dag een rol speelt, blijkt onder andere uit de citaten van Julia en Hella: *“Er zijn dagen die gewoon lopen zoals ze lopen, maar er komt nog te vaak van alles doorheen zeilen”* (Julia) en *“Er zitten ook echt wel goede dagen tussen, maar over het algemeen is die druk er wel”* (Hella). Twee kleuterleerkrachten geven aan dat de dagelijkse regeldruk die zij ervaren vooral plaatsvindt als de kinderen weg zijn. Zo geeft Abel aan dat je op dat moment een paar uur de tijd hebt om alle taken te doen die naast het geven van onderwijs bij het vak komen kijken. Hij geeft aan dat die tijd eigenlijk niet voldoende is om al deze taken goed te kunnen uitvoeren. Dit blijkt als hij stelt: *“Eigenlijk zijn die uren niet voldoende als je je werk goed wil doen. [...] Je hebt ook heel vaak het gevoel van ‘het is nooit af’”* (Abel).

Daarnaast zijn er respondenten die aangeven dat zij de regeldruk in vlagen ervaren. Zo geeft Kaat aan dat zij de regeldruk vooral voelt tegen de weekenden of vakanties. Ze ervaart de regeldruk lang niet altijd, maar vooral als er een deadline nadert. Ze stelt dat je hier als leerkracht soms weinig aan kunt doen en geeft de Cito-toetsen daarvan als voorbeeld. Ze licht dit toe door te beschrijven dat je heel andere dingen meet als je de Cito-toetsen bijvoorbeeld eerder in het jaar zou afnemen. Ook schoolleider Merel geeft aan pieken van regeldruk te ervaren.

Kortom, sommige respondenten ervaren de regeldruk iedere dag, terwijl andere de regeldruk in vlagen ervaren. Een ding is zeker: alle respondenten ervaren regeldruk. De volgende paragraaf zet de gevolgen van deze gepercipieerde regeldruk uiteen.

4.3. De gevolgen van de regeldruk in het basisonderwijs

In de bovenstaande paragraaf is aan de hand van praktijkvoorbeelden uiteengezet hoe de regeldruk die leerkrachten en schoolleiders ervaren voorkomt in de praktijk. Deze paragraaf schetst de gevolgen van deze gepercipieerde regeldruk. Op basis van deze bevindingen kan uiteindelijk antwoord gegeven worden op deelvraag 3: ‘Wat zijn de gevolgen die leerkrachten en schoolleiders ervaren van de regeldruk in het basisonderwijs?’. Tijdens de gesprekken met de leerkrachten en schoolleiders blijkt al snel dat zij meerdere negatieve gevolgen ervaren van de regeldruk in het basisonderwijs. Er kunnen zes negatieve gevolgen onderscheiden worden. Het gevolg dat het meest – door ruim de helft van de respondenten – genoemd wordt, is een verhoogde stressperceptie. Ten tweede zou de regeldruk volgens het overgrote deel van de leerkrachten en schoolleiders resulteren in een afname in creativiteit. Daarnaast geeft de helft van de respondenten aan dat de regeldruk resulteert in een afname in directe productiviteit. Ten vierde wordt de gepercipieerde regeldruk door veel respondenten in verband gebracht met een lagere werktevredenheid. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de primaire taak en de secundaire taak. Verder heeft de regeldruk voor een klein deel van de leerkrachten en schoolleiders een gebrek aan motivatie tot gevolg. Ook hier wordt onderscheid gemaakt tussen de primaire taak en de secundaire taak. Tot slot geeft een deel van de respondenten aan als gevolg van de regeldruk serieus een baan buiten het basisonderwijs te overwegen of overwogen te hebben. Een van de respondenten geeft zelfs aan het basisonderwijs mede als gevolg van de regeldruk volgend jaar te verlaten. Deze zes negatieve gevolgen van de gepercipieerde regeldruk zullen hieronder – van meest genoemd naar minst genoemd – aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden weergegeven worden.

Het eerste negatieve gevolg, de verhoogde stressperceptie, lijkt bij het merendeel van de respondenten vooral voort te komen uit de regeldruk die zij ervaren als ze in de regelgeving ‘verdrinken’. Dat blijkt bijvoorbeeld als Femke beschrijft dat ze stress ervaart op het moment dat zij na schooltijd nog enorme to-do lijsten af moet werken. Ze geeft aan op zo’n moment te denken: *“Hoe gaan we dit nou weer doen vandaag?”* (Femke). Ook de enorme hoeveelheid Cito-toetsen is een veelgenoemd praktijkvoorbeeld dat volgens de respondenten resulteert in een verhoogde stressperceptie. Een aantal respondenten geeft aan – mede dankzij de regeldruk – zelfs te kampen gehad te hebben met een *burn-out*. Een van deze respondenten is Chloë. Ze beschrijft dat dit bij haar gebeurde tijdens het vierjaarlijks onderzoek door de Inspectie van het Onderwijs. Ze geeft aan dat destijds echt alles op papier moest staan en dat ze heel erg achter haar broek aan gezeten werd. In tegenstelling tot het grootste deel van de

respondenten zijn er ook twee leerkrachten die aangeven geen stress te ervaren als gevolg van de regeldruk, omdat ze naar eigen zeggen niet zo stressgevoelig zijn. Hier komt naar voren dat – zoals reeds uiteengezet in paragraaf 4.2.2. – ook de persoonlijke eigenschappen van invloed zijn op de regeldruk die wordt ervaren door de leerkrachten en schoolleiders.

Ten tweede geeft het merendeel van de respondenten aan een afname in creativiteit te ervaren als gevolg van de regeldruk. Tijdens de gesprekken blijkt dat dit voornamelijk komt door de regeldruk die de leerkrachten en schoolleiders ervaren als ze als het ware verdrinken in de regelgeving en doordat de regelgeving de ruimte voor creativiteit beperkt. Dat de regeldruk die de leerkrachten en schoolleiders ervaren als ze ‘verdrinken’ in de regelgeving resulteert in een afname in creativiteit blijkt onder andere als een van de leerkrachten vertelt over het concept ‘Grej of the day’. Ze legt uit dat dit Zweeds is voor ‘ding van de dag’ en dat het inhoudt dat ze een korte presentatie geeft over een voor de kinderen onbekend onderwerp, zoals de Dalai Lama. Zo’n presentatie vergt veel creativiteit, maar schiet er regelmatig bij in als gevolg van de regeldruk. Dit blijkt als ze over deze ‘Grej of the day’ zegt: *“Gisteren ben ik hem vergeten mee te geven, omdat ik gewoon de hele dag aan het racen ben en aan het einde van de dag dan denk... O ja, Grej of the day...”*. Dat een aantal respondenten het gevoel heeft dat de ruimte voor creativiteit beperkt wordt door de regeldruk blijkt onder andere als Hella beschrijft dat er laatst een inspecteur bij hen op school aangaf dat de creativiteit in haar team er niet uitkomt. Dit zou volgens de inspecteur komen door alle regels die opgelegd worden door haar schoolleider. Daarnaast blijkt het als Abel aangeeft dat hij denkt dat alle regelgeving je afstompt, omdat je als leerkracht niet meer de ruimte krijgt om je ideeën, en daarmee je creativiteit, kwijt te kunnen.

Het derde negatieve gevolg, een afname in directe productiviteit, wordt door de helft van de geïnterviewde leerkrachten en schoolleiders benoemd. Hiermee wordt bedoeld dat de regeldruk kostbare tijd in beslag neemt die ook besteed had kunnen worden aan de primaire taak. De helft van de respondenten geeft aan als gevolg van de regeldruk minder tijd te hebben voor het geven van onderwijs aan de kinderen. Dit blijkt onder andere als Julia als voorbeeld geeft dat ze meer tijd besteedt aan het maken van een OPP dan aan het daadwerkelijk helpen van een kind in de klas. Ze voegt daar zelfs aan toe dat ze het gevoel heeft dat lesgeven tegenwoordig niet meer de primaire taak is van een leerkracht. Het gaat volgens haar alleen nog maar om alles noteren en administreren.

Ten vierde wordt de gepercipieerde regeldruk door de helft van de respondenten in verband gebracht met een lagere werktevredenheid. Het grootste deel van de respondenten maakt hierin expliciet onderscheid tussen de primaire taak en de secundaire taak. De

leerkrachten en schoolleiders geven aan dat zij tijdens het geven van onderwijs een hoge werktevredenheid ervaren. Een groot deel van de respondenten voegt hieraan toe dat de regeldruk – in dit geval alle taken naast deze primaire taak – behoorlijk afdoet aan deze werktevredenheid. Dit blijkt onder andere als Julia stelt: *“Tussen half 9 en half 3 vind ik het superleuk, maar tussen half 3 en half 9 niet”* (Julia). Daarnaast komt het naar voren als Femke beschrijft dat ze het onderwijs in is gegaan om daadwerkelijk onderwijs te geven aan kinderen, maar dat de regeldruk ervoor zorgt dat ze hier minder tijd voor heeft. Ze geeft aan dat dit voor haar resulteert in een lagere werktevredenheid.

Het vijfde negatieve gevolg, een gebrek aan motivatie, wordt door een klein deel van de respondenten benoemd. Ook hier maken de respondenten expliciet onderscheid tussen de primaire taak en de secundaire taak. Als het om de primaire taak gaat, geven de respondenten aan geen gebrek aan motivatie te ervaren, maar als het om de secundaire taak gaat, geven de respondenten aan soms wel een gebrek aan motivatie te ervaren. Dit blijkt onder andere als Abel aangeeft soms over de secundaire taken te denken: *“Pfff, moet ik eraan beginnen”* (Abel). Julia geeft aan dat ze vooral een gebrek aan motivatie ervaart als ze het nut van de secundaire taken niet ziet. Dit komt naar voren als ze stelt: *“Overdag met de kinderen vind ik het superleuk, maar zodra de kinderen naar huis zijn. Ja... Dan gaan we soms dingen doen waarvan ik echt denk, jongens...”* (Julia).

Tot slot geeft een deel van de respondenten aan als gevolg van de regeldruk serieus een baan buiten het basisonderwijs te overwegen of overwogen te hebben. Een van de respondenten geeft zelfs aan het basisonderwijs mede als gevolg van de regeldruk volgend jaar te verlaten voor een baan in het voortgezet onderwijs. Ze beargumenteert deze keuze door te stellen dat het algemeen bekend is dat de regeldruk in het voortgezet onderwijs lager ligt dan in het basisonderwijs. Ze geeft aan dat ze de regeldruk in het basisonderwijs het afgelopen jaar – en bij nader inzien misschien zelfs de afgelopen jaren – in hoge mate ervaren heeft en dat deze daardoor afdeed aan haar werkplezier. Ze stelt dat het verlaten van het basisonderwijs voor het voortgezet onderwijs voor haar mede door deze lagere regeldruk als een logische keuze voelt. Hoewel een deel van de leerkrachten en schoolleiders aangeeft serieus een baan buiten het basisonderwijs te overwegen of overwogen te hebben als gevolg van de regeldruk, geeft de meerderheid van hen aan dat de liefde voor het vak genoeg reden is om het basisonderwijs, ondanks deze regeldruk, niet te verlaten. De respondenten doelen hierbij vooral op de liefde voor de primaire taak. Dit blijkt onder andere uit de citaten van Hella en Emma. Hella – die aangeeft regelmatig te overwegen het basisonderwijs te verlaten – zegt: *“Bij mij is dan altijd de vraag ‘Wat dan?’, want ik vind het zo ontzettend leuk om met kinderen te werken en die*

kennis over te dragen” (Hella). Ook Emma – die aangeeft meerdere malen een ander vak overwogen te hebben – stelt: “Eigenlijk hou ik wel van mijn vak, want in die klas en met die kinderen vind ik het fantastisch” (Emma).

Kortom, de regeldruk in het basisonderwijs resulteert voor leerkrachten en schoolleiders in meerdere negatieve attitudes en gevoelens en voor sommigen zelfs in het verlaten van het basisonderwijs. Het is dus zaak de regeldruk in het basisonderwijs terug te dringen. De volgende paragraaf brengt in kaart hoe deze regeldruk volgens leerkrachten en schoolleiders teruggedrongen kan worden.

4.4. Het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs

Deze paragraaf beschrijft hoe de regeldruk in het basisonderwijs volgens leerkrachten en schoolleiders teruggedrongen kan worden. De bevindingen zullen uitgesplitst worden in drie subparagrafen. De eerste subparagraaf brengt in kaart hoe leerkrachten en schoolleiders de regeldruk (en de maatregelen voor het terugdringen van de regeldruk) door de jaren heen hebben ervaren (4.4.1). De volgende twee subparagrafen zetten uiteen dat de regeldruk volgens de respondenten teruggedrongen kan worden door het terugdringen van de hoeveelheid regelgeving (4.4.2) en door het bieden van extra ondersteuning en vertrouwen in de vakbekwaamheid van leerkrachten en schoolleiders (4.4.3). Aan de hand van deze bevindingen kan uiteindelijk bijgedragen worden aan het beantwoorden van deelvraag 4: ‘Wat kan er veranderen aan de regelgeving in het basisonderwijs en wat zijn andere manieren om de regeldruk in het basisonderwijs verder terug te dringen?’.

4.4.1. De regeldruk door de jaren heen

Deze subparagraaf schetst hoe leerkrachten de regeldruk en de maatregelen voor het terugdringen van de regeldruk door de jaren heen hebben ervaren. Uit de gesprekken met de leerkrachten en schoolleiders blijkt dat de regeldruk door de jaren heen is veranderd. Een deel van de leerkrachten en schoolleiders geeft aan het gevoel te hebben dat de regeldruk de afgelopen jaren is toegenomen. Het grootste deel van de respondenten beschrijft echter een andere trend door aan te geven dat de regeldruk langzaam maar zeker af begint te nemen. Er worden volgens hen maatregelen genomen door de overheid voor het terugdringen van de regeldruk. Een aantal leerkrachten en schoolleiders voegt hier echter wel aan toe dat deze maatregelen niet altijd effectief en in ieder geval niet afdoende zijn. Deze veranderingen in de regeldruk zullen hieronder aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden worden toegelicht.

Ten eerste geeft een klein deel van de respondenten aan het gevoel te hebben dat de regeldruk de afgelopen jaren is toegenomen. Dit komt volgens hen vooral omdat er steeds meer gedaan moet worden met steeds minder mensen. Dit eerste blijkt als Hella beschrijft dat er tegenwoordig steeds meer van het onderwijs wordt verwacht. Ze geeft aan het gevoel te hebben dat bepaalde taken die vroeger bij de ouders lagen, tegenwoordig bij de leerkracht liggen. Ze geeft als voorbeeld dat er tegenwoordig nauwelijks meer wordt voorgelezen door ouders. Daarnaast blijkt het tweede onder andere als een van de leerkrachten aangeeft dat er tegenwoordig bijna geen ouders meer betrokken zijn in de ouderraad. Deze betrokken ouders waren volgens haar juist ontlastend voor de leerkrachten. Verder komt het naar voren als Emma het voorbeeld geeft van de conciërge die haar vroeger bijvoorbeeld hielp als haar computer het niet deed. Ze geeft aan dat deze conciërge is wegbezuinigd.

Het grootste deel van de leerkrachten en schoolleiders geeft echter aan dat de regeldruk langzaam maar zeker af begint te nemen. Hierbij geven de respondenten een aantal voorbeelden van maatregelen waaruit blijkt dat de overheid bezig is met het terugdringen van de regeldruk. Twee kleuterleerkrachten geven de Cito-toetsen in de onderbouw als voorbeeld. Deze Cito-toetsen werden in de eerste paragraaf als praktijkvoorbeeld gegeven van regelgeving waarvan het nut niet wordt gezien, omdat de regelgeving niet past bij het kind. De leerkrachten beschrijven dat deze Cito-toetsen sinds een aantal jaar niet meer verplicht zijn. Abel voegt hieraan toe dat deze Cito-toetsen binnenkort zelfs niet meer afgenomen mógen worden onder kleuters. Daarnaast geeft schoolleider Merel het voorbeeld van de eindtoetsen die volgens haar tegenwoordig beter beoordeeld worden. De respondenten geven aan dat ze de indruk krijgen dat het langzaam begint door te dringen bij de overheid dat er iets moet veranderen binnen het basisonderwijs. Dit blijkt onder andere als Ilse over de regeldruk stelt: *“Het lijkt erop dat er weer een soort van kentering is, maar het heeft wel heel lang geduurd” (Ilse).*

Daarnaast geven de respondenten aan dat de maatregelen voor het terugdringen van de regeldruk volgens hen niet altijd effectief en in ieder geval niet afdoende zijn. Dit eerste blijkt onder andere als Chloë vertelt over een recent rapport dat is gepubliceerd om de werkdruk in het basisonderwijs te verlagen. Ze geeft aan dat dit rapport volgens haar alleen maar werkdrukverhogend is. Verder beschrijft Gijs dat de maatregelen voor het terugdringen van de regeldruk volgens hem niet altijd effectief zijn, omdat veel van deze maatregelen volgens hem binnen een mum van tijd weer worden afgeschaft. Hij geeft de gymnastiekleerkracht die dit jaar bij hem op school is aangenomen van het werkdrukged als voorbeeld en stelt dat deze leerkracht waarschijnlijk weer wordt ontslagen zodra de school geen geld meer krijgt. Tot slot geeft een aantal leerkrachten en schoolleiders aan dat de maatregelen voor het terugdringen van

de regeldruk in ieder geval nog niet afdoende zijn. De respondenten beschrijven dat het de goede kant op gaat, maar dat zij vrezen dat er nog een lange weg te gaan is. Dit blijkt onder andere als schoolleider Lucas stelt: *“Ik denk dat er nog zo 'n tien, vijftien jaar overheen moet gaan” (Lucas).*

Kortom, het grootste deel van de respondenten geeft aan dat de regeldruk in het basisonderwijs langzaam maar zeker begint af te nemen, omdat de overheid maatregelen neemt voor het terugdringen van de regeldruk. Deze maatregelen zijn volgens hen echter niet altijd effectief en in ieder geval niet afdoende. Het is dus zaak de regeldruk verder terug te dringen. De volgende twee subparagrafen beschrijven hoe deze regeldruk volgens leerkrachten en schoolleiders teruggedrongen kan worden.

4.4.2. De balans tussen regulering en deregulering

Deze subparagraaf beschrijft wat er volgens de respondenten kan veranderen aan de regelgeving in het basisonderwijs om de regeldruk terug te dringen. Uit de gesprekken met de leerkrachten en schoolleiders blijkt dat de regeldruk volgens hen onder andere teruggedrongen kan worden door het vinden van de balans tussen regulering en deregulering. Enerzijds is regelgeving in het basisonderwijs volgens de respondenten noodzakelijk. Anderzijds is er volgens hen ruimte voor het terugdringen van de hoeveelheid regelgeving. Deze tegenstelling zal hieronder aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden worden toegelicht.

Aan de ene kant zijn de leerkrachten en schoolleiders het er unaniem over eens: regelgeving binnen het basisonderwijs is noodzakelijk. Een aantal respondenten vergelijkt de regelgeving binnen het basisonderwijs met de noodzaak van verkeersregels. Zo stelt Hella dat het in het verkeer ook een chaos zou worden als iedereen door rood zou rijden. De regelgeving binnen het basisonderwijs zorgt voor structuur. Het zorgt ervoor dat het voor iedereen helder is waar aan moet worden voldaan. Met andere woorden: de regelgeving draagt bij aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit blijkt onder andere als Chloë beschrijft dat het voor een leerkracht prettig kan zijn om iets te weten over de prestaties van een kind in de lagere groepen. Ze stelt daarnaast dat het nuttig kan zijn om in een leerlingvolgsysteem bepaalde vragen over een leerling te beantwoorden, omdat je er daardoor soms achter komt dat een kind iets niet blijkt te kunnen.

Aan de andere kant is er volgens de respondenten nog genoeg ruimte voor het terugdringen van de hoeveelheid regelgeving. Het gaat hierbij volgens hen om regelgeving die niet bijdraagt aan, of zelfs ten koste gaat van, de kwaliteit van het onderwijs. Dit blijkt onder andere als Gijs over de regelgeving in het basisonderwijs stelt: *“Ik denk wel dat het ten behoeve is van beter onderwijs. Ik denk alleen wel dat je moet uitkijken dat het niet ten koste gaat van*

beter onderwijs” (Gijs). Daarnaast geeft Abel als voorbeeld dat er volgens hem minder geadministreerd zou kunnen worden, omdat deze administratie echt niet altijd bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Hij stelt: “Als je ziet wat we allemaal opschrijven van, kan dat nou gewoon niet korter, moet het zo uitgebreid, want wat heeft het kind eraan?” (Abel).

Kortom, de regeldruk in het basisonderwijs kan volgens de respondenten onder andere teruggedrongen worden door het terugdringen van de hoeveelheid regelgeving. De volgende subparagraaf brengt in kaart wat daarnaast volgens hen andere manieren zijn om deze regeldruk terug te dringen.

4.4.3. Andere manieren voor het terugdringen van de regeldruk

Deze paragraaf schetst de andere manieren – dus naast het terugdringen van de hoeveelheid regelgeving – waarop de regeldruk volgens de leerkrachten en schoolleiders teruggedrongen kan worden. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat de regeldruk volgens hen teruggedrongen kan worden door het bieden van extra ondersteuning en vertrouwen in de vakbekwaamheid van leerkrachten en schoolleiders. Deze andere manieren voor het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs zullen hieronder aan de hand van voorbeelden worden toegelicht.

Ten eerste kan de regeldruk volgens de respondenten teruggedrongen worden door het bieden van extra ondersteuning. De respondenten noemen een aantal voorbeelden van extra ondersteuning, waaronder: onderwijsassistenten, event managers, intern begeleiders (ib’ers) en extra leerkrachten. Deze extra ondersteuning zou volgens hen resulteren in minder secundaire taken en daarmee in minder regeldruk. Zo geeft een aantal leerkrachten aan dat een onderwijsassistent bepaalde secundaire taken (bijvoorbeeld het nakijkwerk of een instructie) over zou kunnen nemen, waardoor er minder druk op de leerkracht komt te staan. Dit blijkt onder andere als Hella over het terugdringen van de regeldruk zegt: *“Ja, geef mij meer handen in de klas. Geef mij iemand die gewoon goed opgeleid is en kinderen iets goed kan uitleggen. Even apart met een groepje kan gaan zitten. Dat zou al zo ontzettend fijn zijn. En ik vind eigenlijk gewoon dat iedere klas dat standaard zou moeten hebben. Iedere klas standaard een onderwijsassistent” (Hella).* Daarnaast zou ook een event manager volgens een van de leerkrachten bepaalde secundaire taken over kunnen nemen (bijvoorbeeld het organiseren van schoolreizen die normaal gesproken door de leerkrachten en schoolleiders zelf worden georganiseerd) en daarmee de regeldruk terug kunnen dringen. Hetzelfde geldt volgens een van de leerkrachten voor een ib’er. In dit geval zijn de secundaire taken bijvoorbeeld het opstellen

van OPP's, het afnemen van Cito-toetsen of het bijhouden van het leerlingvolgsysteem. Tot slot leiden ook extra leerkrachten volgens de respondenten indirect tot minder secundaire taken en daarmee tot minder regeldruk. Zo resulteren minder kinderen bijvoorbeeld in het bijhouden van minder administratie en het afnemen van minder Cito-toetsen. Dit blijkt onder andere als Gijs over het terugdringen van de regeldruk zegt: *“Op zich denk ik, als ze graag die, als die regelgeving zo blijft, dat is prima, maar zorg dan ook dat je van die regelgeving minder te doen hebt en dat kun je dan doen door te zorgen dat je het van minder leerlingen hoeft te doen, want als jij dertig, van dertig leerlingen de regelgeving moet doen, dan heb ik het vooral over de administratie, dan is dat wat anders dan wanneer dat van vijftien leerlingen is”* (Gijs).

Ten tweede kan de regeldruk volgens de respondenten teruggedrongen worden door het bieden van meer vertrouwen in de vakbekwaamheid van leerkrachten en schoolleiders. De respondenten geven aan het gevoel te hebben dat regelgeving te vaak voortkomt uit wantrouwen over de kwaliteit van hun vakbekwaamheid. Er wordt hierbij zowel verwezen naar meer vertrouwen van de schoolleider in de vakbekwaamheid van leerkrachten als naar meer vertrouwen van het schoolbestuur in de vakbekwaamheid van de schoolleider. Meer vertrouwen in deze vakbekwaamheid zou volgens hen op zijn plaats zijn, aangezien leerkrachten en schoolleiders juist mensen zijn die bovengemiddeld veel van hun vak houden en heel vakbekwaam zijn. Het bovenstaande punt komt onder andere naar voren als Daan schetst dat de meeste administratie – die voortkomt uit regelgeving – alleen maar wordt bijgehouden om verantwoording af te leggen aan een schoolleider, schoolbestuur of de overheid en niet in het belang van een kind. Hij zegt over deze administratie: *“Dat is gewoon helemaal niet nodig, omdat wij over het algemeen professionals zijn allemaal, die kindjes heel goed in beeld hebben en die dat echt niet allemaal hoeven uit te typen om je te kunnen verantwoorden”* (Daan). Daarnaast blijkt het als Noor beschrijft dat bepaalde regels volgens haar zouden kunnen verdwijnen in het kader van het – volgens haar over het algemeen meer dan terechte – vertrouwen in de vakbekwaamheid van leerkrachten. Ze stelt: *“Er mag meer basisvertrouwen zijn in de kwaliteit van de leerkrachten. Die hebben een opleiding gevolgd, die gaan niet, over het algemeen niet naar school om alleen maar de hypotheek te verdienen. Die gaan naar school omdat ze wat willen bereiken met die kinderen en dat moet effectief zijn en dat moet een doel hebben, dus als je daar regels over afspreekt is dat prima, maar gun mensen die vrijheid”* (Noor).

Kortom, de bovenstaande twee subparagrafen brengen in kaart dat de regeldruk volgens leerkrachten en schoolleiders teruggedrongen kan worden door het terugdringen van de hoeveelheid regelgeving en door het bieden van extra ondersteuning en vertrouwen in de

vakbekwaamheid van leerkrachten en schoolleiders. Hiermee komt een einde aan de bevindingen in dit hoofdstuk. De volgende paragraaf vat de bevindingen in dit hoofdstuk samen en maakt de koppeling naar het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag.

4.5. Samenvatting

Uit de bevindingen blijkt dat leerkrachten en schoolleiders onder regeldruk de regelgeving verstaan die van bovenaf – door de overheid, het schoolbestuur of de schoolleider – wordt opgelegd, maar niet bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit hoofdstuk schetst vervolgens dat regelgeving volgens de respondenten verandert in regeldruk als het nut van regelgeving niet wordt gezien, de leerkrachten en schoolleiders als het ware verdrinken in de regelgeving, de regelgeving voortdurend verandert, er dubbel geadministreerd moet worden, het voelt alsof er geadministreerd moet worden om het administreren of er niet afgeweken mag worden van de regelgeving als de situatie erom vraagt. Ook blijkt uit de bevindingen dat er volgens de respondenten verschillende factoren van invloed zijn op de mate waarin leerkrachten en schoolleiders deze regeldruk ervaren en dat sommigen van hen de regeldruk (bijna) iedere dag ervaren, terwijl anderen de regeldruk in vlagen ervaren. Dit hoofdstuk brengt verder in kaart dat deze gepercipieerde regeldruk voor leerkrachten en schoolleiders resulteert in meerdere negatieve attitudes en gevoelens en voor sommigen zelfs in het verlaten van het basisonderwijs. Tot slot blijkt uit dit hoofdstuk dat de regeldruk volgens de respondenten verder teruggedrongen moet worden en dat dit volgens hen bewerkstelligd kan worden door het terugdringen van de hoeveelheid regelgeving en door het bieden van extra ondersteuning en vertrouwen in de vakbekwaamheid van leerkrachten en schoolleiders. Op basis van deze bevindingen en de koppeling van deze bevindingen aan de relevante literatuur kan antwoord gegeven worden op de deelvragen van dit onderzoek en daarmee op de centrale onderzoeksvraag. Het volgende hoofdstuk brengt deze bevindingen daarom in verband met de literatuur uit het theoretisch kader.

5. Analyse

Dit hoofdstuk brengt de bevindingen uit het voorgaande hoofdstuk in verband met de literatuur uit het theoretisch kader. Dit resulteert in een geabstraheerde analyse van de bevindingen. De eerste paragraaf vergelijkt de betekenis die leerkrachten en schoolleiders toekennen aan het concept ‘regeldruk’ met de betekenissen van regeldruk en *red tape* in de wetenschappelijke literatuur (5.1). Vervolgens worden de gevolgen van de regeldruk in het basisonderwijs uit de bevindingen gekoppeld aan de gevolgen van *red tape* uit de wetenschappelijke literatuur (5.2). Tot slot verbindt de laatste paragraaf mogelijkheden voor het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs met eerder onderzoek naar regeldruk in het onderwijs en de ervaren regeldruk in het basisonderwijs met wetenschappelijk onderzoek naar *green tape* (5.3).

5.1. De betekenis van ‘regeldruk’

Deze paragraaf vergelijkt de betekenis die leerkrachten en schoolleiders toekennen aan het concept ‘regeldruk’ met de betekenissen van regeldruk en *red tape* in de wetenschappelijke literatuur. Uit de bevindingen blijkt dat leerkrachten en schoolleiders onder regeldruk de regelgeving verstaan die van bovenaf (door de overheid, het schoolbestuur of de schoolleider) wordt opgelegd, maar niet bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. In het theoretisch kader wordt uiteengezet dat het concept *red tape* verwijst naar omslachtige regels of procedures (oorzaak), terwijl het concept gepercipieerde regeldruk verwijst naar de irritatie die voortkomt uit deze regels of procedures (gevolg) (Bozeman, 2000; Donker van Heel, Van Zutphen, Zoon, Pat, & Stuivenberg, 2004; Moynihan & Pandey, 2007;). Leerkrachten en schoolleiders verwijzen met regeldruk naar bepaalde regelgeving zelf en niet naar het gevolg van deze regelgeving. Deze betekenis komt daarmee in grote lijnen overeen met de betekenis van het internationale *red tape*, maar minder met de definitie van het Nederlandse gepercipieerde regeldruk. Leerkrachten en schoolleiders maken echter wel onderscheid op basis van de oorsprong van regelgeving. Sinds kort wordt in onderzoek naar de regeldruk in de Nederlandse context ook onderscheid gemaakt op basis van de oorsprong van regelgeving, terwijl dit in wetenschappelijk onderzoek naar *red tape* (nog) niet het geval is (De Weerd & Van Bergen, 2017). Leerkrachten en schoolleiders onderscheiden drie bronnen van regeldruk: de overheid, het schoolbestuur en de schoolleider. De overheid valt daarmee onder de externe regeldruk en schoolbesturen en schoolleiders vallen daarmee onder de interne regeldruk (De Weerd & Van Bergen, 2017). Leerkrachten en schoolleiders verwijzen regelmatig naar deze interne regeldruk. Hierbij verwijzen leerkrachten naar regelgeving die wordt opgelegd door de schoolleiders en

schoolleiders naar regelgeving die wordt opgelegd door de schoolbesturen. Sommige schoolleiders beweren zelfs dat er tegenwoordig niet meer zo veel sprake is van externe regeldruk. Het lijkt dus waardevol om in onderzoek naar de regeldruk onderscheid te maken op basis van de oorsprong van regelgeving. Dit is opvallend, aangezien het pas een aantal jaar geleden duidelijk werd dat de regeldruk ook kan voortvloeien uit de afspraken die een onderwijsinstelling zichzelf oplegt.¹⁵ Daarvoor ging men ervan uit dat de regeldruk die leerkrachten en schoolleiders ervaren voortvloeide uit een wettelijk voorschrift.

5.2. De negatieve gevolgen van de regeldruk

Deze paragraaf brengt de gevolgen van regeldruk in het basisonderwijs uit de bevindingen in verband met de gevolgen van *red tape* uit de wetenschappelijke literatuur. Uit de bevindingen blijkt dat de regeldruk in het basisonderwijs voor leerkrachten en schoolleiders resulteert in meerdere negatieve attitudes en gevoelens en soms zelfs in het verlaten van het onderwijs. Deze uitkomsten zijn in overeenstemming met de uitkomsten van een aantal wetenschappelijke onderzoeken naar *red tape*.

Ten eerste blijkt uit de bevindingen dat de regeldruk voor leerkrachten en schoolleiders resulteert in een verhoogde stressperceptie en voor sommigen zelfs in *burn-out*-verschijnselen. In een onderzoek onder ambtenaren naar het verband tussen *red tape* en de perceptie van stress blijkt tevens dat *red tape* in verband gebracht kan worden met een verhoogde stressperceptie en een verhoogde kans op *burn-out*-verschijnselen (Giauque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2013). Dit maakt het aannemelijk dat ook de regeldruk in het basisonderwijs in verband gebracht kan worden met een verhoogde kans op *burn-out*-verschijnselen. Dit onderzoek bevestigt daarmee de rol van de regeldruk in het gegeven dat het onderwijs al jaren koploper is bij *burn-out*-verschijnselen (Algemene Onderwijsbond, 2017).

Daarnaast komt in de bevindingen naar voren dat de regeldruk voor leerkrachten en schoolleiders een afname in zowel creativiteit als directe productiviteit en een gebrek aan motivatie tot gevolg heeft. Creativiteit verwijst in dit geval naar nieuwe ideeën en innovatie – denk bijvoorbeeld aan originele knutselopdrachten en innovatieve lesmethoden – en directe productiviteit naar de tijd die besteed kan worden aan de primaire taak. Een afname in zowel creativiteit als directe productiviteit wordt in een onderzoek naar bureaucratie en het gedrag van ambtenaren tevens in verband gebracht met *red tape* (Feeney & DeHart-Davis, 2009). Het gebrek aan motivatie beperkt zich voor leerkrachten en schoolleiders tot de secundaire taak. Uit

¹⁵ Kamerstukken II 2016-17, 27923, nr. 250

de wetenschappelijke literatuur blijkt herhaaldelijk dat *red tape* eveneens resulteert in een gebrek aan motivatie (DeHart-Davis, Davis, & Mohr, 2014; Jacobsen, Hvitved, & Andersen, 2014; Moynihan & Pandey, 2007). Dit maakt het aannemelijk dat ook de regeldruk in het basisonderwijs een voorspeller is voor een afname in zowel creativiteit als directe productiviteit en een gebrek aan motivatie. Het valt te verwachten dat deze negatieve gevolgen afdoen aan de kwaliteit van het onderwijs, terwijl het belangrijkste doel van regelgeving in het basisonderwijs – waaruit de regeldruk en daarmee deze gevolgen voortkomen – juist is dat deze kwaliteit gewaarborgd wordt.¹⁶

Tot slot blijkt uit de bevindingen dat de regeldruk voor leerkrachten en schoolleiders resulteert in een lagere werktevredenheid en soms zelfs in het verlaten van het onderwijs. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat *red tape* tevens leidt tot een lagere werktevredenheid (DeHart-Davis & Pandey, 2005; Giauque, Ritz, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2012). Daarnaast wordt geconcludeerd dat deze lagere werktevredenheid in verband gebracht kan worden met het nemen van ontslag (Giauque, Ritz, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2012). Dit maakt het aannemelijk dat ook de regeldruk in het basisonderwijs bijdraagt aan het verlaten of het overwegen te verlaten van het onderwijs. Dit onderzoek bevestigt daarmee de rol van de regeldruk in het gegeven dat één op de acht werknemers in het onderwijs op zoek is naar een baan buiten het onderwijs (Algemene Onderwijsbond, 2017). Dit is een groot probleem, aangezien er reeds sprake is van een lerarentekort binnen het basisonderwijs (Algemene Onderwijsbond, 2017).

5.3. Het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs

Deze paragraaf staat in het teken van het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs. Om te beginnen worden de bevindingen met betrekking tot het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs gekoppeld aan eerder onderzoek naar regeldruk in het basisonderwijs. Daarnaast brengt deze paragraaf de ervaren regeldruk in het basisonderwijs in verband met wetenschappelijk onderzoek naar *green tape*.

Ten eerste blijkt uit de bevindingen dat de regeldruk in het basisonderwijs volgens leerkrachten en schoolleiders onder andere teruggedrongen kan worden door het terugdringen van de hoeveelheid regelgeving. Het onderwijsbeleid is al jaren gericht op het terugdringen van deze hoeveelheid regelgeving.¹⁷ Uit de bevindingen blijkt dat de regeldruk volgens leerkrachten

¹⁶ Inspectie van het Onderwijs. (2020). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

¹⁷ Kamerstukken II 2016/17; 29546, nr. 26

en schoolleiders als gevolg van deze maatregelen langzaam maar zeker begint af te nemen, terwijl uit eerder onderzoek nog bleek dat de regeldruk ondanks alle maatregelen bleef toenemen (De Weerd & Van Bergen, 2017). Desondanks stellen leerkrachten en schoolleiders dat de maatregelen niet altijd effectief en zeker niet afdoende zijn. Daarnaast richt het eerdergenoemde onderwijsbeleid zich sinds een aantal jaar naast de externe regeldruk ook op de interne regeldruk.¹⁸ Hoewel uit de bevindingen blijkt dat leerkrachten en schoolleiders, zoals hierboven reeds geanalyseerd, inderdaad beide vormen van regeldruk ervaren, verwijzen zij bij het terugdringen van de hoeveelheid regelgeving alleen naar de externe regelgeving. Het beeld dat de regeldruk alleen teruggedrongen kan worden door het terugdringen van de externe regeldruk lijkt dus hardnekkig.

Verder blijkt uit de bevindingen dat de regeldruk in het basisonderwijs volgens leerkrachten en schoolleiders teruggedrongen kan worden door vertrouwen in de vakbekwaamheid. Dit werd in eerder onderzoek naar de beleving van regeldruk in het onderwijs eveneens geconstateerd als basisvoorwaarde voor het terugdringen van de regeldruk (Van Kuijk, Van Rens, Elfering, & Van Gennip, 2008). De verklaring hiervoor zou zijn dat er in de regulitvoering – het overleggen van bewijslast – twijfel doorklinkt aan hun vakbekwaamheid (Van Kuijk, Van Rens, Elfering, & Van Gennip, 2008). Opvallend is dat in dit eerdere onderzoek alleen verwezen wordt naar vertrouwen van de schoolleider in de vakbekwaamheid van de leerkracht, terwijl in de bevindingen van dit onderzoek ook wordt verwezen naar vertrouwen van het schoolbestuur in de vakbekwaamheid van de schoolleider.

Daarnaast komt in de bevindingen naar voren dat regelgeving onder andere verandert in regeldruk als het nut van regelgeving niet wordt gezien, regelgeving voortdurend verandert en het voelt alsof er geadministreerd moet worden om het administreren. Deze bevindingen kunnen in verband gebracht worden met een aantal attributen van *green tape* uit het theoretisch kader. Onderzoek naar *green tape* richt zich – in tegenstelling tot *red tape* – op het opstellen en implementeren van effectieve regelgeving en daarmee op het bewerkstelling van ‘normale’ bureaucratie binnen organisaties (DeHart-Davis, 2009a). Als het nut van regelgeving niet wordt gezien, gaat het om regelgeving waarbij middelen en doelen niet aan elkaar gerelateerd zijn. Als regelgeving voortdurend verandert, gaat het om regelgeving die niet consistent wordt toegepast. Als het voelt alsof er geadministreerd moet worden om het administreren, gaat het om regelgeving waarbij de bedoeling niet voor alle betrokkenen – in dit geval schoolbesturen, schoolleiders en/of leerkrachten – duidelijk is. Dit ligt in het verlengde van wetenschappelijk

¹⁸ Kamerstukken II 2016-17, 27923, nr. 250

onderzoek naar *green tape* waaruit blijkt dat effectieve regelgeving zich onder andere kenmerkt door regelgeving waarbij doelen en middelen wél aan elkaar gerelateerd zijn (attribuut 2), die wél consistent wordt toegepast (attribuut 4) en waarbij de bedoeling voor alle betrokkenen wél duidelijk is (attribuut 5) (DeHart-Davis, 2009a). Daarnaast blijkt uit de bevindingen dat leerkrachten en schoolleiders het gevoel hebben dat regelgeving nog te vaak voortkomt uit wantrouwen over de kwaliteit van hun vakbekwaamheid. Het gaat hierbij om regelgeving die meer controle mogelijk maakt dan nodig is om de regeldoelstellingen te bereiken. *Green tape* kenmerkt zich daarentegen door regelgeving die optimale controle mogelijk maakt (attribuut 3) (DeHart-Davis, 2009a). Vier van de vijf attributen van *green tape* kunnen dus in verband gebracht worden met verschillende facetten van de regeldruk in het basisonderwijs. Dit maakt het aannemelijk dat *green tape* kan bijdragen aan het opstellen en implementeren van effectieve regelgeving in het basisonderwijs en daarmee, door middel van het terugdringen van de regeldruk, aan het realiseren van ‘normale’ bureaucratie in het basisonderwijs. Hier moet echter wel een kanttekening bij geplaatst worden. Uit de bevindingen blijkt eveneens dat regelgeving verandert in regeldruk als er niet afgeweken mag worden van de regelgeving wanneer de situatie erom vraagt. Dit is niet in lijn met de eerdergenoemde effectieve regelgeving die consistent wordt toegepast (attribuut 4) (DeHart-Davis, 2009a). Het lijkt voor dit attribuut van *green tape* – in ieder geval in het basisonderwijs – van belang dat er waar nodig wel flexibiliteit geboden kan worden. Dit kan bijdragen aan verdere theorieontwikkeling rondom *green tape*.

6. Conclusie

In dit kwalitatieve onderzoek is getracht door middel van veertien semi-gestructureerde interviews onder leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs inzicht te verkrijgen in hoe de huidige regeldruk door hen wordt ervaren en hoe deze verder teruggedrongen kan worden. De eerste paragraaf geeft aan de hand van zowel de bevindingen als de analyse antwoord op de vier deelvragen van dit onderzoek (6.1). Uit deze deelconclusies vloeit vervolgens het antwoord op de centrale onderzoeksvraag voort (6.2). Vervolgens schetst dit hoofdstuk de aanbevelingen voor vervolgonderzoek (6.3) en de praktijk (6.4). Tot slot volgt een korte afsluiting van dit onderzoek (6.5).

6.1. De antwoorden op de deelvragen

Deze paragraaf zet de antwoorden op de deelvragen van dit onderzoek uiteen. De antwoorden op de eerste drie deelvragen bieden inzicht in hoe de huidige regeldruk in het basisonderwijs wordt ervaren door leerkrachten en schoolleiders. Vervolgens biedt het antwoord op de vierde deelvraag inzicht in mogelijkheden om deze regeldruk verder terug te dringen.

Ten eerste het antwoord op deelvraag 1: ‘Wat verstaan leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs onder regeldruk?’. Uit de bevindingen blijkt dat leerkrachten en schoolleiders onder regeldruk de regelgeving verstaan die van bovenaf wordt opgelegd, maar niet bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Deze betekenis is verwant aan de betekenis van het internationale concept *red tape* (Bozeman, 2000; Moynihan & Pandey, 2007). De definitie van het Nederlandse concept gepercipieerde regeldruk ligt in het verlengde van deze betekenis van regeldruk (Donker van Heel, Van Zutphen, Zoon, Pat, & Stuivenberg, 2004). Met andere woorden: de gepercipieerde regeldruk heeft betrekking op de last die voortkomt uit regelgeving die van bovenaf wordt opgelegd, maar niet bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Hierbij maken leerkrachten en schoolleiders expliciet onderscheid tussen de externe regeldruk, die voortkomt uit regelgeving die wordt opgelegd door de overheid, en interne regeldruk, die voortkomt uit regelgeving die wordt opgelegd door het schoolbestuur of de schoolleider (De Weerd & Van Bergen, 2017).

Daarnaast het antwoord op deelvraag 2: ‘Hoe komt de regeldruk volgens leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs voor in de praktijk?’. Regelgeving verandert in regeldruk als 1) het nut van regelgeving niet wordt gezien, 2) de leerkrachten en schoolleiders als het ware verdrinken in de regelgeving, 3) de regelgeving voortdurend verandert, 4) er dubbel geadministreerd moet worden, 5) het voelt alsof er geadministreerd moet worden om het

administreren en 6) er niet afgeweken mag worden van de regelgeving als de situatie erom vraagt. De mate waarin deze regeldruk in de praktijk ervaren wordt verschilt per persoon. Zo zijn het aantal jaren ervaring, de arbeidsduur, de aanstelling en de persoonlijke kenmerken van een leerkracht of schoolleider hierop van invloed. Daarnaast spelen ook de groep waaraan onderwijs wordt gegeven en het soort onderwijs dat wordt gegeven een rol. Sommige leerkrachten en schoolleiders ervaren de regeldruk iedere dag, terwijl andere de regeldruk in vlagen ervaren.

Ten derde het antwoord op deelvraag 3: ‘Wat zijn de gevolgen die leerkrachten en schoolleiders ervaren van de regeldruk in het basisonderwijs?’. Uit dit onderzoek blijkt dat de regeldruk in het basisonderwijs in verband gebracht kan worden met meerdere negatieve attitudes en gevoelens. Deze bevindingen zijn in overeenkomst met verschillende onderzoeken naar *red tape* in de publieke sector. Ten eerste leidt de regeldruk tot een verhoogde stressperceptie en een verhoogde kans op *burn-out*-verschijnselen (Giauque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2013). Daarnaast kan de regeldruk in verband gebracht worden met een afname in zowel creativiteit als directe productiviteit en een gebrek aan motivatie (Feeney & DeHart-Davis, 2009; Moynihan & Pandey, 2007). Verder resulteert de regeldruk in een lagere werktevredenheid en soms zelfs in het nemen van ontslag (Giauque, Ritz, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2012). De regeldruk in het basisonderwijs kan daardoor eveneens geassocieerd worden met onderzoek waaruit blijkt dat het onderwijs als beroepsgroep al jaren koploper is bij *burn-out*-verschijnselen en één op de acht werknemers op zoek is naar een baan buiten het onderwijs (Algemene Onderwijsbond, 2017).

Tot slot het antwoord op deelvraag 4: ‘Wat kan er veranderen aan de regelgeving in het basisonderwijs en wat zijn andere manieren om de regeldruk in het basisonderwijs verder terug te dringen?’. In de bevindingen komt naar voren dat de overheid volgens leerkrachten en schoolleiders maatregelen neemt voor het terugdringen van de regeldruk, maar dat deze maatregelen niet altijd effectief en in ieder geval niet afdoende zijn. Volgens leerkrachten en schoolleiders moet de hoeveelheid externe regelgeving nog verder teruggedrongen worden om de regeldruk in het basisonderwijs verder terug te dringen. Verder zijn andere manieren voor het terugdringen van de regeldruk volgens leerkrachten en schoolleiders het bieden van extra ondersteuning en vertrouwen in de vakbekwaamheid van leerkrachten en schoolleiders. Deze extra ondersteuning – bijvoorbeeld onderwijsassistentes, event managers, ib’ers en extra leerkrachten – neemt secundaire taken weg bij de leerkrachten en schoolleiders en draagt daarmee bij aan het terugdringen van de regeldruk. Daarnaast is vertrouwen in de vakbekwaamheid van leerkrachten en schoolleiders een basisvoorwaarde voor het terugdringen

van de regeldruk (Van Kuijk, Van Rens, Elfering, & Van Gennip, 2008). Aanvullend blijkt uit dit onderzoek dat verschillende facetten van de regeldruk in het basisonderwijs in verband gebracht kunnen worden met vier van de vijf attributen van *green tape* (DeHart-Davis, 2009a).

6.2. Het antwoord op de hoofdvraag

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: ‘Hoe ervaren leerkrachten en schoolleiders in het basisonderwijs de huidige regeldruk en hoe kan deze verder teruggedrongen worden?’. Regeldruk verwijst naar de regelgeving die van bovenaf wordt opgelegd, maar niet bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. De gepercipieerde regeldruk is de last die voortkomt uit deze regelgeving (Donker van Heel, Van Zutphen, Zoon, Pat, & Stuivenberg, 2004). Dit onderzoek bevestigt dat de huidige regeldruk in het basisonderwijs – net als het internationale *red tape* – resulteert in verschillende negatieve attitudes en gevoelens. Ten eerste kan deze regeldruk in verband gebracht worden met een verhoogde stressperceptie en een verhoogde kans op *burn-out*-verschijnselen (Giauque, Anderfuhren-Biget, & Varone, 2013). Daarnaast leidt de regeldruk tot een afname in zowel creativiteit als directe productiviteit en een gebrek aan motivatie (Feeney & DeHart-Davis, 2009; Moynihan & Pandey, 2007). Verder resulteert de regeldruk in een lagere werktevredenheid en soms zelfs in het nemen van ontslag (Giauque, Ritz, Varone, & Anderfuhren-Biget, 2012). De regeldruk in het basisonderwijs kan daarmee in verband gebracht worden met het oplopende lerarentekort (Algemene Onderwijsbond, 2017). Dit tekort kan op zijn beurt weer geassocieerd worden met een lagere kwaliteit van het onderwijs. Het is dus in het belang van de maatschappij om de huidige regeldruk in het basisonderwijs verder terug te dringen. Het onderwijsbeleid richt zich, in het kader van het terugdringen van de regeldruk, al jaren op het terugdringen van de hoeveelheid regelgeving.¹⁹ Uit dit onderzoek blijkt, in tegenstelling tot eerder onderzoek, dat de regeldruk als gevolg van deze maatregelen langzaam maar zeker begint af te nemen (De Weerd & Van Bergen, 2017). Deze maatregelen blijken echter niet altijd effectief en in ieder geval niet afdoende.

Het in kaart brengen van gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs is gecompliceerd. Om te beginnen loopt de regeldruk in de praktijk sterk uiteen. Uit dit onderzoek blijkt dat regelgeving in de praktijk verandert in regeldruk als 1) het nut van regelgeving niet wordt gezien, 2) de leerkrachten en schoolleiders als het ware verdrinken in de regelgeving, 3) de regelgeving voortdurend verandert, 4) er dubbel geadministreerd moet worden, 5) het voelt alsof er geadministreerd moet worden om het administreren en 6) er niet afgeweken mag

¹⁹ Kamerstukken II 2016/17; 29546, nr. 26

worden van de regelgeving als de situatie erom vraagt. De mate waarin deze regeldruk wordt ervaren, verschilt daarnaast per persoon. Zo kan voortdurend veranderende regelgeving voor iemand met meer ervaring ervaren worden als regeldruk, terwijl iemand met minder ervaring hier juist nog enthousiast van wordt. Verder komt in dit onderzoek naar voren dat zowel de externe regeldruk als de interne regeldruk een rol spelen in de ervaren regeldruk (De Weerd & Van Bergen, 2017). Dit is in lijn met het onderwijsbeleid dat zich sinds een aantal jaar naast de externe regeldruk ook op de interne regeldruk richt.²⁰

Aangezien er niet één oorzaak aangewezen kan worden voor de regeldruk in het basisonderwijs, kan er ook niet één oplossing aangewezen worden voor het terugdringen van deze regeldruk. De regeldruk kan volgens leerkrachten en schoolleiders teruggedrongen worden door het terugdringen van de hoeveelheid externe regelgeving. Het is opvallend dat hierbij alleen verwezen wordt naar de externe regelgeving, terwijl zowel externe regeldruk als interne regeldruk ervaren wordt. Het beeld dat de regeldruk alleen teruggedrongen kan worden door het terugdringen van de externe regeldruk lijkt dus hardnekkig. Verder kan de regeldruk volgens leerkrachten en schoolleiders teruggedrongen worden door middel van extra ondersteuning die secundaire taken wegneemt bij leerkrachten en schoolleiders. Daarnaast is vertrouwen in de vakbekwaamheid van leerkrachten, in overeenstemming met eerder onderzoek, een basisvoorwaarde voor het terugdringen van de regeldruk (Van Kuijk, Van Rens, Elfering, & Van Gennip, 2008). Dit blijkt eveneens te gelden voor vertrouwen in de vakbekwaamheid van schoolleiders. Tot slot biedt dit onderzoek, in het verlengde van eerder onderzoek naar *green tape*, aanwijzingen dat het voor sommige facetten van de regeldruk in het basisonderwijs waardevol zou kunnen zijn om de nadruk te verschuiven van het schrappen van ineffectieve regelgeving naar het opstellen en implementeren van effectieve regelgeving (DeHart-Davis, 2009a; DeHart-Davis, 2009b). Met andere woorden: van *red tape* naar *green tape*.

6.3. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Bij het lezen van dit onderzoek moet een drietal beperkingen in gedachten gehouden worden. Om te beginnen vormt de kleine steekproef een beperking voor dit onderzoek. Dit onderzoek baseerde zich op diepte-interviews met elf leerkrachten en drie schoolleiders. Deze kleine steekproef bood de mogelijkheid om inzicht te verkrijgen in de gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs in de taal en vanuit de ervaringen van deze leerkrachten en schoolleiders. De consequentie van een kleine steekproef is echter wel – zelfs als, zoals in dit onderzoek,

²⁰ Kamerstukken II 2016-17, 27923, nr. 250

gebruikgemaakt wordt van *purposive sampling* – dat niet de gehele onderzoekspopulatie vertegenwoordigt kan worden. De uitkomsten van dit onderzoek zijn daarmee gebonden aan de context waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden. Het is daarom onoverkomelijk dat een dusdanig kleine steekproef, ondanks het waarborgen van verschillende kwaliteitscriteria, afdoet aan de kwaliteit van dit onderzoek. Het is daarom van belang dat de uitkomsten van dit onderzoek verder verkend worden met behulp van kwantitatief onderzoek waarin wel de gehele onderzoekspopulatie vertegenwoordigd kan worden.

Ten tweede vormt ook de grote rol van de onderzoeker een beperking voor dit onderzoek. De uitkomsten van dit onderzoek hangen namelijk grotendeels af van de vragen die de onderzoeker tijdens de dataverzameling heeft gesteld en de manier waarop de onderzoeker deze data vervolgens heeft geïnterpreteerd. Het is daarom onoverkomelijk, ondanks het waarborgen van verschillende kwaliteitscriteria, dat de uitkomsten afhangen van de onderzoeker. Ook hierom kan aanvullend kwantitatief onderzoek naar de uitkomsten van dit onderzoek van waarde zijn.

Een laatste beperking betreft de bredere context waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden. Dit onderzoek vond namelijk plaats gedurende COVID-19. Omwille van dit coronavirus is in dit onderzoek, zoals toegelicht in de methoden, gebruikgemaakt van zowel *face-to-face* interviews (vijf) als online interviews (negen). Hoewel geen grote verschillen geconstateerd kunnen worden met betrekking tot de uitkomsten van deze verschillende onderzoeksmethoden, is het met betrekking tot het beoordelen van de kwaliteit van dit onderzoek van belang om dit in gedachten te houden. Verder resulteerde deze bredere context erin dat bijvoorbeeld het organiseren van focusgroepen niet tot de mogelijkheden behoorde. Aanvullend kwalitatief onderzoek zou daarom nog voor verdere verdieping van dit onderzoekthema kunnen zorgen.

6.4. Aanbevelingen voor de praktijk

Uit dit onderzoek vloeien enkele aanbevelingen met betrekking tot het terugdringen van de gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs voort. Dit onderzoek bevestigt dat de gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs een rol speelt in het oplopende lerarentekort. Dit tekort kan ten koste gaan van de kwaliteit van het basisonderwijs. Het is aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) om deze kwaliteit te waarborgen. Het is dus zaak om het onderwijsbeleid in het kader van het terugdringen van deze gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs verder te ontwikkelen.

Om te beginnen blijkt uit dit onderzoek dat de gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs, in lijn met het huidige onderwijsbeleid, voortkomt uit zowel externe regeldruk als interne regeldruk. Het is dus van belang deze tweeledige visie op het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs in stand te houden. Hoewel uit dit onderzoek blijkt dat beide vormen van regeldruk een rol spelen in de gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs, wordt bij het terugdringen van de regeldruk nog hoofdzakelijk verwezen naar het terugdringen van de externe regelgeving. Hieruit kan opgemaakt worden dat interne onderwijsorganisaties nog niet altijd doordrongen zijn van de verantwoordelijkheid die zij zelf hebben bij het terugdringen van de regeldruk. In lijn hiermee komt in dit onderzoek naar voren dat meer vertrouwen in de vakbekwaamheid van leerkrachten – vanuit schoolleiders – en schoolleiders – vanuit schoolbesturen – een basisvoorwaarde is voor het terugdringen van de regeldruk in het basisonderwijs. Ook deze verantwoordelijkheid ligt bij interne onderwijsorganisaties zelf. Het is echter de verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCW om hierin een ondersteunde rol te vervullen en in het verlengde daarvan het onderwijsbeleid met betrekking tot het terugdringen van de interne regeldruk verder aan te scherpen.

Ten tweede biedt dit onderzoek aanwijzingen dat het met betrekking tot het terugdringen van verschillende facetten van de gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs, in het verlengde van wetenschappelijk onderzoek naar *green tape*, waardevol zou kunnen zijn om de nadruk van het onderwijsbeleid te verschuiven van het schrappen van ineffectieve regelgeving naar het opstellen en implementeren van effectieve regelgeving. Het wordt aanbevolen om de mogelijkheden voor het opstellen en implementeren van deze *green tape* in het basisonderwijs verder te verkennen.

Tot slot komt in dit onderzoek naar voren dat de regeldruk in het basisonderwijs teruggedrongen kan worden door het bieden van extra ondersteuning. In dit onderzoek wordt extra ondersteuning in de vorm van onderwijsassistenten, event managers, ib'ers en extra leerkrachten aangedragen. Het bieden van extra ondersteuning in het kader van het terugdringen van de regeldruk is wellicht het intrappen van een open deur. Desondanks mag dit punt niet onbenoemd blijven en wordt het aanbevolen om de mogelijkheden voor extra ondersteuning in het basisonderwijs verder te verkennen.

6.5. Slot

De regeldruk in het basisonderwijs is een weerbaarstig vraagstuk. Het fenomeen bestaat uit veel facetten en wordt door iedereen anders ervaren. Daarnaast spelen niet alleen de overheid, maar

ook talloze onderwijsorganisaties een rol in deze gepercipieerde regeldruk. De omvang van het probleem kan daardoor immens lijken en maatregelen voor het terugdringen van dit probleem lijken daardoor misschien tevergeefs. Desondanks blijkt uit dit onderzoek dat de gepercipieerde regeldruk in het basisonderwijs, hoewel nog niet voldoende, langzaam maar zeker begint af te nemen. Zo blijkt maar weer: het terugdringen van de regeldruk is complex, maar niet onmogelijk. De verantwoordelijkheid voor het verder terugdringen van de regeldruk ligt zowel bij externe organisaties als interne organisaties. Daarnaast lijkt het waardevol om de mogelijkheden voor het opstellen en implementeren van *green tape* verder te verkennen.

Bronnenlijst

- Algemene Onderwijsbond. (2017). *Tijdsbesteding leraren PO en VO*. Algemene Onderwijsbond.
- Boeije, H., & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom.
- Borry, E., DeHart-Davis, L., Kaufmann, W., Merritt, C., Mohr, Z., & Tummers, L. (2016). *Organizational Rule Attributes and Compliance: A Multi-Method Green Tape Study*. Opgehaald van SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2879136>
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and red tape*. Upper Saddle River NJ: Prentice Hall.
- Bozeman, B., & Anderson, D. (2016). Public policy and the origins of bureaucratic red tape: implications of the Stanford yacht scandal. *Administration & Society*, 48(6), 736-759.
- Brewer, G., & Walker, R. (2010). The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 233-257.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford Press.
- Coyne, I. (1997). Sampling in qualitative research. Purposeful and theoretical sampling: merging or clear boundaries? *Journal of Advanced Nursing*, 26, 623-630.
- De Weerd, M., & Van Bergen, K. (2017). *Regeldruk en de Regeldrukagenda: in het po, vo en mbo*. Amsterdam: Regioplan.
- DeHart-Davis. (2009a). Green tape: A theory of effective organizational rules. *Journal of Public Administration Research*, 19(2), 361-384.
- DeHart-Davis. (2009b). Green tape and public employee rule abidance: Why organizational rule attributes matter. *Public Administration Review*, 901-910.
- DeHart-Davis, L., & Pandey, S. K. (2005). Red tape and public employees: Does perceived rule dysfunction alienate managers? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 133-148.
- DeHart-Davis, L., Chen, J., & Little, T. (2013). Written Versus Unwritten Rules: The Role of Rule Formalization in Green Tape. *International Public Management Journal*, 16(3), 331-356.

- DeHart-Davis, L., Davis, R., & Mohr, Z. (2014). Green Tape and Job Satisfaction: Can Organizational Rules Make Employees Happy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, 849-876.
- Donker van Heel, P., Van Zutphen, F., Zoon, C., Pat, M., & Stuivenberg, M. (2004). *Regeldruk voor OCW-instellingen*. Rotterdam: ECORYS-NEI.
- Erasmus University Rotterdam. (2019). Effectiviteit in aanpak van regeldruk. *Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht*, 31(1), 1-20.
- Feeney, M. K., & DeHart-Davis, L. (2009). Bureaucracy and Public Employee Behavior: A Case of Local Government. *Review of Public Personnel Administration*, 29(4), 311-326.
- Flick, U. (2014). *An introduction to qualitative research*. Londen: Sage.
- Giauque, D., Anderfuhren-Biget, S., & Varone, F. (2013). Stress Perception in Public Organisations: Expanding the Job Demands-Job Resources Model by Including Public Service Motivation. *Review of Public Personnel Administration*, 33(1), 58-83.
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., & Anderfuhren-Biget, S. (2012). Resigned but satisfied: The negative impact of public service motivation and red tape on work satisfaction. *Public Administration*, 90(1), 175-193.
- Groeneveld, S. (2016). *Het belang van bureaucratie. Omgaan met ambivalentie in publiek management*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Hesse-Biber, S., & Leavy, P. (2006). *The practice of qualitative research*. Londen: Sage.
- Jacobsen, C., Hvitved, J., & Andersen, L. (2014). Command and Motivation: How the Perception of External Interventions Relates to Intrinsic Motivation and Public Service Motivation. *Public Administration*, 92(4), 790-806.
- Kaufman, H. (1977). *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*. Washington DC: Brookings Institution.
- Kaufmann, W., & Tummers, L. (2017). The negative effect of red tape on procedural satisfaction. *Public Management Review*, 19(9), 1311-1327.
- Lincoln, Y., & Guba, E. (1985). *Naturalistic inquiry*. California: Sage Publications.
- Maso, I. (1987). *Kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom.

- Matthews, S. (2005). Crafting qualitative research articles on marriage and families. *Journal of Marriage and the Family*, 67, 799-808.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.
- Pandey, S. K., & Kingsley, G. A. (2000). Examining red tape in public and private organizations: Alternative explanations from a social psychological model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 779-800.
- Pandey, S. K., & Scott, P. G. (2002). Red tape: A review and assessment of concepts and measures. *Journal of public administration research and theory*, 12(4), 553-580.
- Scott, P. G., & Pandey, S. K. (2005). Red tape and public service motivation: Findings from a national survey of managers in state health and human services agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 25(2), 155-180.
- Tijmstra, J., & Boeije, H. (2011). *Wetenschapsfilosofie in de context van de sociale wetenschappen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Tracy, S. (2010). Qualitative quality: eight 'big tent' criteria for excellent qualitative research. *Qual Inq*, 16, 837-851.
- Van Bergen, K., Paulussen-Hoogeboom, M., De Weerd, M., Bleeker, Y., & Rossing, H. (2016). *Regeldruk in het primair onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.
- Van Gestel, & Hertogh. (2004). *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Van Kuijk, J., Van Rens, C., Elfering, S., & Van Gennip, H. (2008). *Beleving van regeldruk in het onderwijs*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Van Loon, N. M. (2017). From red tape to which performance results? Exploring the relationship between red tape and various dimensions of performance in healthcare work units. *Public Administration*, 95(1), 60-77.
- Verbeek, E. (2007). *Vlottende en stokkende regelverwerking in het primair onderwijs*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bijlagen

Bijlage I – Topiclijst

Introductie

- Eigen introductie
- Informatie over verloop interview
- *Informed consent*
- Akkoord opnemen interview
- Introductie respondent
 - bouw
 - ervaring in jaren
 - arbeidsduur (parttime/fulltime)

Algemeen

- Kun je iets vertellen over de school waar je werkt?
- Kun je iets vertellen over het werk dat je doet?
- Kun je een gemiddelde werkdag schetsen?
- Kun je vertellen wat jij onder regeldruk verstaat?

Praktijkervaringen

- Kun je een of meerdere praktijkvoorbeelden geven van de regeldruk die je ervaart?
- Kun je meer vertellen over [*praktijkvoorbeeld*]?
- Wat maakt dat je [*praktijkvoorbeeld*] als regeldruk ervaart?
- Kun je toelichten hoe je je voelde tijdens [*praktijkvoorbeeld*]?
- Kun je vertellen door wie (*overheid/schoolbestuur/schoolleider*) [*praktijkvoorbeeld*] opgelegd wordt?
- Kun je beschrijven of [*praktijkvoorbeeld*] vaker voorkomt?
- Kun je vertellen op welke momenten jij regeldruk ervaart?
- Kun je vertellen hoe vaak dit ongeveer voorkomt per *dag/week*?
- Kun je beschrijven hoe regeldruk een rol speelt in een gemiddelde schooldag?

- Kun je vertellen door wie (*overheid/schoolbestuur/schoolleider*) regeldruk volgens jou opgelegd wordt?
- Kun je iets vertellen over de regeldruk door de jaren heen?
(*toegenomen/afgenomen/gelijk gebleven*)
- Wat maakt dat de regeldruk voor je gevoel *toegenomen/afgenomen/gelijk gebleven* is?

Gevolgen

- Kun je iets vertellen over de gevolgen die je ervaart van regeldruk?
- Kun je een of meerdere voorbeelden geven van de gevolgen van de regeldruk die je ervaart?
- Kun je vertellen of je als gevolg van regeldruk weleens een baan buiten het onderwijs hebt overwogen? Wat maakt dat je dit *wel/niet* hebt overwogen?
- Kun je vertellen of je van mening bent dat de regeldruk ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs? Wat maakt dat je dit *wel/niet* vindt?
- [Uitvragen per niet genoemd gevolg] → Uit eerder onderzoek bleek dat *red tape* resulteert in: (1) een verhoogde stressperceptie (inclusief *burn-out*-verschijnselen), (2) een afname in creativiteit, (3) een afname in productiviteit, (4) een gebrek aan motivatie, (5) een lagere werktevredenheid en (6) lagere prestaties. Ervaar jij dit ook? Wat maakt dat je dit *wel/niet* ervaart?

Regelgeving

- Wat is volgens jou het nut van regelgeving?
- Kun je een toelichting geven op het belang van regelgeving?
- Kun je vertellen wat er volgens jou kan veranderen aan de regelgeving om de regeldruk terug te dringen?
- Wat maakt dat je van mening bent dat deze verandering kan bijdragen aan het terugdringen van de regeldruk?

Terugdringen regeldruk

- Kun je vertellen wat volgens jou alternatieve manieren – dus naast het veranderen van de regelgeving – zijn voor het terugdringen van de regeldruk?
- Wat maakt dat je van mening bent dat deze alternatieve manieren bijdragen aan het terugdringen van de regeldruk?

Afsluiting

- Wil je verder nog iets kwijt over dit onderwerp?
- Eigen afsluiting
 - Reflectie op ervaring
 - Sneeuwbalmethode
 - Bedanken

Bijlage II – Respondenten

NAAM²¹	FUNCTIE	GROEP	ERVARING	PARTTIME/FULLTIME
ABEL	Leerkracht	1/2	20 jaar	Parttime
BO	Leerkracht	6/7/8	1 jaar	Parttime
CHLOË	Leerkracht	1/2	25 jaar	Parttime
DAAN	Leerkracht	7	11/12 jaar	Parttime
EMMA	Leerkracht	1/2 + 4	40 jaar	Parttime
FEMKE	Leerkracht	1/2	1 jaar	Parttime
GIJS	Leerkracht	4	20 jaar	Parttime
HELLA	Leerkracht	7	16 jaar	Fulltime
ILSE	Leerkracht	2/3	30 jaar	Parttime
JULIA	Leerkracht	7/8	8 jaar	Fulltime
KAAT	Leerkracht	7/8	2 jaar	Fulltime
LUCAS	Schoolleider	n.v.t.	10 jaar	Fulltime
MEREL	Schoolleider	n.v.t.	1 jaar	Fulltime
NOOR	Schoolleider	n.v.t.	14 jaar	Parttime

²¹ De namen in deze tabel zijn – zoals toegelicht in hoofdstuk 3 – gefingeerd

Bijlage III – Codeboom

- **Betekenis regeldruk**
 - Definitie concept 'regeldruk'
 - Alle taken naast de primaire taak
 - Regelgeving die van bovenaf wordt opgelegd
 - Regelgeving waarvan het nut niet wordt gezien
 - Oorsprong van regeldruk
 - Regeldruk opgelegd door overheid
 - Regeldruk opgelegd door schoolbestuur
 - Regeldruk opgelegd door schoolleider
- **Regeldruk in de praktijk**
 - Praktijkvoorbeelden regeldruk
 - Het nut van regelgeving wordt niet gezien
 - Verdrinken in regelgeving
 - Regelgeving verandert voortdurend
 - Dubbele administratie
 - Administreren om het administreren
 - Goed onderwijs is niet in beton gegoten
 - Factoren die van invloed zijn op de regeldruk
 - Ervaring
 - Groep
 - Groep 1/2 (onderbouw)
 - Groep 3/4/5 (middenbouw)
 - Groep 6/7/8 (bovenbouw)
 - Soort onderwijs
 - Jenaplanonderwijs
 - Montessorionderwijs
 - Daltononderwijs
 - Freinetonderwijs
 - Arbeidsduur
 - Fulltime
 - Parttime
 - Aanstelling
 - Vaste aanstelling
 - Tijdelijke aanstelling
 - Persoonlijke kenmerken
 - Momenten waarop regeldruk wordt ervaren
 - Regeldruk wordt iedere dag ervaren
 - Regeldruk wordt in vlagen ervaren
- **Negatieve gevolgen van regeldruk**
 - Een verhoogde stressperceptie (inclusief *burn-out*-verschijnselen)
 - Een afname in creativiteit

- Een afname in productiviteit
- Een gebrek aan motivatie
 - Motivatie en de primaire taak
 - Motivatie en de secundaire taak
- Een lagere werktevredenheid
 - Werktevredenheid en de primaire taak
 - Werktevredenheid en de secundaire taak
- Verlaten van het onderwijs
 - Respondent gaat onderwijs verlaten
 - Respondent overweegt of heeft overwogen onderwijs te verlaten
 - Respondent heeft niet overwogen onderwijs te verlaten
- **Terugdringen regeldruk**
 - De regeldruk door de jaren heen
 - Toename regeldruk door de jaren heen
 - Afname regeldruk door de jaren heen
 - Praktijkvoorbeeld afname regeldruk
 - Maatregelen terugdringen regeldruk niet effectief
 - Maatregelen terugdringen regeldruk niet afdoende
 - Terugdringen regeldruk door balans regulering en deregulering
 - Regelgeving in het basisonderwijs is noodzakelijk
 - Terugdringen hoeveelheid regelgeving
 - Terugdringen regeldruk door extra ondersteuning
 - Ondersteuning door onderwijsassistent
 - Ondersteuning door event manager
 - Ondersteuning door intern begeleider
 - Ondersteuning door extra leerkrachten/minder leerlingen per groep
 - Vertrouwen in vakbekwaamheid van leerkrachten en schoolleiders

