



Samenvatting onderzoek

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

In opdracht van CNV Onderwijs verrichtte Ilona Klerks in het kader van haar studie bestuurs- en organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht een onderzoek naar de regeldruk van leraren in het basisonderwijs. Voor dit onderzoek werden interviews gehouden op vier scholen uit drie verschillende typen schoolbesturen. Er werden gesprekken gehouden met zowel het personeel als het management. Hierbij werden zowel aspecten en oorzaken van regeldruk als oplossingen onderzocht.

In deze samenvatting van het onderzoek staat achtereenvolgens weergegeven:

- de vraagstelling van het onderzoek
- de antwoorden op de gestelde vragen

Utrecht, oktober 2010

Opzet van het onderzoek

De onderzoeksvraag bestond uit drie verschillende deelvragen:

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

Om deze deelvragen te beantwoorden zijn in totaal 23 leraren geïnterviewd, vier schooldirecteuren, en twee bovenschools managers. Dat lijkt wellicht niet veel, maar voor dit type onderzoek waarbij er in interviews de diepte in wordt gegaan, is dat een ruim aantal. De scholen en leraren zijn niet zomaar gekozen. Er is rekening gehouden met de sekse van de leraar, het type schoolbestuur, de grootte van de school, de methodiek van lesgeven op de school, en de plaats waarin de school staat. En in de interviews is er ook gevraagd naar verschillen tussen oudere en jongere leraren.

Welke aspecten rondom regeldruk in het primair onderwijs ervaren leraren?

De eerste deelvraag was 'welke aspecten rondom regeldruk in het primair onderwijs ervaren leraren. Vanuit een theoretisch oogpunt is enerzijds gekeken naar inhoudelijke aspecten, dat zijn de dingen die je moet doen (bijvoorbeeld de kerstviering organiseren), en informatieverplichtingen, de dingen waarover je verantwoording af moet leggen (bijvoorbeeld de handelingsplannen)

De aspecten zijn onderverdeeld in *handelingen rondom primaire taken*, druk door *secundaire taken*, en *veel veranderingen & vernieuwingen*.

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

Bij registratie van toetsen moet gedacht worden aan de cito-toets als een inhoudelijke verplichting maar vooral ook de informatieverplichting die daarmee samenhangt die zorgt voor regeldruk en verantwoordingsdruk. Bij registratie rondom zorgleerlingen moet gedacht worden aan de hoeveelheid van verschillende regels die er zijn rondom zorgleerlingen en de moeilijkheid om administratieve taken, taken rondom zorgleerlingen en lesgevende taken te combineren. Jongeren ervaren minder last met de

handelingsplannen dan oudere leraren. Met de externe verantwoording wordt de onderwijsinspectie bedoeld die controleert op verschillende regels die worden gesteld. Contactmomenten die als regeldruk worden gezien zijn de vele contactmomenten rondom zorgleerlingen maar ook contacten met een intern begeleider, een collega of een ouder. Rondom contactmomenten met de ouders is het opmerkelijk dat hoe meer contact er is met de ouders, des te minder regeldruk er wordt ervaren.

De aspecten die vallen onder *secundaire taken* gaan voornamelijk over de vergaderingen. Er zijn grote verschillen tussen scholen ten aanzien van de wijze waarop de vergaderingen georganiseerd zijn.

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

Welke oorzaken worden daarvoor door leraren benoemd?

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

De meest genoemde oorzaak van regeldruk was tijdstekort. Tijdstekort komt terug als oorzaak voor alle drie de aspecten, bijvoorbeeld zorgleerlingen bij de primaire taken, werkgroepen en vergaderingen bij secundaire taken en het goed aanleren van nieuwe methodes bij veel veranderingen & vernieuwingen.

Een belangrijke oorzaak die niet tot uiting kwam in de resultaten was het ontbreken van het nut van regels en de administratieve handelingen daaromheen. Leraren gaven aan dat zij het nut van regels inzagen. De algemene visie die leraren ten aanzien van regels hebben hoeft daardoor niet negatief te zijn. De oorzaken van regeldruk die worden

aangemerkt hebben vaak meer van doen met de wijze waarop er rondom een regel gehandeld moet worden of de hoeveelheid aan regels die op de leraren afkomen.

Taken die incidenteel voorkomen zijn tevens aangemerkt als een oorzaak van regeldruk. Deze oorzaak van regeldruk kan gerelateerd worden aan het aspect veranderingen en vernieuwingen. Leraren geven namelijk aan dat deze taken moeilijker zijn, en meer tijd kosten doordat leraren uit dienen te zoeken hoe deze taken moeten worden uitgevoerd. Door de steeds doorgaande veranderingen en vernieuwingen zullen incidentele taken, of nieuwe taken welke in eerste instantie dezelfde problemen zullen opleveren (steeds veranderende regels is immers ook als een oorzaak van regeldruk aangemerkt), als oorzaak van regeldruk terug blijven komen. Dit heeft tot gevolg dat leraren zich steeds minder zullen committeren aan de nieuwe regels.

De reden dat leraren deze nieuwe taken als druk ervaren kan gerelateerd worden aan de oorzaken 'geen nee kunnen zeggen', en 'het goed willen doen'. Immers, deze persoonlijkere oorzaken zorgen ervoor dat er wellicht teveel nieuwe taken worden opgenomen, en dat deze nieuwe taken ook nog eens zo perfect mogelijk uitgevoerd dienen te worden.

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

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

De wijk waarin de school staat wordt ook als oorzaak aangeduid. Een wijk met veel hoogopgeleide of veel laagopgeleide ouders lijkt minder regeldruk door ouders met zich mee te brengen dan een wijk waarin een gemiddeld opgeleide populatie woont.

Op schoolniveau wordt het ontbreken van een duidelijke visie en jaarplanning als een oorzaak van regeldruk aangeduid. Leraren willen weten waar ze aan toe zijn, en wat de plannen voor de komend jaar zijn. Daarbij moeten niet te veel taken ad hoc worden toegevoegd.

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

Welke oplossingen voor regeldruk stellen leraren voor?

Een oplossing die tot de verbeelding zou spreken is het afschaffen van alle regels. In de interviews noemden de leraren deze oplossing niet, wat wellicht te maken heeft met het feit dat het nut van regels ingezien werd. Daarmee dienen de oplossingen rondom regeldruk te worden gezocht in de wijze waarop er met regels wordt omgegaan, in plaats van de regel zelf te veranderen.

Om te kunnen voldoen aan de informatieverplichtingen die worden gesteld wordt vanuit de leraren aangegeven dat er meer handen in de klas dienen te komen, of kleinere klassen. Bij kleinere klassen is er sprake van minder regeldruk doordat er simpelweg minder kinderen zijn. Met meer handen in de klas bedoelen de respondenten dat er dan meerdere leraren voor de klas staan, wat de kwaliteit van het lesgeven ten goede komt maar wat ook de administratieve last zal verlichten.

Een volgende oplossing die wordt aangedragen, ondersteuning in de school, is anders in het opzicht van het opleidingsniveau van de assistentie. Ondersteuning in de school is bijvoorbeeld een conciërge die secundaire taken over kan nemen, wat het tijdstekort verbetert, of een onderwijsassistent die de groep begeleidt zodat de leraar volgende lessen kan voorbereiden of handelingsplannen kan schrijven.

Een andere mogelijkheid tot ondersteuning wordt gezien in overlaptijd met een duopartner zodat er geïnvesteerd kan worden in zorgleerlingen zonder dat de rest van de groep hier de dupe van wordt, of er kunnen administratieve taken door één van de leraren worden gedaan.

Oplossingen die direct gerelateerd zijn aan de leidinggevende of het bovenschools management zijn visie en planning op schoolniveau en betere communicatie. Een betere visie en planning op schoolniveau kan ervoor zorgen dat er minder secundaire taken ad hoc worden toegevoegd. Dat deze oplossing verbetering kan bieden kan afgeleid worden uit het feit dat twee leraren die geen regeldruk ervaren dit wijten aan een goede visie door de leidinggevende.

Met betere communicatie wordt bedoeld dat er meer gecommuniceerd wordt ten aanzien van aankomende veranderingen. Dit gaat in op de oorzaak 'invloed', doordat leraren hopen dat er door deze oplossing meer invloed mogelijk is op de in te voeren regels.

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

Leraren zoeken de meeste oplossingen buiten zichzelf, maar wanneer er naar gevraagd werd gaven de leraren aan dat ze kunnen leren om 'nee' te zeggen, betere planningen kunnen maken of dat er allianties gecreëerd kunnen worden met ouders. Daarnaast geven leraren aan dat ze graag leren van elkaar, en met andere leraren in gesprek zouden willen gaan over mogelijke tips en trucs.