# Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren

Literatuurstudie en veldonderzoek onder leraren
in het PO, VO, BVE, HBO en WO

Den Haag, 4 juli 2012

# Colofon

**Projectnummer: 35531**

**Auteurs:** **Esther Klaster**

**B&A B.V.**

**Prinses Margrietplantsoen 87**

**Postbus 829**

**2501 CV Den Haag**

**t 070 - 3029500**

**f 070 - 3029501**

**e-mail: info@bagroep.nl**

**http: www.bagroep.nl**

© Copyright B&A B.V. 2012.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Arnhem en Amsterdam.

4-7-2012 18:07:00

# Inhoudsopgave


Managementsamenvatting 7
1 Inleiding 11
1.1 Vraagstelling en opbouw rapport 11
1.2 Begripsafbakening 11
1.3 Werkwijze en methoden 13
2 Nadere analyse van internationaal vergelijkend onderzoek 15
2.1 Interpretatie en validiteit van de Sanoma-resultaten 16
2.2 Verantwoording aan overheden 17
2.3 Kwantitatieve registratie van leerlingvorderingen 18
2.4 Kwalitatieve rapportage leerlingvorderingen en -gedrag 19
2.5 Schoolvergaderingen 20
2.6 Niet-lesgebonden taken 21
2.7 Nadere internationale vergelijking 22
2.7.1 Finland 22
2.7.2 Groot Brittannië 25
2.7.3 België 26
2.8 Samenvatting in tabelvorm 26
3 Feitelijke regeldruk voor instellingen 29
3.1 Feitelijke regeldruk tussen 2004 en 2010 29
4 Beleefde regeldruk door leraren 31
4.1 Beeld over sectoren heen 31
4.2 Beleefde regeldruk in het Primair Onderwijs 32
4.2.1 Beleefde regeldruk en irritante regels in het PO 32
4.2.2 Regeldruk in relatie tot tijdsbesteding 33
4.2.3 Ontwikkelingen tussen 2004 en 2011 34
4.3 Beleefde regeldruk in het Voortgezet Onderwijs 36
4.3.1 Beleefde regeldruk en irritante regels in het VO 36
4.3.2 Regeldruk in relatie tot tijdsbesteding 37
4.3.3 Ontwikkelingen tussen 2007 en 2011 38
4.4 Beleefde regeldruk in de Beroeps en Volwasseneneducatie 40
4.4.1 Beleefde regeldruk en irritante regels in de BVE-sector 40
4.4.2 Regeldruk in relatie tot tijdsbesteding 41
4.4.3 Ontwikkelingen tussen 2004 en 2011 42
4.5 Beleefde regeldruk in het Hoger Onderwijs 44

4.5.1 Beleefde regeldruk en irritante regels in het HBO 44
4.5.2 Ontwikkelingen tussen 2008 en 2012 in het HBO 45
4.5.3 Beleefde regeldruk en irritante regels in het WO 46
4.5.4 Ontwikkelingen tussen 2004 en 2011 in het WO 46
4.5.5 Regeldruk in relatie tot tijdsbesteding in het HO 47
**4.6 Beleefde regeldruk in andere beroepsgroepen 48**
**5 Professionaliteit van leraren 51**
**5.1 Autonomie 52**
5.1.1 Leraren over autonomie en zelfstandigheid 54
**5.2 Motivatie 55**
5.2.1 Intrinsieke motivatie 55
5.2.2 Waarden van leraren in vergelijking met andere beroepsgroepen 55
**5.3 Werktevredenheid en beroepstrots 56**
**5.4 Werkdruk 58**
5.4.1 Verschillen tussen sectoren & schooltypen 58
5.4.2 Leeftijd & ervaring 60
5.4.3 Aanstelling 61
5.4.4 Mogelijke oorzaken van een hoge werkdruk 61
**5.5 Taakbeleving 62**
5.5.1 Taak- en rolbeleving binnen de klas 62
5.5.2 Taak- en rolbeleving binnen de school 63
**5.6 Deskundigheid en kwaliteit 64**
5.6.1 Deskundigheid en kwaliteit in het PO 65
5.6.2 Deskundigheid en kwaliteit in het VO 66
5.6.3 Deskundigheid en kwaliteit in de BVE-sector 67
5.6.4 Deskundigheid en kwaliteit in het HO 67
5.6.5 Vertrouwen in eigen deskundigheid en kwaliteit 68
**5.7 Professionalisering 68**
5.7.1 Bereidheid om te leren 69
5.7.2 Deelname aan professionalisering in het PO 69
5.7.3 Deelname aan professionalisering in het VO 70
5.7.4 Deelname aan professionalisering in de BVE-sector 70
5.7.5 Deelname aan professionalisering in het HBO 71
5.7.6 Internationale vergelijking ten aanzien van professionalisering 71
5.7.7 Kenmerken van effectieve professionalisering 72

5.8 Drie profielen van leraren 73
6 Bevindingen veldonderzoek 75
6.1 Vakbeleving 76
6.2 Taakbeleving 77
6.2.1 Overige taken 78
6.3 Geïnterviewde leraren over beleefde bureaucratie 79
6.3.1 PO-leraren over beleefde bureaucratie 79
6.3.2 VO-leraren over beleefde bureaucratie 80
6.3.3 MBO-leraren over beleefde bureaucratie 80
6.3.4 HO-docenten over beleefde bureaucratie 81
6.4 Behoeften van de geïnterviewde leraren 81
6.5 Spiegelsessie met OCW 82
6.5.1 Vakbeleving 82
6.5.2 Taakbeleving 82
6.5.3 Beleefde bureaucratie 82
6.5.4 Behoeften 83
7 Beleefde bureaucratie: Conclusies 85
7.1 Beleefde bureaucratie ontrafeld 85
7.1.1 Registratie en administratie 87
7.1.2 Bemoeienis vanuit de overheid 89
7.1.3 Bemoeienis vanuit het management 90
7.2 Hoofdconclusie 91
7.3 Nadere analyse van internationaal vergelijkend onderzoek 91
7.4 Feitelijke regeldruk 92
7.5 Beleefde bureaucratie en professionaliteit in het PO 92
7.6 Beleefde bureaucratie en professionaliteit in het VO 93
7.7 Beleefde bureaucratie en professionaliteit in de BVE-sector 94
7.8 Beleefde bureaucratie en professionaliteit in het HBO 94
7.9 Beleefde bureaucratie en professionaliteit in het WO 95
7.10 Relaties tussen beleefde bureaucratie en professionaliteit van leraren 95
7.11 Reflectie en vooruitblik 96
8 Referenties 99
Bijlage 1: Opzet focusgroepen 105
Bijlage 2: Behoeften leraren uit het veldonderzoek 107
Bijlage 3: Geraadpleegde deskundigen 109

# Managementsamenvatting

## Aanleiding en opzet

De afgelopen jaren heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & stevig ingezet om administratieve lasten voor schoolinstellingen en schoolbesturen terug te dringen. De inspanningen van OCW (en andere ministeries en overheden) hebben geleid tot een reductie van administratieve lastendruk voor schoolinstellingen van 45% tussen 2004 en 2010. In navolging hiervan wil OCW graag weten hoe het is gesteld met de beleefde bureaucratie onder leraren. Een internationaal vergelijkend onderzoek van Sanoma Learning Research uit 2010 schetste het beeld dat Nederlandse leraren in het PO en VO een hogere mate van bureaucratie en regeldruk ervaren dan PO- en VO-leraren in Finland, Vlaanderen en Groot Brittannië. Tegen deze achtergrond heeft het Ministerie van OCW aan B&A gevraagd een literatuurstudie en aanvullend veldonderzoek te verrichten naar de wijze waarop leraren in het PO, VO, BVE, HBO en WO bureaucratie en hun eigen professionaliteit beleven. Het rapport is gebaseerd op literatuuronderzoek, interviews met deskundigen uit het veld en een veldonderzoek, bestaande uit zes focusgroepen met in totaal 45 leraren uit de genoemde sectoren. De uitkomsten uit deze focusgroepen zijn niet generaliseerbaar naar de totale sector, maar dienen ter verdieping (redenen achter irritaties). De uitkomsten van de focusgroepen worden separaat van het literatuuronderzoek gepresenteerd.

## Bevindingen nadere analyse van een internationaal vergelijkend onderzoek

De betrouwbaarheid en validiteit van het Sanoma-onderzoek hadden diverse tekortkomingen, waaronder een zeer ongelijke verdeling van de respons over landen en onduidelijkheid over de wijze waarop stellingen waren geformuleerd. Nadere analyse van de data suggereert dat Nederlandse leraren in het PO en VO de beleving hebben veel tijd te besteden aan verantwoording aan de overheid. Vlaamse leraren gaven nog vaker aan hier veel tijd aan kwijt te zijn. Finse leraren zeiden weinig tijd te spenderen aan verantwoording aan de overheid. Nederlandse leraren gaven daarentegen aan relatief weinig tijd te besteden aan het rapporteren van leerlingvorderingen. Dit suggereert dat ‘beleefde bureaucratie’ uit meer bestaat dan sec verantwoorden en registreren – een veronderstelling die in het verdere onderzoek werd bevestigd.

## Beleefde bureaucratie door leraren – een definitie

Gedurende het literatuuronderzoek en het veldonderzoek bleek beleefde bureaucratie voor leraren uit drie componenten te bestaan: 1) registratie en administratie; 2) ‘bemoeienis’ vanuit de overheid; en 3) ‘bemoeienis’ vanuit het management. De negatief beladen term ‘bemoeienis’ wordt hier gebruikt, omdat beleid, regels en toezicht van de overheid en de instelling enkel als onderdeel van beleefde bureaucratie werden genoemd indien leraren negatief over deze aspecten oordeelden.

Of registratie en administratie als ‘bureaucratie’ worden beleefd, hangt af van 1) het gemak waarmee deze handelingen kunnen worden uitgevoerd; 2) de beschikbare tijd; 3) de relevantie van de registratie; 4) de mate waarin registratie als onderdeel van de eigen professionaliteit wordt gezien; en 5) het onderbuikgevoel dat leraren hebben bij registratie en administratie.

Of bemoeienis vanuit de overheid en de instelling als ‘bureaucratie’ worden beleefd, hangt af van 1) de mate waarin overheidsregels als irritant worden ervaren; 2) de mate waarin leraren veranderend overheidsbeleid als passend bij de onderwijspraktijk achten; 3) de mate waarin

toezicht en verantwoording worden gezien als logisch en billijk, dan wel als uiting van wantrouwen; en van 4) de relatie met het management.

### Algemeen beeld van beleefde bureaucratie en professionaliteit

Het literatuuronderzoek laat zien dat er over alle sectoren heen sprake is van een matig irritatieniveau ten aanzien van regels waarmee leraren te maken krijgen. Het aantal regels met een hoog irritatieniveau ligt het hoogst in de BVE-sector, gevolgd door het HBO, het PO en VO en is het laagst in het WO. In het PO en BVE komt het merendeel van de irritante regels van de overheid. In het VO komen regels even vaak van de overheid en van de instelling zelf. In het HBO en WO is het merendeel van de regels afkomstig van de instellingen.
Leraren hebben een sterke, intrinsieke motivatie en het merendeel is zeer tevreden met het werk. Circa de helft van de leraren heeft een hoge beleefde werkdruk, waarmee dit aandeel hoger ligt dan in andere beroepsgroepen. Hoewel leraren leergierig zijn, lijkt een groot deel minder tijd aan professionalisering te besteden dan op basis van cao-afspraken verwacht zou mogen worden. Mogelijk is de hoge werkdruk hier debet aan; mogelijk zijn juist de leraren die tijd investeren in professionalisering beter in staat tijd efficiënt in te delen.
Professionalisering wordt in alle sectoren als belastende taak ervaren.
Uit de focusgroepen komt het beeld naar voren dat beleefde bureaucratie vooral een probleem is in het MBO, terwijl beleefde bureaucratie het laagst lijkt in het HBO en WO.

### Uitkomsten beleefde bureaucratie en professionaliteit onder PO-leraren

Het literatuuronderzoek laat zien dat de overgrote meerderheid van de leraren uit het Primair Onderwijs tevreden is met en trots is op haar beroep. Zij zijn intrinsiek gemotiveerd door de ontwikkeling van kinderen en hebben vertrouwen in hun eigen deskundigheid. Wel ervaren zij een hoge werkdruk.
Deze werkdruk lijkt voor een belangrijk deel veroorzaakt te worden door een breed takenpakket. Met name niet-lesgebonden taken lijken hieraan bij te dragen, zoals organisatorische taken, toezicht buiten lestijden, conciërgetaken en vergaderingen. Deze taken nemen relatief veel tijd in beslag en worden door leraren als zeer belastend ervaren. Ook worden de regels die betrekking hebben op deze taken door leraren als ‘irritant’ aangemerkt.
Leraren lijken een brede taakopvatting te hebben: zorgtaken en registratie worden door velen gezien als logische onderdelen van hun professie. Dit neemt niet weg dat de regels en administratie rondom zorgleerlingen in verschillende hoedanigheden over de jaren heen een bron van ergernis is; variërend van het aanvragen van leerlinggebonden budget, tot het schrijven van handelingsplannen en doorverwijsprocedures naar het speciaal onderwijs.
De focusgroepen bevestigen het beeld van de enthousiaste, maar overbelaste leraar. Beleefde bureaucratie bestaat voor hen uit registratie en administratie en uit veranderend overheidsbeleid – indien deze veranderingen tot een groter takenpakket leidden (bijv. extra vakken). Tekortschietende faciliteiten lijkt de voornaamste oorzaak voor de belasting van registratie en administratie. Daarnaast wordt ook een onderbuikgevoel benoemd dat er te weinig wordt vertrouwd op de deskundigheid van leraren en er zowel vanuit de overheid als vanuit het eigen management te weinig aandacht is voor wat goed gaat.
Tezamen schetsen het literatuur- en veldonderzoek het beeld dat beleefde bureaucratie voor PO-leraren bestaat uit: registratie en administratie en bemoeienis vanuit de overheid.

### Uitkomsten beleefde bureaucratie en professionaliteit onder VO-leraren

Ook leraren in het VO zijn tevreden met hun beroep, intrinsiek gemotiveerd en hebben vertrouwen in hun eigen deskundigheid. En ook leraren in het VO ervoeren een hoge werkdruk.

Het merendeel van de leraren in het VO geeft aan niet of nauwelijks last te hebben van overheids- en instellingsregels. De belasting voor leraren in het VO school betreft vooral het brede takenpakket: er gaat veel tijd zitten in opeenstapeling van niet-lesgebonden taken, zoals vergaderingen, organisatorische en coördinerende taken. Ten aanzien van overheidsbeleid ergeren VO-leraren zich vooral aan veranderingen in beleid en de urennorm. Leraren ergeren zich relatief weinig aan registratie en administratie.

De focusgroepen bevestigen het beeld dat VO-leraren niet zozeer last hebben van concrete regels en administratie, maar van een breed takenpakket en veranderingen. In de focusgroepen wijzen de VO-leraren vooral het eigen management aan als bron voor extra werk, regels en overleg. Ook wordt er weinig steun van het management ervaren, bijvoorbeeld in conflicten met ouders. In mindere mate wordt ook naar OCW gewezen als bron van regeldruk. Hierbij gaat het om beleidsveranderingen als gratis schoolboeken, de urennorm en veranderende regels rondom examens. Waar leraren zich wel ergeren aan administratie gaat het niet om de handeling op zich, maar om de wijze waarop met prestaties wordt omgegaan: de perceptie dat leraren worden afgerekend op de prestaties van leerlingen.

Tezamen schetsen het literatuur- en veldonderzoek het beeld dat beleefde bureaucratie voor VO-leraren bestaat uit: bemoeienis vanuit het management en bemoeienis vanuit de overheid.

### Uitkomsten beleefde bureaucratie en professionaliteit onder BVE-leraren

Het aandeel leraren uit de BVE-sector dat tevreden is over het werk ligt iets lager dan in de andere sectoren. De werkdruk is ook in deze sector hoog. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat MBO-leraren last hebben van instellingsregels (regels over het verkrijgen van ondersteuning, toekennen van werkplekken, vergaderingen, opstellen en verantwoorden van brancheplannen), van overheidsregels (urennorm, onderwijsvernieuwingen, regels uit wet BIO) en – minder vaak – van administratie (aanwezigheidsregistratie).

De focusgroepen bevestigen de bevindingen uit het literatuuronderzoek, maar schetsen tegelijkertijd een extremer beeld. Problemen die leraren ervaren hebben te maken met het management: De geïnterviewde leraren ervaren weinig steun van het management (bijvoorbeeld in conflicten met ouders), hebben het beeld dat het management ver weg staat van de werkvloer en te weinig kennis heeft van de lespraktijk. Leraren hebben eveneens last van overheidsbeleid, zoals de invoering van referentieniveaus voor taal en rekenen. De leraren in de focusgroepen geven ten slotte aan veel tijd aan registratie en administratie te besteden en deze taken als belemmerend voor de uitoefening van hun vak te ervaren.

Tezamen schetsen het literatuur- en veldonderzoek het beeld dat beleefde bureaucratie voor MBO-leraren bestaat uit: registratie en administratie; bemoeienis vanuit het management; en bemoeienis vanuit de overheid.

### Uitkomsten beleefde bureaucratie en professionaliteit onder HBO-docenten

Het literatuuronderzoek laat zien dat docenten uit het HBO een hoge werktevredenheid hebben en eveneens een hoge werkdruk. Irritante regels zijn vooral afkomstig van de instellingen, zoals regels over het aanvragen van ondersteuning en de invoering van nieuwe systemen. Recent onderzoek schetst dat door de recente ontwikkelingen in het HBO (opleidingen met een te lage kwaliteit en ten onrechte afgegeven diploma's) HBO-docenten

op dit moment meer dan vroeger last hebben van administratieve lasten en bemoeienis vanuit het management.
Het focusgroeponderzoek ondersteunt het beeld dat HBO-docenten relatief weinig last hebben van overheidsregels en registratie en administratie. Ook instellingsregels lijken geen grote bron van irritatie te zijn. Docenten geven aan vooral last te hebben van het moeten aanbieden van een studeerbaar programma en van te lage niveaus en te weinig zelfstandigheid van studenten. In combinatie met de druk om studenten te laten slagen, is het gevolg dat docenten veel tijd kwijt zijn aan het maken en beoordelen van alternatieve opdrachten en tentamens.

### Uitkomsten beleefde bureaucratie en professionaliteit onder WO-docenten

De werktevredenheid onder WO-docenten is hoog en de beleefde werkdruk is lager dan in de andere onderwijssectoren. In het WO is relatief weinig literatuur gevonden over beleefde bureaucratie en professionaliteit. Uit de beschikbare literatuur lijkt bureaucratie geen wezenlijk probleem te zijn in het WO. Er is, in vergelijking met de andere onderwijssectoren, weinig overheidsbemoeienis en weinig administratieve taken. De irritante regels die genoemd worden zijn veelal afkomstig van de instelling zelf en hebben bijvoorbeeld betrekking op het aanvragen van ondersteuning en voorzieningen.
Het focusgroeponderzoek ondersteunt het beeld dat WO-docenten relatief weinig last hebben van overheidsregels en registratie en administratie. Ook instellingsregels lijken geen grote bron van irritatie te zijn. Docenten geven aan vooral last te hebben van het moeten aanbieden van een studeerbaar programma en van te lage niveaus en te weinig zelfstandigheid van studenten. In combinatie met de druk om studenten te laten slagen, is het gevolg dat docenten veel tijd kwijt zijn aan het maken en beoordelen van alternatieve opdrachten en tentamens.

# 1 Inleiding

## 1.1 Vraagstelling en opbouw rapport

In de afgelopen jaren heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap diverse stappen genomen om administratieve lastendruk voor schoolinstellingen en schoolbesturen terug te dringen. In navolging hiervan wil OCW graag weten hoe het is gesteld met de beleefde bureaucratie onder leraren. De directe aanleiding vormt een internationaal vergelijkend onderzoek (Sanoma Learning Research, 2010) dat het beeld schetste dat Nederlandse leraren in het PO en VO een hogere mate van bureaucratie en regeldruk ervaren dan hun Finse, Belgische en Britse collega's.[1]
Er is al veel onderzoek gedaan naar bureaucratie en regeldruk in het onderwijs. Om een zo volledig mogelijk overzicht te geven van de kennis die op dit gebied voorhanden is, heeft B&A in opdracht van het Ministerie van OCW een literatuurstudie – aangevuld met veldonderzoek – uitgevoerd, waarbij de volgende vraag centraal stond:

> "Hoe heeft het beeld dat leraren in het PO, VO, BVE, HBO en WO hebben van bureaucratie en van hun eigen professionaliteit zich ontwikkeld en hoe valt deze ontwikkeling te verklaren?"

In Hoofdstuk 2 wordt het hierboven genoemde internationale onderzoek nader geanalyseerd. Tevens wordt op basis van andere bronnen nadere duiding gegeven aan de gevonden resultaten. Hoofdstuk 3 geeft een korte schets van de ontwikkelingen van feitelijke regeldruk/administratieve lasten in het onderwijs over de afgelopen circa tien jaar. In Hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de wijze waarop leraren regeldruk beleven en welke hoe deze beleving zich in de afgelopen circa tien jaar heeft ontwikkeld. Hoofdstuk 5 gaat in op verschillende aspecten van beleefde professionaliteit van leraren, waaronder autonomie, werkdruk, werktevredenheid, professionalisering en taakbeleving. In Hoofdstuk 6 worden de resultaten van het veldonderzoek gepresenteerd, welke bestond uit een zestal focusgroepinterviews met 45 leraren uit het PO, VO, MBO en HO. In deze focusgroepen werd zowel aandacht besteed aan de beleefde bureaucratie als de beleefde professionaliteit van leraren. Hoofdstuk 7, ten slotte, bevat de conclusies.

## 1.2 Begripsafbakening

*Beleefde bureaucratie*

De term 'beleefde bureaucratie' werd in eerste instantie gebruikt als verzamelterm voor regels en verantwoordingsplichten vanuit de overheid of de eigen schoolinstelling, registratie en andere administratieve handelingen en (veranderend) onderwijsbeleid voor zover leraren deze als belemmerend ervaren in hun werk. Deze regels kunnen afkomstig zijn van het Ministerie van OCW, andere ministeries, gemeenten, schoolinstellingen of andere partijen. In de focusgroepen werden door leraren termen als 'administratieve rompslomp' en 'bevoogding' gebruikt om bureaucratie aan te duiden (Intomart, 2012b).
Gedurende het literatuuronderzoek en het veldonderzoek ontstond een driedeling in componenten waaruit 'beleefde bureaucratie' bestaat. Vrijwel alle ergernissen en achterliggende oorzaken die te maken hebben met bureaucratie vallen binnen deze driedeling: registratie en administratie; bemoeienis vanuit de overheid; en bemoeienis vanuit het management.

---

[1] Zie: Volkskrant, 4 april 2011, "Leraar verlangt minder papierwerk" en Kamervragen lid Smits, 8 april 2011, kenmerk 2011Z07458.

De mate waarin regels, registratie en administratie als 'bureaucratie' worden ervaren, hangt af van 1) het gemak waarmee deze handelingen kunnen worden uitgevoerd; 2) de tijd die het kost en de frequentie waarmee leraren met de regel of administratieve handeling te maken krijgen; 3) de mate waarin zij nuttig worden bevonden; 4) de mate waarin zij passen bij de professionele autonomie van leraren; en 5) het onderbuikgevoel dat leraren hebben ten aanzien van de regel of administratieve handeling, zoals het gevoel dat een regel of registratie een blijk van wantrouwen is.
Het positieve equivalent van 'bemoeienis' vanuit de overheid en het management bij het onderwijs is 'betrokkenheid'. In dit rapport wordt de negatieve term 'bemoeienis' gehanteerd, omdat vooral negatieve percepties bijdragen aan de beleving van bureaucratie.
De mate waarin bemoeienis vanuit de overheid als 'bureaucratie' wordt ervaren, hangt af van 1) de mate waarin leraren overheidsregels als irritant ervaren; 2) de mate waarin leraren veranderend overheidsbeleid zien als zijnde passend bij de onderwijspraktijk; en 3) de mate waarin toezicht en verantwoording worden ervaren als logisch en billijk dan wel als gebrek aan vertrouwen.
De mate waarin bemoeienis vanuit het management als 'bureaucratie' wordt ervaren, hangt eveneens af van 1) de mate waarin leraren instellingsregels als irritant ervaren; 2) de mate waarin leraren veranderend instellingsbeleid zien als zijnde passend bij de onderwijspraktijk; en daarnaast 3) de wijze waarop de relatie met het management wordt beleefd. Hoofdstuk 7 bevat een schematisch overzicht en nadere toelichting van deze voorspellers van beleefde bureaucratie door leraren.

*Feitelijke regeldruk voor instellingen*
Binnen het Rijk is er de laatste jaren veel aandacht voor *feitelijke regeldruk*. Onder feitelijke regeldruk wordt verstaan: de kosten die gemoeid zijn met het voldoen aan de informatieverplichting (inclusief verzamelen en verwerken) die voortkomt uit wet- en regelgeving van de overheid (o.a. Rijk, gemeenten, EU), ook wel administratieve lasten genoemd.[2] Omdat de onderwijswet- en regelgeving grotendeels gericht is op besturen (bevoegd gezag) komt de reductie van feitelijke regeldruk ook primair ten goede aan de besturen van scholen en instellingen. Daarmee lijkt dit type regeldruk niet een op een aan te sluiten op de wijze waarop leraren regeldruk en bureaucratie beleven (Onderwijsraad, 2004; 2008). Er is nog weinig bekend over de wijze waarop feitelijke regeldruk – of reducties hierin – mogelijk doorwerken naar het niveau van de leraar.

*Beleefde regeldruk door leraren*
Als onderdeel van beleefde bureaucratie wordt in Hoofdstuk 4 stilgestaan bij beleefde regeldruk door leraren. Bij beleefde regeldruk gaat het om overheids- en instellingsregels die leraren als 'irritant' ervaren. Hieronder kunnen ook registratie en administratie vallen. Andere aspecten die wel deel uitmaken van beleefde bureaucratie vallen echter niet onder de noemer beleefde regeldruk, zoals toezicht en verantwoording, relatie tot het management en onderbuikgevoelens. Deze aspecten kwamen wel in kwalitatieve onderzoeken en het veldonderzoek dat in Hoofdstuk 6 wordt besproken. Beleefde regeldruk is hiermee een onderdeel van beleefde bureaucratie.

---

[2] De begrippen feitelijke regeldruk en administratieve lasten worden vaak als synoniem gebruikt (zie bijvoorbeeld Ecorys, 2011). Recent is ook aandacht gekomen voor een ander type feitelijke regeldruk; te weten inhoudelijke nalevingskosten. Dit rapport beperkt zich tot een korte schets van de ontwikkelingen in feitelijke regeldruk.

*Professionaliteit van leraren*
In Hoofdstuk 5 komt de professionaliteit van leraren aan bod, met als achterliggende vraag: hoe beleven leraren hun vak? De volgende componenten zijn onderscheiden en onderzocht: autonomie, motivatie, werktevredenheid en beroepstrots, werkdruk, taakbeleving, deskundigheid en kwaliteit en professionalisering.

## 1.3 Werkwijze en methoden

Deze studie bestaat uit twee onderdelen: een literatuuronderzoek en een aanvullend veldonderzoek. Voor het literatuuronderzoek zijn wetenschappelijke publicaties als onderzoeksrapportages uit binnen- en buitenland op het gebied van bureaucratisering, regeldruk en professionaliteit systematisch verzameld en geanalyseerd. Ter aanvulling en verdieping hebben acht gesprekken plaatsgevonden met deskundigen uit het onderzoeks-, wetenschaps- en onderwijsveld (zie bijlage 3 voor een overzicht).
Ten behoeve van het veldonderzoek zijn er zes focusgroepinterviews gehouden met in totaal 45 leraren uit het PO, VO, BVE en HO (zie bijlage 1 voor de opzet van de focusgroepen). De resultaten uit dit veldonderzoek dienen als verdieping van de bevindingen uit het literatuuronderzoek: ze geven kleuring aan de veelal grootschalige, kwantitatieve onderzoeken uit de literatuurstudie en bieden een geactualiseerd beeld van eerdere onderzoeken. De resultaten uit het veldonderzoek kunnen niet worden gegeneraliseerd naar de totale sector.

# 2 Nadere analyse van internationaal vergelijkend onderzoek

**Samenvatting nadere analyse van een internationaal vergelijkend onderzoek**

- Om diverse redenen dienen de uitkomsten van het Sanoma-onderzoek met een grote voorzichtigheidsmarge geïnterpreteerd te worden
- Veel Nederlandse leraren in het PO (85%) hebben de beleving veel tijd te besteden aan verantwoording aan overheden. Ditzelfde geldt voor leraren uit Vlaanderen en Polen. Een meerderheid van de leraren in Finland en Wallonië zegt hieraan weinig tijd te besteden
- In het VO zegt een kleine meerderheid (60%) van Nederlandse leraren in het VO veel tijd te besteden aan verantwoording aan overheden. Nederland scoort hiermee beter dan Vlaanderen en Polen. Een meerderheid van de leraren in Finland en Wallonië zegt hieraan weinig tijd te besteden
- In vergelijking met andere landen zeggen Nederlandse leraren veel tijd te besteden aan schoolvergaderingen en niet-lesgebonden taken
- De beleefde tijdsbesteding aan verantwoording aan overheden kan niet verklaard worden door de tijdsbesteding van het registreren van leerlingvorderingen. Nederlandse leraren in het PO en VO besteden hier in vergelijking met andere landen relatief weinig tijd aan
- Dit suggereert dat 'verantwoorden aan overheden' voor Nederlandse leraren uit iets anders bestaat dan registreren

De directe aanleiding voor dit rapport waren de uitkomsten van een internationaal vergelijkend onderzoek dat suggereerde dat Nederlandse leraren in het PO en VO een hogere mate van bureaucratie en administratieve lasten ervaren dan leraren in Finland, België en Groot-Brittannië.[3] Het ging om een grootschalige survey, uitgevoerd door het Finse Sanoma Learning Research in 2010, naar het gebruik van (digitale) leermiddelen door leraren in het PO en VO.
Binnen deze survey had een viertal vragen betrekking op mogelijke deelaspecten van 'beleefde bureaucratie': rapporteren aan overheden, het kwantitatief registreren van leerlingvorderingen, het kwalitatief registreren van leerlingvorderingen en –gedrag, de tijd die wordt besteed aan schooloverleg en de tijd die wordt besteed aan het uitvoeren van niet-lesgerelateerde taken.
De data waren verzameld onder zowel leraren als schoolleiders in Finland, Nederland, België (Vlaanderen en Wallonië), Polen, Hongarije en Groot Brittannië. De onderzoeker heeft bij Sanoma de originele datasets van de survey onder leraren opgevraagd en opnieuw geanalyseerd.

[3] Zie: Volkskrant, 4 april 2011, "Leraar verlangt minder papierwerk" en Kamervragen lid Smits, 8 april 2011, kenmerk 2011Z07458.

## 2.1 Interpretatie en validiteit van de Sanoma-resultaten

Om een aantal redenen dient met voorzichtigheid te worden omgesprongen met de resultaten uit het Sanoma onderzoek.

Ten eerste is er grote variatie in de respons tussen landen. In totaal werden 7830 vragenlijsten geretourneerd (er waren er 83.470 verspreid, wat een respons van 9% oplevert). Tussen de landen zijn de verschillen in respons groot: in Polen werden 878 vragenlijsten door leraren ingevuld, in Nederland 688, in Finland 303, in Wallonië 176, terwijl er vanuit Vlaanderen 77 vragenlijsten werden ontvangen en vanuit Groot Brittannië slechts 26. Hoewel alle resultaten volledigheidshalve worden weergegeven in de figuren, betekent dit dat aan de uitkomsten ten aanzien van Groot Brittannië geen conclusies kunnen worden verbonden.

Ten tweede is er een opmerkelijke verdeling van de respons tussen het PO en VO voor elk van de bevraagde landen. Voor alle landen geldt dat er exact evenveel leraren in het PO als in het VO de vragenlijsten hebben geretourneerd (voor Nederland gold dus een respons van 688 in het PO, alsmede 688 in het VO; voor Finland 303 leraren in het PO en 303 leraren in het VO; etcetera). Indien correct zou dit duiden op een bizar toeval. Bij navraag bleek Sanoma hiervoor geen verklaring te kunnen geven. Voor de hand ligt dat het hier om landstotalen gaat (voor Nederland geldt dan de respons 688 leraren in totaal – en niet per sector) en dat de verdeling tussen PO en VO onbekend is. Ten behoeve van deze heranalyse wordt uitgegaan van de door Sanoma aangeleverde procentuele verdeling tussen landen en sectoren – zonder de exacte verdeling in aantallen te weten.

Ten derde is ook bij navraag onduidelijk gebleven hoe de stelling ten aanzien van ‘verantwoording aan overheden’ exact was geformuleerd. In de survey uitgezet onder leraren werd gesproken over ‘lokale overheden’, terwijl in de survey onder schoolhoofden werd gesproken over ‘lokale/centrale overheden’. De overige stellingen waren in beide surveys evenwel identiek, wat de indruk wekt dat het hier om een onvolledigheid in de rapportage van het lerarenonderzoek gaat. Ten behoeve van deze rapportage is de stelling geïnterpreteerd als zijnde ‘lokale/centrale overheden’, met de aantekening dat het hier een aanname betreft.

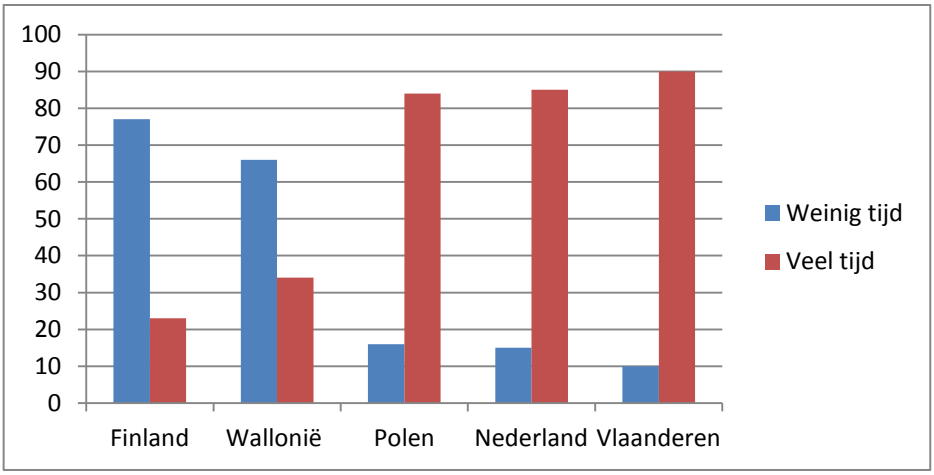
Ten vierde gaat het in dit onderzoek van Sanoma om subjectieve oordelen ten aanzien van ‘veel’ of ‘weinig’ tijd. Per taak of handeling waren de stellingen als volgt geformuleerd: “Ik besteed weinig tijd aan…”, met vier antwoordmogelijkheden (zeer mee oneens, mee oneens, mee eens en zeer mee eens). De hoeveelheid tijd was niet geëxpliciteerd in uren, wat betekent dat het om een subjectief oordeel gaat: wat de ene leraar veel vindt, kan een andere leraar weinig vinden. Het kan niet worden uitgesloten dat er culturele verschillen zijn tussen wat leraren verstaan onder ‘veel’ en ‘weinig’ tijd.

In het verlengde hiervan is het mogelijk dat leraren de stellingen hebben beantwoord met in hun achterhoofd de ‘last’ die zij ervaren. Met andere woorden, niet enkel de feitelijke tijdsbesteding, maar ook hoe zwaar deze taak of handeling hen valt. Tot slot is het denkbaar dat de antwoorden een uiting van algehele (on)tevredenheid, bijvoorbeeld ten aanzien van overheidsbeleid in den brede, in plaats van de daadwerkelijke verantwoording aan de overheid. Met de vergelijking tussen landen dient derhalve voorzichtig te worden omgesprongen. Met meer zekerheid kan iets gezegd worden over de verdeling binnen landen: aan welke taken zeggen leraren veel tijd kwijt te zijn?

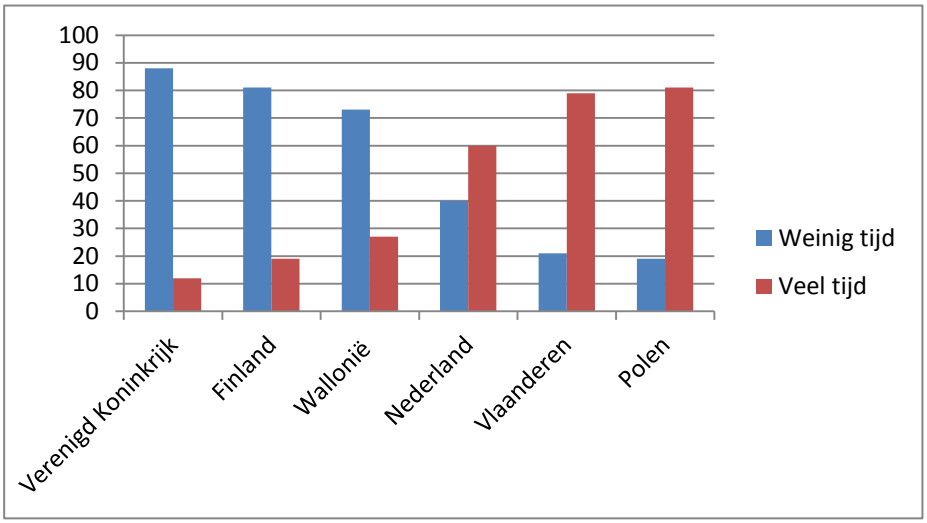
## 2.2 Verantwoording aan overheden

**De eerste stelling informeerde naar de tijd die leraren besteden aan verantwoording aan overheden: '*Ik besteed weinig tijd aan verantwoording aan (lokale/centrale) overheden*'. De resultaten voor PO en VO worden apart gepresenteerd en zijn uitgesplitst naar land.**
**In Finland en Wallonië zeiden leraren weinig tijd kwijt te zijn aan het rapporteren aan (lokale) overheden. Slechts 23% van de Finse leraren en 34% van de Waalse leraren in het PO gaf aan veel tijd kwijt te zijn aan verantwoording naar overheden. In Nederland zei 85% van de PO-leraren veel tijd te besteden aan verantwoording naar de overheid. In Vlaanderen was dit percentage nog hoger (90%).**
**In het Voortgezet Onderwijs lag het aandeel Nederlandse leraren dat vond dat zij veel tijd kwijt is aan verantwoording aan de overheid aanmerkelijk lager (60%). Hiermee scoorde Nederland tevens lager dan Vlaanderen en Polen (respectievelijk 79% en 81%). In Finland en Wallonië gaf slechts een minderheid aan veel tijd kwijt te zijn aan verantwoording naar overheden (respectievelijk 19% en 27%).**

Figuur 2.1: Leraren PO: Verantwoording aan overheden




Figuur 2.2: Leraren VO: Verantwoording aan overheden



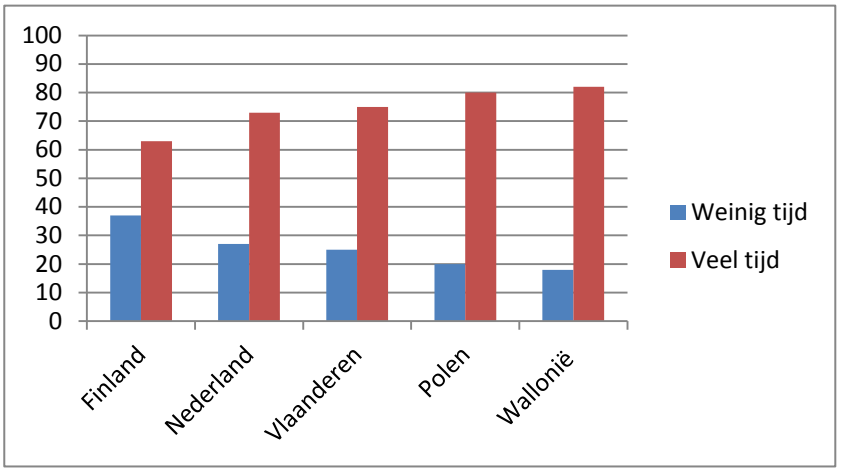
Om na te gaan waar deze beleving van veel verantwoording mogelijk uit bestaat, wordt nader gekeken naar enkele andere stellingen: de tijd die wordt besteed aan het registreren van leerlingvorderingen (2.2 en 2.3), de tijd die wordt besteed aan schoolvergaderingen (2.4) en de tijd die wordt besteed aan niet-lesgebonden taken (2.5).

## 2.3 Kwantitatieve registratie van leerlingvorderingen

Het Sanoma onderzoek bevroeg leraren naar de tijd die zij spenderen aan het registreren van leerlingvorderingen. De bijbehorende stelling luidde: '*Ik besteed weinig tijd aan het rapporteren over kwantitatieve gegevens over cijfers, niveaus en testresultaten van leerlingen*'. De resultaten voor PO en VO worden apart gepresenteerd en zijn uitgesplitst naar land.

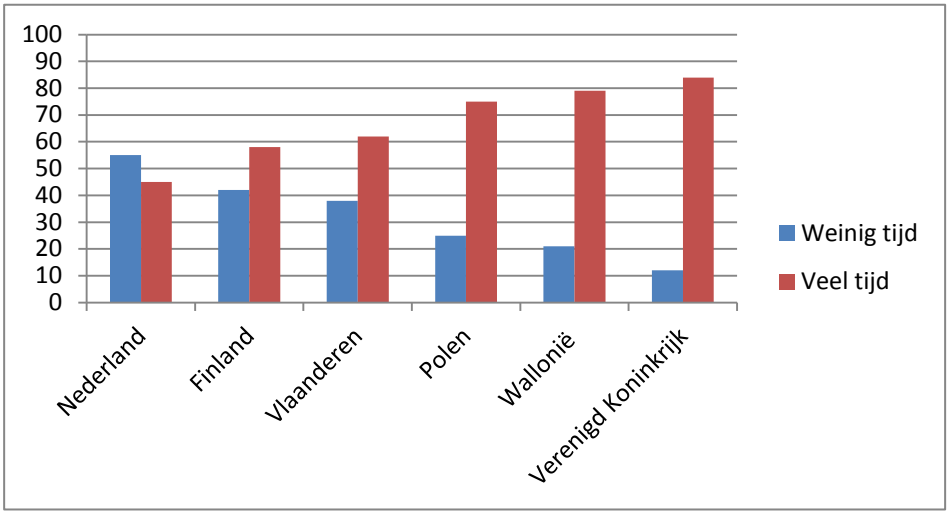
De internationale verschillen waren vrij klein (zie figuur 2.3): in alle landen gaf de meerderheid van de leraren in het PO aan veel tijd kwijt te zijn aan het registreren van vorderingen van leerlingen. In Finland was deze meerderheid het geringst; hier gaf 64% van de leraren aan veel tijd te besteden aan het registreren van leerlingvorderingen. In Nederland was dit 73% en in Vlaanderen 75%. Deze uitkomsten suggereren dat het registreren van leerlingvorderingen niet in belangrijke mate samenhangt met de beleving van verantwoording aan de overheid. Immers, Nederland scoorde hier in internationaal opzicht vrij hoog, terwijl Wallonië – waar leraren zeiden weinig tijd te besteden aan verantwoording aan overheden – met 81% de hekkensluiter is.

Figuur 2.3: Leraren PO: kwantitatieve registratie leerlingvorderingen




Figuur 2.4 toont dat Nederland in het voortgezet onderwijs zelfs beter scoort dan Finland: een minderheid (45%) van de Nederlandse VO-leraren zegt veel tijd kwijt te zijn aan het bijhouden van leerlingvorderingen. In Finland gaf meerderheid van 58% aan veel tijd te besteden aan deze vorm van registratie. Ook in Vlaanderen, Polen, Wallonië en het Verenigd Koninkrijk was er sprake van een meerderheid van de leraren die aangaf veel tijd te spenderen aan het kwantitatief registreren van leerlingvorderingen.

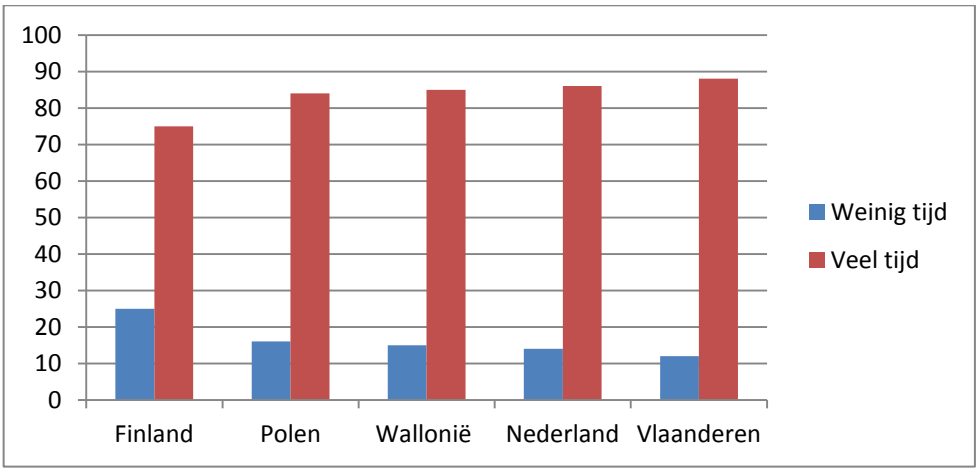
Figuur 2.4: Leraren VO: kwantitatieve registratie leerlingvorderingen




## 2.4 Kwalitatieve rapportage leerlingvorderingen en -gedrag

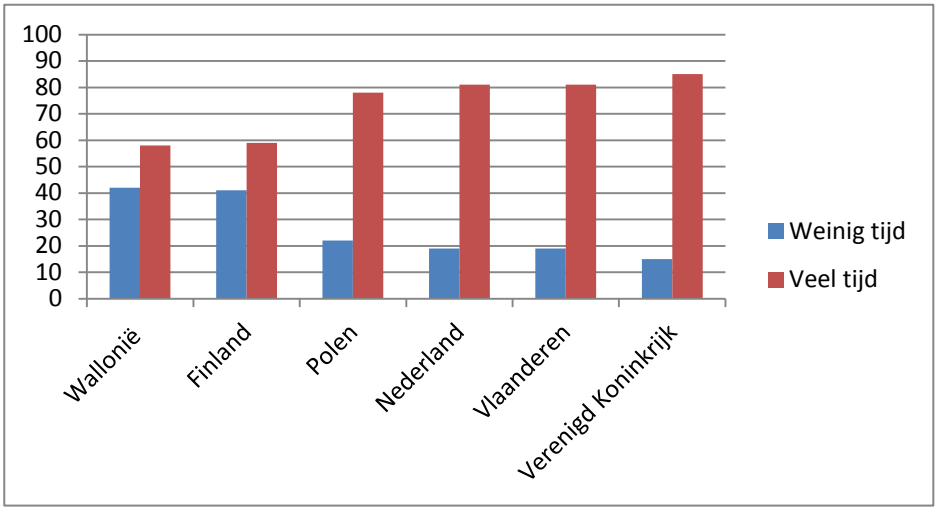
**Voor de derde stelling, '*Ik besteed weinig tijd aan het rapporteren van kwalitatieve gegevens over vorderingen en gedrag van leerlingen',* waren de internationale verschillen in het PO beperkt. In alle onderzochte landen geven leraren aan veel tijd te besteden aan deze vorm van rapportage. In Finland gaven iets minder leraren (75%) hieraan veel tijd te besteden; de overige landen, inclusief Nederland, scoorden vrijwel gelijk.**

Figuur 2.5: Leraren PO: kwalitatieve rapportage leerlingvorderingen en gedrag




**Ook in het VO gaf in alle landen een meerderheid van de leraren aan veel tijd te besteden aan deze vorm van registratie. In Finland en Wallonië ging het om een relatief kleinere meerderheid; in Polen, Nederland en Vlaanderen was dit een ruime meerderheid.**

Figuur 2.6: Leraren VO: kwalitatieve rapportage leerlingvorderingen en gedrag

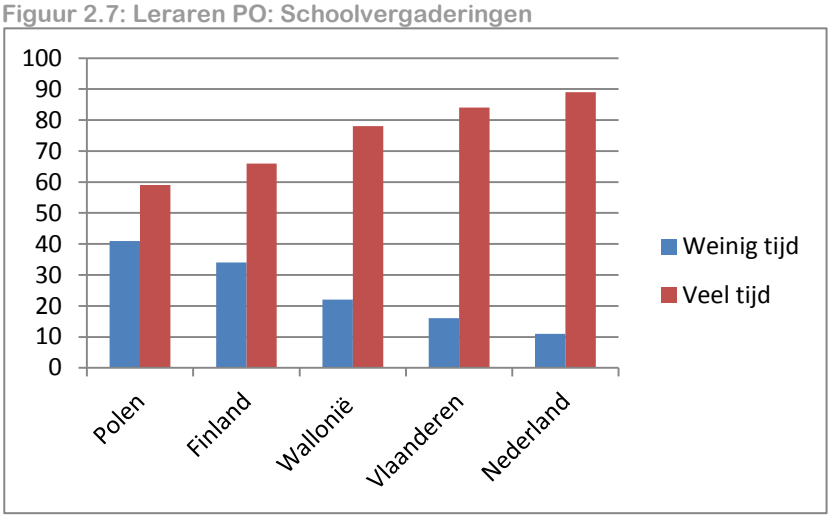



## 2.5 Schoolvergaderingen

**De vierde stelling luidde: *'Ik besteed weinig tijd aan vergaderingen die te maken hebben met de organisatie van de school'*.**

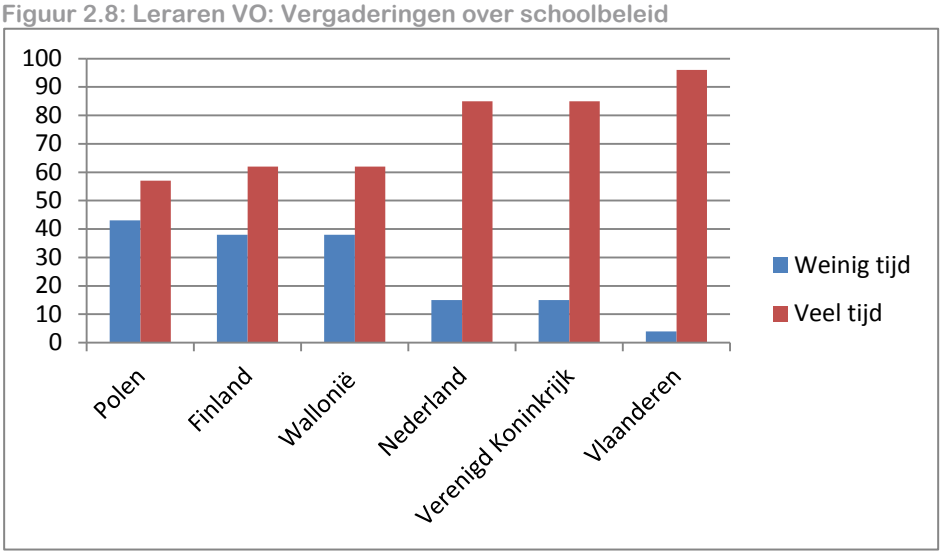
**In alle onderzochte landen gaf een meerderheid van de leraren in het PO aan veel tijd te besteden aan schoolvergaderingen (zie figuur 2.7). In Nederland was dit percentage het hoogst (89%), gevolgd door Vlaanderen (84%). Echter, ook in Polen en Finland was de meerderheid van de leraren van mening veel tijd te besteden aan schoolvergaderingen (respectievelijk 59% en 66%).**

Figuur 2.7: Leraren PO: Schoolvergaderingen




**Ook in het VO was in alle landen een meerderheid van mening veel tijd te besteden aan schoolvergaderingen (zie figuur 2.8). In Polen, Finland en Wallonië ging het om een relatief beperkte meerderheid. Van de Nederlandse leraren vond 85% dat zij veel tijd besteden aan schoolvergaderingen; alleen in Vlaanderen was dit percentage nog hoger (96%). Hiermee lag het percentage Nederlandse VO-leraren dat veel tijd kwijt is aan schoolvergaderingen iets lager dan in het PO.**

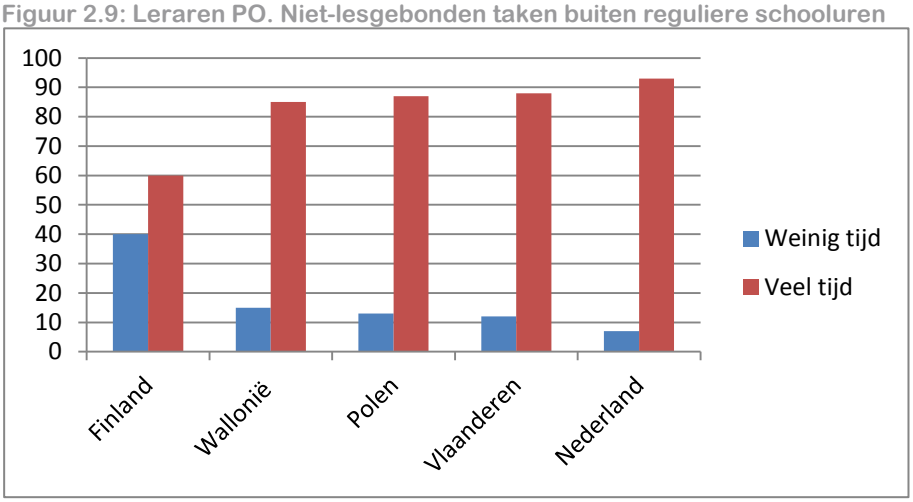
Figuur 2.8: Leraren VO: Vergaderingen over schoolbeleid




## 2.6 Niet-lesgebonden taken

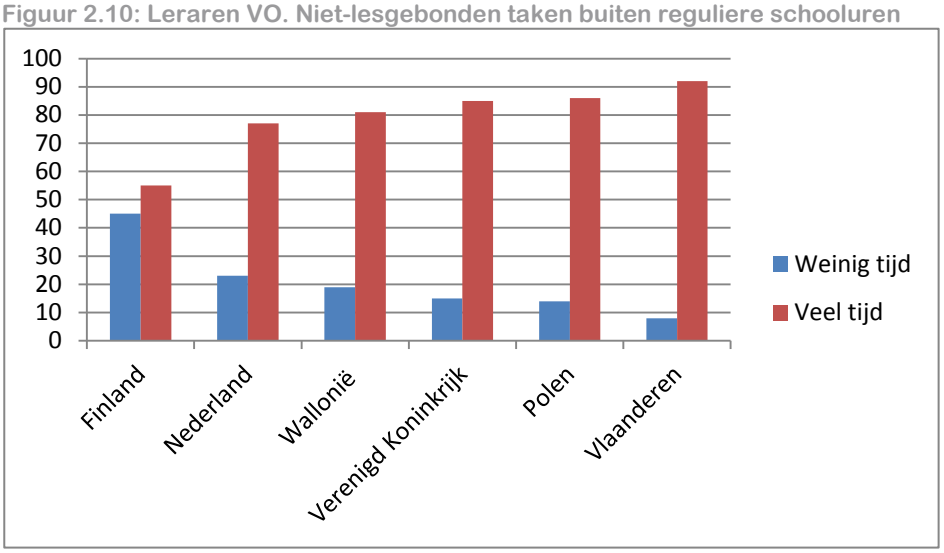
**De laatste stelling heeft betrekking op niet-lesgebonden taken: '*Ik besteed weinig tijd aan niet-lesgebonden taken buiten reguliere schooluren (zoals schoolreizen en ouderavonden).*' Het grootste verschil in resultaten in het PO zat tussen Finland aan de ene kant en de overige landen aan de andere (zie figuur2.9). 60% van de Finse leraren in het primair onderwijs zei veel tijd te besteden aan niet-lesgebonden taken, terwijl in Nederland 93% van de leraren van mening was dat hierin veel tijd gaat zitten. Ook in Wallonië, Polen en Vlaanderen zeggen leraren veel tijd te besteden aan niet-lesgebonden taken buiten reguliere schooluren (respectievelijk 85%, 87% en 88%).**

Figuur 2.9: Leraren PO. Niet-lesgebonden taken buiten reguliere schooluren




**In het VO gold eveneens dat in alle landen de meerderheid van de leraren aangaf veel tijd te besteden aan niet-lesgebonden taken. Het percentage was wederom het laagst onder Finse leraren – maar het betreft nog steeds een meerderheid – en was het hoogst in Vlaanderen. Het percentage Nederlandse leraren dat dit vond lag in het VO lager dan in het PO (77% respectievelijk 93%) en eveneens lager dan in Wallonië, Polen en Vlaanderen.**

Figuur 2.10: Leraren VO. Niet-lesgebonden taken buiten reguliere schooluren




**Het beeld dat uit de heranalyse van de Sanoma-resultaten naar voren komt is dat Nederland zeer gemiddeld scoort ten aanzien van de hoeveelheid tijd die leraren zeiden te besteden aan de registratie van leerlingvorderingen en -gedrag. Desondanks zeiden Nederlandse leraren in het PO en VO veel tijd te besteden aan verantwoording aan de overheid. Tevens viel op dat Nederlandse leraren – net als hun Vlaamse, Waalse en Poolse collega's – veel tijd zeiden te besteden aan schoolvergaderingen en aan niet-lesgebonden taken.**

## 2.7 Nadere internationale vergelijking

**Finland lijkt een land met een lage mate van administratieve lasten en controle. Dit beeld is consistent met andere internationaal vergelijkende onderzoeken. Op de vraag of bureaucratie en administratieve lasten als relevant politiek probleem worden gezien, beantwoordden representanten uit Nederland, Vlaanderen en Portugal dit vijf jaar geleden bevestigend. Representanten uit Finland, Frankrijk, Zweden, Denemarken en Spanje, daarentegen, gaven aan dat dit geen relevante politieke onderwerpen waren (Visscher, Witziers & Scheerens, 2007).**
**In deze paragraaf wordt van Finland, Groot Brittannië en België een profiel geschetst om de uitkomsten van het Sanoma onderzoek nader te kunnen duiden. Per land ligt het accent op andere kenmerkende aspecten, afhankelijk van de beschikbare literatuur. Aan bod komen de kenmerken van de leraar, kenmerken van de organisatie van het onderwijs en de rol van de inspectie. De profielen hebben betrekking op het primair en voortgezet onderwijs.**

### 2.7.1 Finland

**Finland wordt vaak gezien als een voorbeeldcasus het gebied van onderwijs, onder meer vanwege de hoge PISA-scores. Opvallend aan het Finse onderwijssysteem is dat na jaren van streng toezicht de onderwijsinspectie in Finland is afgeschaft. Het huidige systeem is gebaseerd op vertrouwen op de professionaliteit van leraren.**
**Sinds de introductie van PISA scoort Finland hoog op dit internationaal vergelijkende onderzoek. Het succes van het Finse onderwijs is – in vergelijking met andere landen in Europa – relatief recent: Finland was een van de laatste landen in Europa die verplicht onderwijs in het leven riep (in 1921) en het alom geprezen '*comprehensive school system*' was ontwikkeld in de jaren '70 (Simola, 2005).**

Een wetswijziging in Finland in 1994 schafte de lang bestaande nationaal bepaalde curricula af en stimuleerde de ontwikkeling van curricula op schoolniveau. Het betekende een rigoureuze breuk met de wijze waarop onderwijs in de twintig jaar daarvoor was vormgegeven, welke bestond uit een gedetailleerd voorgeschreven curriculum, officieel goedgekeurd lesmateriaal, wekelijkse tijdstabellen en een klassenagenda waarin leraren elk uur moesten bijhouden welke vakken zij gaven (Simola, 2002; Webb et al, 2004). Deze verandering ging gepaard met het overdragen van financiële en besluitvormingsbevoegdheden van nationaal naar lokale niveaus.
Een tweede belangrijke hervorming had betrekking op de onderwijsinspectie. De Finse onderwijsinspectie was in de jaren '70 gedecentraliseerd naar provinciaal niveau en werd in 1991 volledig opgeheven (Webb et al., 2004). Het Finse onderwijssysteem is gebaseerd op vertrouwen in de professionaliteit van de leraar.
Naast vertrouwen van de overheid, geniet de Finse leraar ook het vertrouwen en respect van de burger (ouders en leerlingen). De sociale status van het lerarenberoep in Finland is hoger dan in de meeste andere Europese landen. Ouders zijn zeer tevreden met scholen, kwaliteit van lesgeven en samenwerking – meer zelfs dan in andere Scandinavische landen. Onder studenten wordt het beroep van leraar gezien als een van de meest populaire carrières. Dit blijkt zowel uit het aantal studenten dat het entree-examen voor de lerarenopleiding doet (Jussila & Saari, 2000), als uit een survey-onderzoek naar de populariteit van professies als leraar, advocaat, psycholoog en journalist (Simola, 2005).

### Aanvullende verklaringen voor de hoge PISA-scores

Het is aantrekkelijk om de hoge PISA-scores volledig toe te schrijven aan de onderwijsvernieuwingen, professionaliteit van leraren, of het ontbreken van een onderwijsinspectie. Hoewel deze factoren zeer waarschijnlijk een rol spelen, is niet gezegd dat zij volledig verantwoordelijk zijn voor de hoge leerlingprestaties. Tekenend in dezen was de bias die bleek te bestaan bij beleidsmakers van de Finse overheid. De positieve onderwijsresultaten (zoals hoge gemiddelde PISA-scores) werden door beleidsmakers volledig toegeschreven aan de onderwijsvernieuwingen, zoals meer autonomie voor leraren. De zwakke resultaten (zoals het verschil in leerlingprestaties tussen stad en platteland) werd toegeschreven aan actoren en factoren buiten de eigen invloedssfeer (Rautalin & Alasuutari, 2009).[4]
Een aanvullende verklaring voor de hoge PISA-scores die in de literatuur genoemd wordt is de samenstelling van klassen. Een goed functionerend systeem voor speciaal onderwijs (eveneens met universitair geschoolde leraren) zorgde lange tijd voor homogeniteit in de klas. De afgelopen vijf jaar is er een beweging naar meer 'inclusiviteit': om leerlingen vanuit het speciaal onderwijs in het reguliere onderwijs te blijven opvangen. Het totaal aantal leerlingen die in aanmerking kwamen voor speciaal onderwijs verdubbelde tussen 1995 en 2003: van 2,9% naar 6,2%. Waar in 1995 al deze leerlingen in het speciaal onderwijs zaten, was dit in 2003 slechts voor 60% het geval. De overige 40% van de 'speciaal onderwijsleerlingen' werd in het regulier onderwijs geschoold (Simola, 2005). Als deze tendens zich doorzet, zal dit de heterogeniteit in het regulier onderwijs dus vergroten.
Een tweede aanvullende verklaring heeft een cultureel karakter. Er is een verschil tussen Finland en omliggende Scandinavische landen wat betreft de positie van de leraar ten opzichte van de leerling. In Finland heerst er een bijzonder mix van een post-traditioneel

[4] In sociaal psychologische termen: positieve uitwerkingen worden aan interne attributies (verklaringen) toegeschreven, terwijl voor negatieve aspecten externe attributies verantwoordelijk worden gehouden.

onderwijsbestel en een traditionele onderwijscultuur. In een onderzoek onder Finse, Noorse, Zweedse en Deense leraren, kwamen Finse leraren naar voren als vrij conservatief (Simola, 2002). De Finse leraren prefereerden een professionele afstand tot de leerlingen, ouders en thuissituatie boven intimiteit en vertrouwensrelaties. Leerlingen, op hun beurt, leken de autoriteit van leraren te accepteren: onder leerlingen heerste een ethos van gehoorzaamheid en het accepteren van gezag.
Het vergroten van de autonomie en professionaliteit van leraren kent ook een keerzijde. Hoewel Finse leraren vrij tevreden zijn over hun werk en over de onderwijsvernieuwingen van de jaren '90 (Simola, 2002) en stakingen schaars zijn, is er een groot aantal studies dat consistent bericht over leraren die te kampen hebben met een hoge werkdruk, stress, fragmentatie door verschillende wijzen van lesgeven) en onzekerheid (Webb et al, 2004; zie voor een overzicht van – hoofdzakelijk in het Fins gepubliceerde – studies: Simola, 2002). De leraren in de studie van Webb (2004) gaven aan weinig te merken van de empowerment die door de overheid werd beoogd. Sinds 2001 zijn voorstellen gedaan binnen de Finse overheid om nationale curricula, toezicht en examineren te herintroduceren of te versterken. De leraren in een klein onderzoek van Webb (2004) verwelkomden deze voorstellen, omdat het de werkdruk zou verlagen, waardoor meer tijd zou overblijven voor de les- en leerlinggerelateerde taken. Ook de discussie of de onderwijsinspectie geherintroduceerd moet worden, wordt blijvend gevoerd.

### Aanvullende verklaringen voor de lage beleefde bureaucratie

Uit de Sanoma-resultaten bleek dat de beleefde bureaucratie in termen van verantwoording naar overheden niet logischerwijs verklaard kon worden uit de tijdsbesteding aan registratie. Ook bleek dat Nederlandse leraren relatief veel tijd zeiden te besteden aan niet-lesgebonden taken. Tegen deze achtergrond is het interessant internationale verschillen tussen de verhouding tussen management en leraren en tussen ondersteuning en leraren nader te beschouwen, als mogelijke verklaring voor beleefde bureaucratie.

*Verhouding tussen ondersteuning en leraren*

Volgens Visscher, Witziers en Scheerens (2007) is er in Finland een ondersteunend staflid voor elke anderhalve leraar. Ook in Frankrijk (1 staflid voor elke 2 leraren) en Zweden (1 staflid voor elke 3 leraren) zijn de ondersteunende staf/leraar ratio's hoog. Landen waar deze verhoudingen relatief laag zijn, zijn België (1 voor elke 12 leraren) en Spanje (1 voor elke 7 leraren). Nederland scoort in de onderste regionen van de twaalf onderzochte Europese landen: hier is er slechts een ondersteunend staflid voor elke 25 leraren. Alleen in Griekenland is dit nog lager: hier is er een ondersteunend staflid voor elke 33 leraren (Visscher, Witziers & Scheerens, 2007, gebaseerd op data van OECD). Het lijkt aannemelijk dat het hebben van veel ondersteunende staf een verlichting betekent van de tijd die besteed moet worden aan niet-lesgebonden taken en – breder – van de mate van bureaucratie die leraren beleven.

*Verhouding tussen management en leraren*

Landen met een hoog management overhead[5] zijn Noorwegen (1 manager voor elke 8 leraren), Zweden (1 manager voor elke 11 leraren), Nederland (1 manager voor elke 12 leraren) en België (1 voor elke 14 leraren). De laagste management overhead werd gevonden in Finland, Frankrijk, Spanje en Portugal (1 manager voor elke 100 leraren) en in Italië (1 manager voor elke 50 leraren) (Visscher, Witziers & Scheerens, 2007).

---

[5] Deze ratio is berekend door het totaal aantal fte van niet-lesgevende schoolleiders te delen door het totaal aantal fte leraren per school.

Het is verleidelijk om hieruit te concluderen dat – gezien de hoge PISA resultaten van Finland – een grote managementlaag een negatief effect heeft op leerlingprestaties. Echter, onderzoek laat zien dat het waarschijnlijker is dat lage leerlingprestaties juist leiden tot een grotere managementlaag. In deze onderzoeken is helaas niet ingegaan op de relatie tussen schoolbureaucratie en beleefde bureaucratie van leraren; maar zijn enkel leerlingprestaties als outcome meegenomen.
Internationaal – en met name in de VS – is veel onderzoek gedaan naar het effect van schoolbureaucratie (vaak gedefinieerd in termen van het aantal managers ten opzichte van het aantal leraren) op leerlingprestaties (doorgaans gedefinieerd als de score op gestandaardiseerde toetsen en/of behaalde examens). Er is vaak een negatief verband gevonden tussen de mate van schoolbureaucratie en leerlingprestaties (zie bijvoorbeeld Bohte, 2001), hoewel er ook studies zijn die een genuanceerder beeld schetsen. Smith en Larimer (2004), bijvoorbeeld, ontdekten dat bureaucratie weliswaar negatief samenhing met leerprestaties, maar wel een positief effect had op andere effectiviteitsindicatoren, zoals het reduceren van absentie en voortijdig schooluitval.
De discussie heeft zich met name gericht op de causaliteit van het negatieve verband tussen schoolbureaucratie en leerlingprestaties. Sommige auteurs beargumenteren dat schoolbureaucratie tot lagere leerlingprestaties leidt (Chubb & Moe, 1990; Bohte, 2001), terwijl anderen veronderstellen dat slecht presterende scholen middels verbeterprogramma's meer behoefte aan een grotere tussenlaag krijgen, waardoor de bureaucratie toeneemt (Smith & Meier, 1994). In een grootschalig, empirisch onderzoek kwamen Meier, Polinard en Wrinkle (2000) tot de bevinding dat slechte schoolprestaties inderdaad een voorspeller zijn voor schoolbureaucratie; en dat bureaucratie niet leidt tot lagere leerlingprestaties. Dit suggereert dat Finland minder management overhead heeft *dankzij* de hoge leerlingprestaties en dat het snijden in management dus niet zal leiden tot hogere leerlingprestaties.

### 2.7.2 Groot Brittannië

In dezelfde periode als de hervormingen in Finland was in Engeland een tegengestelde beweging zichtbaar. Zowel in Engeland als in Finland is geprobeerd door nationaal beleid ten aanzien van curricula, pedagogische veranderingen en het herstructureren van het werk van leraren de professionaliteit van leraren te vergroten. De werkwijze van beide landen staat echter lijnrecht tegenover elkaar.
Voor de Education Reform Act van 1988 was de inhoud van het curriculum volledig door individuele scholen bepaald (Webb et al., 2004). Het onderwijs stond in het teken van persoonlijke ontwikkeling, diversiteit en vrijheid voor zowel leraren als leerlingen. Leraren hadden een grote mate van autonomie in vergelijking met hun 'collega's van het vaste land' (Ostinelli, 2009).
De wetswijziging van 1988 veranderde deze situatie in een gedetailleerd, nationaal curriculum. De gedachte erachter was dat geïsoleerde professionals niet langer curricula konden bepalen en pedagogische beslissingen konden nemen zonder verantwoording aan de buitenwereld af te leggen (Webb et al., 2004; Webb & Vulliamy, 2010). De Engelse school ging van een zeer grote onderwijsautonomie naar strikte controle vanuit de nationale overheid (Ostinelli, 2009). In Groot-Brittannië was de OfSTED (de Britse inspectie) lange tijd zeer handhavend; nu is er weer een beweging terug naar een meer stimulerende rol.[6]
In Engeland werd geprobeerd de professionaliteit van leraren te vergroten door het voorschrijven van nationale curricula en verantwoordingsmechanismen. Door velen werd

[6] Expert-meeting mevr. M. Laman (SICI).

deze ontwikkeling echter gezien als het reduceren van leraren tot uitvoerders en het afkalven van professionaliteit (Ozga, 1995; Menter et al., 1997, in Webb, et al., 2004; Pollard, Broadfoot, Croll, Osborn & Abbott, 1994). Het centrale Engelse model (opgezet door Thatcher) is sinds Blair enigszins versoepeld: het verplichte nationale curriculum is losgelaten en vervangen door een systeem dat niet het proces, maar de outcome voorschrijft.

### 2.7.3 België

In België bestaan grote verschillen tussen de drie gewesten: Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Vlaanderen en Wallonië hebben elk een eigen Ministerie van Onderwijs en elk een eigen onderwijsinspectie. De verschillen beperken zich niet alleen tot stelselniveau. Ook het vak ziet er voor een Vlaamse leraar anders uit dan voor een Waalse. In Wallonië, bijvoorbeeld, is de leraar zelf verantwoordelijk voor het ontwikkelen van zijn lesmateriaal, terwijl dit in Vlaanderen centraal wordt vervaardigd.
Vlaanderen is in veel opzichten vergelijkbaar met Nederland. De samenstelling van het lerarenkorps in Nederland en België is grotendeels vergelijkbaar. In beide landen zijn relatief (afgezet tegen de gehele beroepsbevolking) veel vrouwen en veel hoogopgeleiden. En evenals Nederland heeft België te maken met een vergrijzing in de onderwijssector en een lerarentekort (Huyge, Siogers & Vangoidsenhoven, 2009). Net als in Nederland komt het Belgische onderwijs in het algemeen en leraren in het bijzonder vooral negatief in het nieuws. Ondanks de negatieve berichtgeving in de media over het lerarenberoep, bleek dat leraren over het algemeen tevreden zijn over hun werk en zeker niet minder tevreden zijn met hun werk dan andere beroepsgroepen (Huyge, Siongers & Vangoidsenhoven, 2009; Elchardus, Huyge, Kavadias, Siongers & Vangoidsenhoven, 2009). Ook dit is vergelijkbaar met de situatie in Nederland.
Ook de Vlaamse inspectie is grotendeels vergelijkbaar met de Nederlandse Inspectie voor het onderwijs. België kent echter geen centrale toetsing of examinering, waardoor risicogericht toezicht (nog) niet mogelijk is (SICI, 2010). Risicogericht toezicht is er wel in Nederland, Groot Brittannië (Engeland, Schotland, Wales) en een aantal landen in Scandinavië. Deze vorm van toezicht geniet veel belangstelling in de rest van Europa omdat het de lastendruk voor zowel de inspectie als scholen vermindert.[7] De rol van de inspectie kan variëren van een 'critical friend' die meedenkt en adviseert tot een controlerende macht op afstand. De Vlaamse inspectie werd omschreven als een zeer strenge, autoritaire inspectie.[8]

## 2.8 Samenvatting in tabelvorm

Uit de Sanoma-resultaten bleek dat Nederlandse leraren in het PO en vooral het VO in vergelijking met andere landen relatief vaak aangaven niet veel tijd te besteden aan kwantitatieve registratie van leerlingvorderingen (zoals toetsresultaten). Nederlandse leraren – vooral in het PO – gaven wel aan veel tijd te besteden aan kwalitatieve registratie van leerlingvorderingen en –gedrag (zoals middels handelingsplannen), maar dit gold voor alle onderzochte landen. Ten aanzien van registratie scoorde Nederland dus zeer gemiddeld. Desondanks zeiden Nederlandse leraren in het PO en VO veel tijd te besteden aan verantwoording aan de overheid. Deze perceptie wordt dus logischerwijs veroorzaakt door andere aspecten dan registratie. Mogelijk gaat het om de tijd die wordt besteed aan *andere vormen* van verantwoording aan de overheid. Ook is het mogelijk dat het een uiting was van een andere onvrede dan daadwerkelijke verantwoording. Zo is het mogelijk dat de vraag

[7] Expert-meeting mevr. M. Laman (SICI).
[8] Expert-meeting mevr. B. Naudts (basisschooldirecteur te Leuven, Vlaanderen).

werd ingevuld vanuit een *onderbuikgevoel* ten aanzien van verantwoording in het algemeen of andere aspecten van overheidsbeleid.
Tevens viel op dat Nederlandse leraren – net als hun Vlaamse, Waalse en Poolse collega's – veel tijd zeiden te besteden aan schoolvergaderingen en aan niet-lesgebonden taken. Tot slot viel op dat de uitkomsten ten aanzien van alle onderdelen (verantwoording, registratie, schoolvergaderingen en niet-lesgebonden taken) in het PO negatiever uitvielen dan in het VO.
Zoals gezegd kunnen er op basis van dit onderzoek alleen geen conclusies worden getrokken. Wel geven de resultaten aanleiding tot gedetailleerder onderzoek. Hoofdstuk 4 gaat – op basis van diverse Nederlandse regeldruk- en tijdsbestedingsonderzoeken – nader in op onder meer: overheidsregels, verantwoording aan de overheid, registratie en administratie, schoolvergaderingen en niet-lesgebonden taken.
In tabel 2.1 zijn de bevindingen voor Nederland, Vlaanderen en Finland – de landen waarvoor de informatie het meest compleet is – samengevat weergegeven.

Tabel 2.1: Samenvatting kenmerken van Nederland, Vlaanderen en Finland

| | Nederland | Vlaanderen | Finland |
|---|---|---|---|
| *Resultaten Sanoma* | | | |
| Verantwoording overheden | Veel tijd | Veel tijd | Weinig tijd |
| Kwantitatief registreren leerlingvorderingen | Matig | Veel tijd | Veel tijd |
| Kwalitatief registreren leerlingvorderingen en –gedrag | Veel tijd | Veel tijd | Veel tijd |
| Schoolvergaderingen | Veel tijd | Veel tijd | Veel tijd |
| Niet-lesgebonden taken | Veel tijd | Veel tijd | Matig |
| *Mogelijke (deel)verklaringen* | | | |
| Rol van de Inspectie | Risicogericht, handhavend | Niet risicogericht, handhavend | Geen inspectie |
| Opleidingsniveau lerarenkorps | Vooral HBO en universitair | Vooral HBO en universitair | Universitair opgeleid |
| Status vak / mate van autonomie | Status vak matig gewaardeerd | Status vak matig gewaardeerd | Vak hoog gewaardeerd; veel autonomie |
| Verhouding ondersteuning – leraren | Laag | Laag | Hoog |
| Verhouding management – leraren | Hoog | Hoog | Laag |

# 3 Feitelijke regeldruk voor instellingen

**Samenvatting feitelijke regeldruk voor instellingen**

- Feitelijke regeldruk voor schoolinstellingen is tussen 2004 en 2010 in sterke mate gereduceerd, wat vermoedelijk heeft geleid tot een reductie in de beleefde regeldruk voor besturen.
- De reductie in feitelijke regeldruk heeft niet geleid tot een waarneembare afname in beleefde bureaucratie door leraren.

Door OCW is stevig ingezet om de feitelijke regeldruk, oftewel de administratieve lasten voor schoolinstellingen, te beperken. Hierbij gaat het om de kosten die gemaakt worden om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid (verstrekken, verzamelen en verwerken van informatie) die voortkomt uit wet- en regelgeving vanuit de overheid (waaronder Rijk en gemeenten).
Omdat de onderwijswetgeving grotendeels gericht is op besturen (bevoegd gezag) komt de gerealiseerde reductie primair ten goede aan de besturen van scholen en instellingen. Vermindering van wet- en regeldruk voor besturen en instellingen leidt dus niet automatisch tot een vermindering van regels en regeldruk voor leraren (ITS, 2008).
In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen ingegaan op de ontwikkelingen in feitelijke regeldruk tussen 2004 en 2011. In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op de beleefde regeldruk door leraren.

## 3.1 Feitelijke regeldruk tussen 2004 en 2010

Tussen 2004 en 2010 is de feitelijke regeldruk voor schoolinstellingen met gemiddeld 45% afgenomen. In het kader van 'schrappen van dor hout' is de wet- en regelgeving van OCW opgeschoond. In een eerste ronde werd een groot aantal regelingen geschrapt: het ITS (2008) sprak in dit verband over het schrappen van 600 van de in totaal 1500 wetten en ministeriële regels. Een deel van deze regels was reeds in onbruik geraakt. In een tweede ronde werden regelingen die nog wel actief waren beëindigd, verbeterd, of opgenomen in de lumpsum. In 2011 is in het kader van bezuinigingen en reductie van feitelijke regeldruk opnieuw een groot aantal regelingen beëindigd dan wel in de lumpsum opgenomen.
Zowel in 2004 als 2010 was de feitelijke regeldruk in het PO het hoogst, gevolgd door het VO, de BVE-sector, het HBO en het WO (Ecorys, 2011). Deze verdeling wordt voor een groot deel verklaard door het aantal instellingen per sector, dat het hoogst ligt in het PO. Het aantal instellingen dat aan de verplichting moet voldoen is onderdeel van de meetmethode (naast de frequentie waarmee aan een informatieplicht moet worden voldaan, de kosten en het aantal informatieverplichtingen en handelingen).
Tussen 2004 en 2010 is de feitelijke regeldruk in alle sectoren afgenomen. Procentueel werden de grootste reducties gerealiseerd in de BVE-sector (50%) en in het VO (49%). In het HBO nam de regeldruk met 44% af; in het WO met 43%; en in het PO met 42% (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1: Regeldruk per sector tussen 2004 en 2010 (Ecorys, 2011) (Bedragen in mln. Euro)

| Sector | 2004 | 2010 | Reductie (%) |
|---|---|---|---|
| PO | 176,3 | 103,1 | 42% |
| VO | 91,6 | 46,9 | 49% |
| BVE | 76,7 | 38,7 | 50% |
| HBO | 55,4 | 30,9 | 44% |
| WO | 38,2 | 21,8 | 43% |
| ***Totaal*** | ***438,3*** | ***241,3*** | ***45%*** |

*Herkomst van feitelijke regeldruk*

In 2010 was OCW verantwoordelijk voor 40% van de totale feitelijke regeldruk voor instellingen. SZW was verantwoordelijk voor 20% van de regeldruk; de gemeenten voor 13% en de EU voor 10%. De overige ministeries zijn elk voor minder dan 5% verantwoordelijk voor de totale feitelijke regeldruk (Ecorys, 2011).

Vier van de vijf meest belastende wetten (i.e., wetten met de hoogste aandelen feitelijke regeldruk) betreffen raamwetten voor de gehele sector, waarin veel wet- en regelgeving gebundeld is. De vijfde is de Arbeidsomstandighedenwet, afkomstig van SZW.[9]

Tabel 3.2: Regeldruk voor de vijf meest belastende wetten tussen 2004 en 2010 (Ecorys, 2011) (Bedragen in mln. Euro)

| Wet | 2004 | 2010 | Reductie (%) |
|---|---|---|---|
| Wet op het Primair Onderwijs | 33,7 | 30,5 | 9% |
| Arbeidsomstandighedenwet | 70,8 | 30,0 | 58% |
| Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek | 42,5 | 23,6 | 44% |
| Wet op het Voortgezet Onderwijs | 42,2 | 18,8 | 55% |
| Wet Educatie en Beroepsonderwijs | 31,2 | 14,9 | 52% |
| ***Totaal*** | | | ***43%*** |

[9] De bedragen uit tabel 3.1 voor 2004 zijn gebaseerd op de cijfers over 2004 zoals genoemd in de Ecorysrapportage uit 2011. De rapportage uit 2004 hanteert licht afwijkende bedragen.

# 4 Beleefde regeldruk door leraren

Bij beleefde regeldruk gaat het om de mate van irritatie die leraren ervaren ten aanzien van overheids- of instellingsregels. Deze irritatie kan onder meer veroorzaakt worden doordat regels als onnuttig worden gezien, doordat zij ingewikkeld zijn om uit te voeren, doordat ze worden ervaren als een beperking van de professionele vrijheid van leraren, of door de frequentie waarmee leraren te maken krijgen met de uitvoering van regels (ITS, 2008; EIM, 2009b).
Om beleefde regeldruk bij leraren te bepalen is gebruik gemaakt van het onderzoek van ITS naar irritante regels (2008). Dit onderzoek is het enige grootschalige onderzoek dat expliciet leraren heeft bevraagd naar de door hen beleefde regeldruk. Hierdoor zijn niet alleen overheidsregels, maar ook regelingen die door instellingen zelf zijn geïnitieerd zichtbaar geworden. Ook de onderzoeken naar beleefde regeldruk van Ecorys (2004, 2011) zijn relevant, hoewel deze hoofdzakelijk gebaseerd zijn op de percepties van schoolleiders.[10] Tot slot is uit verschillende andere onderzoeken geput die vaak op een enkele sector betrekking hebben. Om inzicht te krijgen in de mate waarin leraren met de genoemde regels te maken krijgen, zijn daarnaast verschillende tijdsbestedingsonderzoeken benut: Regioplan (2008), B&A Groep (2001a, 2001b, 2001c) en EIM (2009a).

## 4.1 Beeld over sectoren heen

Over alle sectoren heen was er in 2008 sprake van een matig irritatieniveau ten aanzien van regels waarmee leraren te maken krijgen (ITS, 2008). Het aantal regels met een hoog irritatieniveau lag het hoogst in de BVE-sector (9 regels), gevolgd door het HBO (7), het PO en VO (beide 6) en was het laagst in het WO (5).
In het ITS onderzoek werden zowel regels genoemd die vanuit de overheid kwamen (OCW, SZW, andere ministeries en de gemeente) als vanuit de eigen instelling. In het PO (4 van de 6) en BVE (6 van de 9) kwam het merendeel van de meest irritante regels van de overheid. In het VO was de uitkomst half om half (3 van de 6 van de overheid). In het HBO (5 van de 7) en WO (3 van de 5) kwam het merendeel van de regels van de instellingen zelf.

[10] Het onderzoek van Ecorys in 2004 was gebaseerd op een elektronische enquête onder 86 medewerkers van OCW, 98 interviews met vertegenwoordigers van instellingen en een elektronische vragenlijst onder instellingen. Aangenomen mag worden dat vooral schoolleiders aan het woord zijn geweest als vertegenwoordigers van instellingen. Dit beeld wordt bevestigd door de resultaten.
Het Ecorys-onderzoek uit 2011 was een kleiner, kwalitatief onderzoek. Per sector werd een case study uitgevoerd, waarbinnen vier gesprekken werden gevoerd met sectorraden en diverse partijen binnen instellingen (bestuur, management, administratief personeel en leraren). De bevindingen zijn gevalideerd middels interviews met directeuren van instellingen. Hoewel in de case study's dus wel leraren aan het woord zijn gekomen, is hun aandeel beperkt.

## 4.2 Beleefde regeldruk in het Primair Onderwijs

**Samenvatting beleefde regeldruk in het PO**

- Beleefde regeldruk in het PO bestaat uit 1) registratie en administratie; 2) overheidsregels; en – in mindere mate – 3) regels vanuit de school zelf
- Administratie rondom zorgleerlingen is door de jaren heen een consistente ergernis.
- Ten aanzien van overheidsbeleid zijn de volgende regels een ergernis: verplichte lesbevoegdheid voor het geven van bewegingsonderwijs, vastgestelde werktijden, en regels ten aanzien van de inhoud van onderwijs
- Ten aanzien van schoolbeleid zijn regels over niet-lesgebonden taken en verplichte vergaderingen een ergernis
- Deze ergernissen gaan grotendeels niet over de inhoud, maar ontstaan door tijdsdruk in combinatie met een breed takenpakket

### 4.2.1 Beleefde regeldruk en irritante regels in het PO

In het ITS onderzoek naar irritante regels (2008) kwamen twee regels in negatieve zin naar voren, doordat zij in hoge mate irritant werden gevonden, leraren er vaak mee te maken kregen en de regels bovendien niet nuttig werden gevonden. Het betrof regels over werktijdenregistratie en vastgestelde werktijden (verplichte besteding ADV, 8-5 aanwezigheid, compensatie overuren en studiedagen) en regels over de bevoegdheid voor bewegingsonderwijs.

De van SZW afkomstige regel over werktijdregistratie was ten tijde van het ITS onderzoek in 2008 reeds aangepast, maar veel scholen bleken hiervan nog niet op de hoogte te zijn. In de latere onderzoeken naar irritante regels of beleefde regeldruk (zoals Kafkabrigade, 2010; Ecorys, 2011; Besturenraad, 2011) werd deze regel niet meer genoemd.

Ook de verplichte bevoegdheid voor bewegingsonderwijs kwam in latere onderzoeken niet meer terug. Dit komt echter niet doordat de regel is geschrapt of aangepast of de irritatie verdwenen is (deze bestond nog steeds, zo bleek tijdens ook tijdens het veldonderzoek), maar doordat in latere onderzoeken vooral schoolleiders aan het woord kwamen. De regel houdt in dat leraren die na 2000 zijn gestart aan de Pabo alleen bewegingsonderwijs mogen geven aan groep 1 en 2. Om bewegingsonderwijs te geven aan de groepen 3 tot en met 8 dient via de Pabo een aparte leergang vakbekwaamheid bewegingsonderwijs te zijn gevolgd. Het doel van deze regel was het bewerkstelligen van een kwaliteitsimpuls te bewerkstellingen voor het vak lichamelijke opvoeding. Een kleine 40% van de leraren is in het bezit van deze bekwaamheid (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011). Dit betekent in de praktijk dat er binnen een school flink geschoven moet worden om aan de regel te voldoen.

Vijf regels werden weliswaar nuttig gevonden, maar wekten irritatie doordat leraren hier vaak mee te maken kregen en veel tijd of administratie kostten. Drie hiervan kwamen (ten dele) vanuit de overheid: administratie rondom zorgleerlingen; regels over tussen- en naschools opvang binnen de school; en regels over de inhoud van het onderwijs. Regels over de inhoud van onderwijs hadden betrekking op voorgeschreven nieuwe vakken of thema's (zoals obesitas, energiecrisis, gezondheid, milieu, Engels, burgerschap en verkeerslessen) (ITS, 2008; Klerks, 2010). Deze regels werden irritant bevonden omdat zij het professioneel handelen van leraren zouden belemmeren (de bemoeienis 'van buitenaf') en omdat ze een uitbreiding van het takenpakket betekenden.

De overige twee regels waren afkomstig van de schoolinstelling zelf: regels over niet-lesgebonden taken (zoals plein- en zaalwacht, schoolkamp, inzet tussen- en naschoolse opvang); en frequentie en duur van verplichte vergaderingen (ITS, 2008; Backbier, et al., 2001a).

Tabel 4.1: Irritante regels/taken in het PO (Bron: ITS, 2008)

| Regel/taak | Mate van irritatie | Frequentie | Nut |
|---|---|---|---|
| Werktijdregistratie en vastgestelde werktijden | Hoog | Hoog | Laag |
| Lesbevoegdheid bewegingsonderwijs | Hoog | Hoog | Laag |
| Administratie rondom zorgleerlingen | Hoog | Hoog | Hoog |
| Regels over niet-lesgebonden taken | Hoog | Hoog | Hoog |
| (Frequentie en duur van) vergaderingen/ overleg collega's | Hoog | Hoog | Hoog |
| Regels over de inhoud van het onderwijs | Hoog | Hoog | Hoog |
| Regels over tussen- en naschools opvang | Hoog | Hoog | Hoog |
| Verplichte aanwezigheid bij vergaderingen en cursussen | Hoog | Laag | Hoog |
| Regels over scholing en competenties | Hoog | Laag | Hoog |
| Doorverwijsprocedures van leerlingen naar het speciaal onderwijs | Hoog | Laag | Hoog |
| Registreren leerlingvorderingen | Laag | Hoog | Hoog |

Interessant zijn drie regels die nuttig werden gevonden, waar leraren weinig frequent mee te maken kregen, maar die niettemin door veel leraren als zeer irritant werden ervaren. Dit waren: verplichte aanwezigheid bij vergaderingen en cursussen; regels over scholing en competenties (zoals POP, bekwaamheidsdossiers en deskundigheidsbevordering); en doorverwijzingsprocedures van leerlingen naar het speciaal onderwijs. Verplichte aanwezigheid bij vergaderingen en cursussen was vooral voor leraren met een deeltijdaanstelling belastend (ITS, 2008). Regels over scholing en competentie werden met name door oudere leraren als belastend en weinig zinvol ervaren.
Doorverwijzingsprocedures naar speciaal onderwijs waren belastend vanwege de duur van de procedure en de vele administratie die ermee gemoeid is: een leraar/school moet aantoonbaar maken dat alles is geprobeerd om de leerling in het reguliere onderwijs te houden.
Opvallend is dat registratie van leerlingvorderingen in het ITS onderzoek niet irritant werd bevonden en bovendien door weinig leraren werd genoemd, terwijl dit in enkele andere onderzoeken wel genoemd wordt als belastende taak. Zo gaven leraren aan dat zij steeds meer tijd kwijt zijn aan registratie (Visscher, Witziers & Scheerens, 2007) en geldt dat er soms dubbel geregistreerd moet worden, dat dit werk voor een deel buiten de reguliere werkuren verricht moet worden en dat er een gebrek aan goede faciliteiten en ondersteuning is (Backbier, et al., 2001a; Klerks, 2010). De belasting lijkt hiermee niet in het bestaan van de regel te schuilen, maar in de wijze van uitvoering ervan.

### 4.2.2 Regeldruk in relatie tot tijdsbesteding

In het PO is in 2000 een tijdsbestedingsonderzoek uitgevoerd (Backbier, et al., 2001a). Omdat er sindsdien mogelijk veranderingen zijn opgetreden in de tijdsbesteding van PO-leraren dienen deze resultaten met voorzichtigheid te worden gebruikt.
Leraren in het PO (regulier en speciaal basisonderwijs) besteedden in 2000 gemiddeld 39% van hun tijd aan lesgeven en aan leerlingbegeleiding en –zorg (Backbier, et al., 2001a; Frielink, et al., 2001). 26% van hun tijd besteedden leraren aan lesgebonden taken. Hieronder vielen lesvoorbereiding, nakijkwerk, registratie van leerlingvorderingen en het ontwikkelen van lesmateriaal. Deskundigheidsbevordering nam 6% van de tijd van leraren in beslag.
De overige tijd werd besteed aan niet-lesgebonden taken: organiserende en coördinerende taken (9%), overleg binnen de school (7%), beheer- en toezichthoudende taken (5%),

buitenlesactiviteiten (4%) en overleg buiten de school (1%).[11] Per onderdeel nemen deze niet-lesgebonden taken relatief weinig tijd in beslag. Tezamen echter, waren zij verantwoordelijk voor ruim een kwart van de tijdsbesteding van PO-leraren.

Tabel 4.2: Tijdsbesteding leraren PO (Backbier, et al., 2001a; Frielink, et al., 2001)

| Taak | Tijdsbesteding in procenten van de totale tijd |
|---|---|
| Lesgeven en leerlingbegeleiding | 39% |
| Lesgebonden taken | 26% |
| Organiserende en coördinerende taken | 9% |
| Overleg binnen de school | 7% |
| Deskundigheidsbevordering | 6% |
| Beheer- en toezichthoudende taken | 5% |
| Buitenlesactiviteiten | 4% |
| Overleg buiten de school | 1% |

De taken die leraren het zwaarst vonden waren buitenlesactiviteiten, deskundigheids-bevordering en lesgebonden taken. Deze bevindingen zijn consistent met de bevindingen uit het ITS onderzoek uit 2008, waarin bleek dat het merendeel van de irritante regels betrekking had op niet-lesgebonden taken (zoals regels over vergaderingen, tussenschoolse opvang en organisatorische taken); deskundigheidsbevordering; en lesgebonden taken (o.a. regels over administratie en procedures rondom zorgleerlingen). Veel irritante regels en belastende taken hebben betrekking op taken die elk voor zich relatief weinig tijd kosten. Dit suggereert dat belasting schuilt in de opeenstapeling van taken; wellicht in versterkte mate wanneer deze taken verder afstaan van het lesgeven zelf (zoals buitenlesactiviteiten).

### 4.2.3 Ontwikkelingen tussen 2004 en 2011

De onderzoeken die expliciet leraren bevroegen naar ergerlijke regels zijn schaars, wat het moeilijk maakt een ontwikkeling in de tijd zichtbaar te maken. Om hiertoe toch een poging te doen is gebruik gemaakt van onderzoek waarin schoolleiders zijn bevraagd. Sommige van de regels die schoolleiders benoemden zullen niet belastend zijn voor leraren, andere werken mogelijk door naar leraren.[12] In de genoemde onderzoeken is veelal niet expliciet benoemd of een regel voor schoolleiders, leraren of beide groepen belastend is; deze duiding is in tabel 4.3 door de auteur gedaan en betreft een aanname.[13]
Verschillende regels zijn in de loop der tijd verdwenen of dusdanig veranderd dat zij in latere jaren niet meer worden aangemerkt als irritant. De reeds genoemde werktijdregistratie is aangepast, waardoor deze in de recentere onderzoeken naar irritante regels niet meer wordt genoemd. Met de invoering van het risicogericht toezicht is de irritatie in de vorm van administratieve voorbereiding voor inspectiebezoek afgenomen; deze irritatie werd in 2011

[11] De resterende tijdsbesteding bestond uit overige taken (3%), waaronder aspecten als reistijd en ziekte vielen.
[12] Vanwege de focus van dit rapport op leraren, is in het midden gelaten of een regel belastend is voor schooldirecteuren, bovenschoolse managers of schoolbesturen: al deze groepen worden ten behoeve van dit rapport onder de noemer ‘schoolleiders’ geschaard.
[13] Om de overlap met tabel 4.1 te beperken, zijn in tabel 4.3 alleen de regelingen opgenomen waarvoor uit het ITS onderzoek bleek dat zij een hoog irritatieniveau hadden, vaak voorkwamen en als onnuttig werden beschouwd, alsmede regels die ook in andere onderzoeken zijn aangemerkt als hinderlijk.

dan ook niet meer genoemd. Wel werd in 2011 controle door de inspectie als irritatie genoemd, vanwege veranderende toezichtkaders (Ecorys, 2004; 2011).
Door de invoering van de lumpsum is de irritatie rondom geoormerkte gelden afgenomen. Daar staat tegenover dat er in 2011 nieuw genoemde irritaties zijn bijgekomen in de vorm van subsidies vanuit de PO-Raad en vanuit gemeenten (Ecorys, 2004; 2011). Ecorys merkt op dat hier sprake lijkt van een verschuiving van centraal naar decentraal niveau.
De ergernis over regels rondom zorgleerlingen (in de vorm van het aanvragen van rugzakjes, het schrijven van handelingsplannen en doorverwijsprocedures naar het speciaal (basis)onderwijs) bleek over de jaren heen een constante factor van regeldruk te zijn.

*Top 3 in 2011*
In het PO waren de drie meest irritante regels die door schoolleiders werden genoemd de functiemix, doorverwijsprocedures naar speciaal (basis)onderwijs en subsidieaanvragen (zoals aanvragen rekenpilots bij de PO-Raad) (Ecorys, 2011).
Leraren noemden daarnaast regels rondom de normjaartaak; het invullen van formulieren voor WSNS (Weer Samen Naar School), handelings- en groepsplannen; en het opstellen van een onderwijskundig rapport voor leerlingen die worden uitgeschreven (Ecorys, 2011).

Tabel 4.3: Irritante regels voor schoolleiders en leraren tussen 2004 en 2011

| Regel | Voor wie irritant | Van wie afkomstig | 2004 | 2008 | 2010/2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Geoormerkt geld | Schoolleiders | OCW | Ecorys, 2004 | | |
| Regelingen rondom bekostiging instelling | Schoolleiders | OCW | Ecorys, 2004 | | |
| Arbeidsomstandighedenwet (1998) en Wet verbetering Poortwachter | Schoolleiders | SZW | Ecorys, 2004 | | |
| Administratieve voorbereiding voor inspectiebezoek (WOT) | Schoolleiders/ leraren | OCW/ inspectie | Ecorys, 2004 | | |
| Rugzakregeling (Leerlinggebonden budget) | Leraren/ schoolleiders | OCW | Ecorys, 2004 | | |
| Werktijdregistratie en vastgestelde werktijden | Leraren | SZW | Ecorys, 2004 | ITS, 2008 | |
| Lesbevoegdheid bewegingsonderwijs | Leraren | OCW | | ITS, 2008 | |
| Administratie rondom leerlingen met problemen (handelings/groepsplannen) | Leraren | OCW | | ITS, 2008 | Besturenraad, 2011; Klerks, 2010; Ecorys, 2011 |
| Doorverwijsprocedures naar speciaal onderwijs | Leraren/ schoolleiders | OCW | | ITS, 2008 | Ecorys, 2011; Kafkabrigade, 2010; Besturenraad, 2011 |
| Regels rondom normjaartaak | Leraren | cao | | | Ecorys, 2011 |
| Regels rondom onderwijskundig rapport voor vertrekkende leerlingen | Leraren | | | | Ecorys, 2011 |
| Subsidies gemeenten; huisvestingsstelsel | Schoolleiders | Gemeente | | | Ecorys, 2011; Kafkabrigade, 2010 |

| Regel | Voor wie irritant | Van wie afkomstig | 2004 | 2008 | 2010/2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| De functiemix (m.n. voor kleine scholen) | Leraren/ schoolleiders | OCW | | | Ecorys, 2011; Klerks, 2010; Besturenraad; 2011 |
| Subsidieaanvragen bij de PO-Raad | Schoolleiders | PO-Raad | | | Ecorys, 2011 |
| Controle door Inspectie | Schoolleiders | OCW / Inspectie | | | Ecorys, 2011 |

## 4.3 Beleefde regeldruk in het Voortgezet Onderwijs

**Samenvatting beleefde regeldruk in het VO**

- Leraren in het VO lijken weinig last van regeldruk te hebben. De ergernissen die zij hebben richten zich vooral op 1) regels vanuit de instelling; en in mindere mate op 2) regels vanuit de overheid
- Ten aanzien van regels vanuit de instelling ergeren leraren zich aan: verplichte vergaderingen, regels over uitvoering van taken buiten lesgevende taken en regels over uitvoering van taken binnen lesgevende taken
- Ten aanzien van regels vanuit de overheid ergeren leraren zich aan onderwijstijd, regels over scholing en competenties en veranderend overheidsbeleid
- Leraren ergeren zich relatief weinig aan administratieve handelingen en lijken hier ook niet veel tijd aan kwijt te zijn

### 4.3.1 Beleefde regeldruk en irritante regels in het VO

Een ruime meerderheid (73%) van de leraren in het VO gaf in 2008 aan nooit of soms last te hebben van overheidsregels bij de uitvoering van hun werk. Een minderheid (27%) ondervond juist vaak of altijd hinder van overheidsregels (Regioplan, 2008). Overheidsregels waar leraren desondanks last van zeiden te hebben waren: onderwijstijd (de urennorm: registratie, controle, opvullen tussenuren, vervangen); en regels over scholing en competenties. Ook de verplichte registratie van uren/taakbeleid werd door leraren als irritante overheidsregel benoemd; deze regel is in werkelijkheid echter afkomstig uit de cao VO (ITS, 2008). De regel rondom onderwijstijd voerde de irritatielijst aan: deze werd door leraren als zeer irritant en weinig nuttig ervaren en leraren krijgen er frequent mee te maken.

Ten aanzien regels die schoolinstellingen zelf instellen gaf eveneens een ruime meerderheid van de VO-leraren (77%) aan hier bij de uitvoering van hun werk nooit of soms last te hebben – versus 23% die hier altijd of vaak hinder van ondervond (Regioplan, 2008). Drie regels die van schoolinstellingen zelf komen scoorden hoog op de irritatielijst. Het gaat om: regels over uitvoering van taken buiten lesgevende taken; verplichte aanwezigheid bij vergaderingen en cursussen; en de frequentie en duur van vergaderingen (ITS, 2008).

Regels die weliswaar irritant werden gevonden, maar waarmee leraren minder vaak te maken krijgen en die zij ook nuttig achtten, waren regels over het verwijderen van leerlingen van school. Regels over onderwijs en administratie rondom zorgleerlingen en regels over het registreren van leerlingvorderingen werden in het VO niet aangemerkt als irritant. Mogelijke verklaringen zijn dat de niveauverschillen binnen een klas kleiner zijn dan in het PO en dat leraren een kleinere rol hebben ten aanzien van handelingsplannen (dit is in VO-scholen vaak centraal belegd).

Tabel 4.4: Irritante regels/taken in het VO (Bron: ITS, 2008) *Hoewel ITS aangeeft dat leraren bijna dagelijks met deze regel te maken heeft, was deze regel door ITS toch in de categorie lage frequentie geschaard.

| Regel/taak | Mate van irritatie | Frequentie | Nut |
|---|---|---|---|
| Onderwijstijd | Hoog | Hoog | Laag |
| Frequentie en duur van vergaderingen | Hoog | Hoog | Laag |
| Regels over scholing en competenties | Hoog | Laag | Laag |
| Registratie uren taakbeleid (normjaartaak) | Hoog | Laag/hoog* | Laag |
| Regels over uitvoering van taken buiten lesgevende taken | Hoog | Hoog | Hoog |
| Regels over uitvoering van taken binnen lesgevende taken | Hoog | Hoog | Hoog |
| Verplichte aanwezigheid bij vergaderingen, cursussen, studiedagen, werkgroepen | Hoog | Laag | Hoog |
| Regels over verwijderen van leerlingen | Hoog | Laag | Hoog |
| Regels over onderwijs aan en administratie zorgleerlingen | Laag | Laag | Hoog |
| Regels over gebruik van het leerlingvolgsysteem/ kwaliteitszorgsysteem | Laag | Hoog | Laag |

### 4.3.2 Regeldruk in relatie tot tijdsbesteding

Voor het VO zijn twee tijdsbestedingsonderzoeken beschikbaar, waardoor het (in beperkte mate) mogelijk is een ontwikkeling tussen 2001 en 2008 te constateren. De kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat beide onderzoeken een andere indeling in taken hanteerden. In het onderzoek uit 2001 (Backbier, et al., 2001b; Frielink, et al., 2001) werd onder lesgebonden taken verstaan: lesvoorbereiding, nakijkwerk, registratie van leerlingvorderingen, ontwikkelen van lesmateriaal en toezicht tijdens en buiten lestijden; terwijl in het onderzoek uit 2008 (Van Bergen, Van der Meer & Van Otterloo, 2008) onder dezelfde noemer enkel lesvoorbereiding en nakijkwerk werd verstaan. Daarnaast waren in het onderzoek in 2008 administratie en ontwikkeling van lesmateriaal als afzonderlijke categorieën opgenomen.

Leraren in het VO besteedden in 2008 38% van hun tijd aan lesgeven (Van Bergen, Van der Meer & Van Otterloo, 2008). Tussen 2001 en 2008 zijn leraren iets minder tijd aan lesgeven gaan besteden (zie tabel 4.5). De tweede categorie taken waar een groot deel van de tijd in gaat zitten waren lesgebonden taken. De verschillen tussen 2001 en 2008 ten aanzien van lesgebonden taken zijn toe te schrijven aan de bredere definitie die in 2001 gehanteerd werd. Vermoedelijk is de tijdsbesteding aan lesgebonden taken in deze periode niet wezenlijk veranderd.[14]

Taken die leraren het zwaarst vonden waren: leerlingbegeleiding, organiseren van buitenlesactiviteiten en lesgebonden taken (in de brede definitie van lesvoorbereiding, nakijkwerk, registratie, ontwikkelen verkrijgen van lesmateriaal en toezicht tijdens en buiten de lessen) (Backbier, et al., 2001b; Frielink, et al., 2001).

[14] De overige verschillen in tijdsbesteding tussen 20012 en 2008 zijn te klein om conclusies aan te kunnen verbinden, aangezien de toevoeging van een aantal extra categorieën in 2008 (administratie, etc.) de verdeling in procenten scheef trekt.

Tabel 4.5: Tijdsbesteding leraren VO (bronnen: Bergen, Van der Meer & Van Otterloo, 2008; Backbier, et al., 2001b; Frielink, et al., 2001)

| Taak | Tijdsbesteding in % van de totale tijd in 2008 | Tijdsbesteding in % van de totale tijd in 2001 |
|---|---|---|
| Lesgeven | 38% | 42% |
| Lesgebonden taken | 20% | 22% |
| Overleg binnen de school | 8% | 7% |
| Organiserende en coördinerende taken | 4% | 7% |
| Buitenlesactiviteiten | 4% | 5% |
| Deskundigheidsbevordering | 3% | 5% |
| Leerlingbegeleiding | 3% | 3% |
| Overleg buiten de school | 1% | 2% |
| Overleg met ouders | 2% | -- |
| Overige (bijv. medezeggenschapsraad, begeleiding collega's) | 4% | 2% |
| Administratie (registratie, e-mail) | 6% | -- |
| Ontwikkeling van lesmateriaal | 6% | -- |
| Beheer- en toezichthoudende taken | 2% | 3% |

Overleg (binnen en buiten de school en met ouders) nam in 2008 vrij veel tijd in beslag (11%). Diverse irritante regels hadden betrekking op overleg binnen de school (ITS, 2008). Overleg over leerlingen werd door leraren overigens als zeer zinvol ervaren, terwijl overleg over schoolbeleid als weinig zinvol en belastend werd gezien (Bergen, Van der Meer & Van Otterloo, 2008).
Ook regels over taken buiten de lesgevende taak (zoals toezicht houden buiten de les, excursies en schoolkampen) werden irritant bevonden. Deze regels corresponderen met organiserende taken, buitenlesactiviteiten en beheer- en toezichthoudende taken, die gezamenlijk 10% van de totaal bestede tijd kostten.
Aan administratie werd 6% van de tijd besteed. Administratie die direct met leerlingen samenhangt werd als zinvol ervaren (zoals registreren van leerlingvorderingen). Administratie die voortkomt uit schoolbeleid en overheidsregels werd daarentegen als weinig zinvol en als belastend ervaren. Gemiddeld besteedden leraren een half uur per dag aan administratie, waarvan de meeste tijd uitging naar het registreren van leerlingvorderingen en het lezen/beantwoorden van post en e-mail (Bergen, Van der Meer & Van Otterloo, 2001).
Regels ten aanzien van deskundigheidsbevordering werden eveneens als irritant aangemerkt. Hieraan werd in 2008 relatief weinig tijd besteed (3%).[15]

### 4.3.3 Ontwikkelingen tussen 2007 en 2011

Daar er in 2004 door Ecorys geen onderzoek uitgevoerd naar irritante regels in het VO, stammen de vroegste resultaten uit 2007 en 2008.[16]
De irritante regels die door ITS werden geconstateerd komen in latere onderzoeken grotendeels niet terug, doordat in deze onderzoeken voornamelijk schoolleiders aan het woord kwamen. Alleen de onderwijstijd wordt door zowel schoolleiders als leraren genoemd en wordt zowel in 2008 als in 2011 een bron van irritatie genoemd. Deze regel irriteerde vanwege de strikte definitie van onderwijstijd: leraren ervoeren weinig flexibiliteit in de

[15] In paragraaf 5.7 wordt nader ingegaan op professionalisering.
[16] Om de overlap met tabel 4.4 te beperken, worden niet alle door ITS genoemde irritante regels opnieuw genoemd: enkel de regels die zeer irritant werden bevonden, vaak voorkwamen en als weinig nuttig werden beschouwd.

programmering en uitvoering van onderwijs. Hierdoor was er bijvoorbeeld weinig ruimte voor innovatieve onderwijsvormen (ITS, 2008).
Geoormerkte gelden is een ergernis voor schoolleiders die tussen 2007 en 2011 herhaaldelijk werd genoemd. Door leraren zijn regels rondom scholing en competenties in zowel 2008 als 2011 als belastend genoemd (zie tabel 4.6).

*Top 3 in 2011*
In het VO bestond de top 3 van irritante regelgeving uit de reeds eerder genoemde onderwijstijd, geoormerkte subsidies en daarnaast de materiële bekostiging (Ecorys, 2011). Ecorys concludeerde overigens dat de ergernis van schoolleiders ten aanzien van de materiële bekostiging een misperceptie was. Van deze drie regels hebben leraren alleen met de eerstgenoemde regel (onderwijstijd) te maken.
Door leraren werden daarnaast specifiek veranderende regelgeving, Passend Onderwijs en verplichte POP-gesprekken (onderdeel van regels rondom scholing en competenties) genoemd (Ecorys, 2011).

Tabel 4.6: Ontwikkelingen beleefde regeldruk in het VO

| Regel | Voor wie irritant | Van wie afkomstig | 2007/2008 | 2009 | 2010/2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Regels voor verplichte aanwezigheid vergaderingen | Leraren | Instelling | ITS, 2008 | | |
| Onderwijstijd (1040-uren norm) | Leraren/ schoolleiders | OCW | ITS, 2008 | | Ecorys, 2011; Besturenraad, 2011 |
| Geoormerkte gelden en afzonderlijke verantwoording | Schoolleiders | OCW | Visscher, Witziers & Scheerens, 2007 | KPMG, 2009 | Ecorys, 2011 |
| Regels over scholing en competenties (o.a. POP) | Leraren | OCW | ITS, 2008 | | Ecorys, 2011 |
| Aanbestedingsregels (specifiek gratis schoolboeken) | Schoolleiders (leraren) | EU (OCW) | | KPMG, 2009 | Ecorys, 2011 |
| Materiële bekostiging | Schoolleiders | OCW | | | Ecorys, 2011 |
| Reactie op incidenten/ hypes; veranderende regelgeving | Schoolleiders/ leraren | OCW, Inspectie, politiek | | | Ecorys, 2011 |
| Passend Onderwijs/ zorgplicht | Schoolleiders/ leraren | OCW | | | Ecorys, 2011 |
| Aanscherping regels vrijwillige ouderbijdrage (WVO) | Schoolleiders | OCW | | | Ecorys, 2011 |
| Functiemix (WVO) | Schoolleiders/ leraren | OCW | | | Ecorys, 2011 |

## 4.4 Beleefde regeldruk in de Beroeps en Volwasseneneducatie

**Samenvatting beleefde regeldruk in de BVE-sector**

- Leraren in de BVE-sector ervaren vergeleken met de andere sectoren een hoge regeldruk
- Irritante regels hebben betrekking op 1) overheidsregels; 2) regels vanuit de instelling; en 3) registratie en administratie
- Ten aanzien van overheidsregels worden de volgende regels als irritant ervaren: regels rondom onderwijsvernieuwingen, onderwijstijd en het verplicht aannemen van leerlingen
- Ten aanzien van instellingsregels worden de volgende regels als irritant ervaren: regels over gebruik en toewijzing van werkplekken en verplichte vergaderingen
- Ten aanzien van registratie en administratie wordt aanwezigheidsregistratie van leerlingen als irritant ervaren

### 4.4.1 Beleefde regeldruk en irritante regels in de BVE-sector

Vergeleken met de andere sectoren werden er in de BVE-sector meer regels benoemd die een hoog irritatieniveau hadden. Daarbij valt op dat zowel veranderend overheidsbeleid als bron van beleefde regeldruk gold, alsook instellingsregelingen en registratie.
Zeven regels met een hoog irritatieniveau waren (ten dele) afkomstig vanuit de overheid: de regels rondom onderwijsvernieuwingen; onderwijstijd; regels over aannemen van leerlingen; registratie van aanwezigheid van leerlingen; regels over NT2-trajecten; regels over toetsing en toetsen/OER; en regels over scholing en competenties.
Vier regels met een hoog irritatieniveau waren afkomstig van de schoolinstellingen zelf: regels over gebruik en toewijzing van werkplekken; regels over het verkrijgen van voorzieningen; regels over frequentie en duur van vergaderingen; en verplichte aanwezigheid bij vergaderingen, cursussen en studiedagen.
Regels die zowel een hoog irritatieniveau hadden, vaak voorkomen en weinig nuttig worden geacht dragen in belangrijke bij aan de beleefde regeldruk. Drie regels voldeden aan deze drie kenmerken: competentiegericht onderwijs, de 850-urennorm en regels over toewijzing van werkplekken.
Registratie van toetsen was in het ITS-onderzoek binnen de regel ‘toetsen en toetsing/OER’ geschaard. Registratie van aanwezigheid van leerlingen werd wel als expliciete regel benoemd – en irritant bevonden door leraren. Daarnaast was administratie bij diverse regels de achterliggende oorzaak voor irritaties, zoals bij regels over het aanvragen van ondersteuning en voorzieningen. Cijferregistratie en het leerlingvolgsysteem, die door een MBO-docent in het EIM onderzoek (2009b) waren benoemd als een zware belasting, werden in het ITS onderzoek niet als aparte regel meegenomen en zijn dus ook niet door leraren beoordeeld.

Tabel 4.7: Irritante regels/taken in de BVE-sector (Bronnen: ITS, 2008; EIM, 2009b)

| Regel/taak | Mate van irritatie | Frequentie | Nut |
|---|---|---|---|
| Regels rondom onderwijsvernieuwingen (Competentiegericht Onderwijs) | Hoog | Hoog | Laag |
| Onderwijstijd (850-urennorm) | Hoog | Hoog | Laag |
| Regels over gebruik en toewijzing werkplekken | Hoog | Hoog | Laag |
| Regels over het aan moeten nemen van leerlingen | Hoog | Laag | Laag |
| Regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen | Hoog | Hoog | Hoog |
| Registratie van aanwezigheid van leerlingen | Hoog | Hoog | Hoog |
| Frequentie en duur van vergaderingen | Hoog | Hoog | Hoog |
| Regels over NT2-trajecten | Hoog | Hoog | Hoog |
| Verplichte aanwezigheid bij vergaderingen, cursussen, studiedagen | Hoog | Hoog | Hoog |
| Regels over toetsing en toetsen/ Onderwijs en Examen Reglement (OER) | Hoog | Laag | Hoog |
| Regels over scholing en competenties | Hoog | Laag | Hoog |
| Het verplicht gebruiken van intern ontwikkeld lesmateriaal | Laag | Hoog | Laag |
| Regels over het verwijderen van leerlingen van de instelling | Laag | Laag | Hoog |

### 4.4.2 Regeldruk in relatie tot tijdsbesteding

Net als in het PO en VO is in 2000 een tijdsbestedingsonderzoek uitgevoerd onder leraren in de BVE-sector (Backbier, et al., 2001c). De uitkomsten uit dit onderzoek zijn mogelijk verouderd. Leraren in de BVE-sector besteedden 37% van hun tijd aan lesgeven (zie tabel 4.8). Bijna een kwart van hun tijd werd besteed aan lesgebonden taken, zoals lesvoorbereiding, nakijkwerk, registratie van leerlingvorderingen, het ontwikkelen van lesmateriaal en toezicht buiten lestijden (Backbier, et al., 2001c).
Van de overige taken werd het grootste percentage (12%) besteed aan organiserende en coördinerende taken (organiseren en begeleiden van stages, voorbereiden en afnemen van examens en toetsen) besteed, gevolgd door overleg binnen de instelling (7%), leerlingbegeleiding (6%) en deskundigheidsbevordering (4%).
Lesgebonden taken, overleg binnen de school, organisatorische taken en leerlingbegeleiding werden door leraren als zwaarste taken ervaren (Frielink, et al., 2001). Overleg binnen de school kwam ook in het onderzoek naar irritante regels naar voren (ITS, 2008). Ook deskundigheidsbevordering kwam hierin naar voren. Aan deskundigheidsbevordering werd in 2000 echter relatief weinig tijd besteed.
Wat in het onderzoek naar regeldruk opviel was dat verschillende irritante regels in de BVE-sector een administratieve component hadden. Voorbeelden zijn het aanvragen van ondersteuning en registratie van de aanwezigheid leerlingen). Omdat administratieve taken in het tijdsbestedingsonderzoek evenwel niet als aparte categorie waren opgenomen, is op basis van deze onderzoeken niet bekend hoe deze irritatie zich verhoudt tot daadwerkelijke tijdsbesteding.

Tabel 4.8: Tijdsbesteding leraren BVE (Backbier, et al., 2001c; Frielink, et al., 2001)

| Taak | Tijdsbesteding in procenten van de totale tijd |
|---|---|
| Lesgeven | 37% |
| Lesgebonden taken (lesvoorbereiding, nakijkwerk, registratie leerlingvorderingen, ontwikkelen lesmateriaal en toezicht buiten lestijden) | 23% |
| Organisatorische en coördinerende taken (o.a. organiseren en begeleiden stages, participeren in werkgroepen) | 12% |
| Overleg binnen de instelling | 7% |
| Leerlingbegeleiding | 6% |
| Deskundigheidsbevordering | 4% |
| Beheer- en toezichthoudende taken | 3% |
| Buitenlesactiviteiten | 2% |
| Overleg buiten de instelling | 2% |

### 4.4.3 Ontwikkelingen tussen 2004 en 2011

Om de ontwikkelingen tussen 2004 en 2011 te schetsen bevat tabel 4.9 regelingen die in diverse onderzoeken onder schoolleiders en/of leraren genoemd zijn als veroorzaker van beleefde regeldruk.
De meeste regelingen die in 2004 werden genoemd kwamen in latere onderzoeken niet meer terug. ESF-aanvragen werden door BVE-instellingen niet of nauwelijks meer gedaan, waardoor deze 'irritante regel' in latere onderzoeken niet meer genoemd werd. Wel komen er via gemeenten ESF-middelen bij BVE-instellingen terecht (Ecorys, 2011). Regelingen rondom de CREBO-aanvraag, Arbeidsomstandighedenwet en de werktijdenregistratie zijn aangepast en komen in latere onderzoeken niet meer terug als irritante regels. De Wet op het Onderwijsnummer die in 2004 nog werd gezien als bron van potentiële/beleefde regeldruk (Ecorys, 2004), bleek in 2010 de feitelijke regeldruk te hebben verlaagd (Ecorys, 2011). Vanwege de afschaffing van de OER hebben instellingen meer vrijheid om deelnemers te informeren, middels een studiegids. Er is discussie of deze verandering tot een vermindering van regeldruk heeft geleid; door enkele instellingen werd de studiegids in het Ecorys-onderzoek van 2011 als irritante regel genoemd.

*Top 3 in 2011*

In de BVE-sector bestond de top 3 van meest irritante regels voor schoolleiders uit geoormerkte gelden, de kwalificatiestructuur en het doorgeven van wijzigingen in deelnemersadministratie aan DUO (Ecorys, 2011).
Geoormerkte gelden bleek over de jaren heen een continue ergernis voor schoolleiders. Voorbeelden die genoemd werden, waren de stagebox, innovatiebox, de plusvoorziening overbelaste jongeren en intensivering Nederlandse taal en rekenen MBO (Ecorys, 2004; 2011). De stagebox en innovatiebox zijn inmiddels afgeschaft en de regeling plusvoorziening overbelaste jongeren is recent opgegaan in de regeling Voortijdig Schoolverlaten.
De veranderingen in kwalificatiestructuur was een ergernis die zowel door schoolleiders als leraren werd ervaren. Vooral de wijzingen ten aanzien van Nederlandse taal en rekenen leidden tot onrust (Intomart Gfk, 2012b; Ecorys, 2011).
De deelnemersadministratie werd als belastend ervaren, vanwege het aantal veranderingen dat op individueel leerlingniveau moet worden doorgegeven aan DUO, waaronder

locatiecode en CREBO-nummer. Wanneer het vaak voorkomt dat leerlingen van locatie of opleiding veranderen leidt dit tot grote druk (Ecorys, 2011).
Leraren noemden daarnaast regels vanuit de Wet BIO (scholing, competenties, POP-gesprekken) en interne regeldruk, waaronder het opstellen van brancheplannen en verantwoording hierover.

Tabel 4.9: Ontwikkelingen beleefde regeldruk in de BVE-sector

| Regel | Voor wie irritant | Van wie afkomstig | 2004 | 2008/ 2009 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Detailniveau ESF aanvragen | Schoolleiders | EU/ESF | Ecorys, 2004 | | |
| Wijzigingen en tijdsbeslag CREBO-aanvraag | Schoolleiders | OCW | Ecorys, 2004 | | |
| Arbeidsomstandighedenwet (begrijpelijkheid formulier RI&E); Wet verbetering Poortwachter | Schoolleiders | SZW | Ecorys, 2004 | | |
| Werktijdenregistratie | Leraren | SZW | Ecorys, 2004 | | |
| Regels over toetsing en toetsen/ detailniveau OER | Schoolleiders/ leraren | OCW | Ecorys, 2004 | ITS, 2008 | |
| Regels rondom onderwijsvernieuwingen | Leraren | OCW | | ITS, 2008 | |
| Regels over gebruik en toewijzing werkplekken | Leraren | Instelling | | ITS, 2008 | |
| Geoormerkte gelden | Schoolleiders | OCW/EL&I | Ecorys, 2004 | KPMG, 2009 | Ecorys, 2011 |
| Onderwijstijd (850-uren norm) | Leraren | OCW | | ITS, 2008 | Ecorys, 2011 |
| Scholing en competenties leraren/ Wet BIO | Leraren | OCW | | ITS, 2008 | Ecorys, 2011 |
| Veranderingen kwalificatiestructuur (o.a. Taal en Rekenen) | Leraren/ schoolleiders | OCW/ kenniscentra | | | Ecorys, 2011 |
| Doorgeven wijzigingen deelnemersregistratie DUO | Leraren/ schoolleiders | OCW / DUO | | | Ecorys, 2011 |
| Deelname allerhande onderzoeken en extra inspectieonderzoeken bovenop reguliere toetsing | Schoolleiders/ leraren | o.a. OCW, Inspectie, MBO Raad, JOB | | | Ecorys, 2011 |
| Interne gedragscodes en bureaucratie; interne verantwoordingsprocedures | Leraren | Instelling (bestuur) | | | Ecorys, 2011 |

## 4.5 Beleefde regeldruk in het Hoger Onderwijs

**Samenvatting beleefde regeldruk in het HO**

- De beleefde regeldruk onder docenten in het HO is relatief laag; waarbij er in het WO een lagere regeldruk wordt ervaren dan in het HBO
- Ergernissen hebben vooral betrekking op 1) instellingsregels; en in mindere mate op 2) overheidsregels
- Ten aanzien van instellingsregels zijn irritante regels in het HO: het verkrijgen van ondersteuning en voorzieningen en regels rondom roostering van lessen
- Ten aanzien van overheidsregels zijn irritante regels onderwijsvernieuwingen en accreditatie
- Administratie en registratie spelen nauwelijks een rol. Alleen in het WO werd tijdschrijven door docenten genoemd als irritante administratieve taak

### 4.5.1 Beleefde regeldruk en irritante regels in het HBO

Slechts een regel was volgens HBO-docenten zeer irritant, kwam vaak voor en werd gezien als weinig nuttig: regels rondom onderwijsvernieuwingen. Deze onderwijsvernieuwingen kunnen afkomstig zijn van OCW of van de instelling zelf (ITS, 2008).
Van de overige irritante regels was er slechts een afkomstig van OCW: de regels over de uitvoering van de accreditatie. De overige regels betrof merendeels instellingsregels en een enkele keer regels vanuit de cao of SZW. De belangrijkste was de regel rondom roostering van lessen, omdat docenten hier frequent mee te maken krijgen. Irritante regels vanuit de instelling waar docenten minder vaak mee te maken krijgen, waren regels over het gebruik en de toewijzing van werkplekken, scholing en competenties, het toekennen van een urenvergoeding voor het onderwijs, het verkrijgen van ondersteuning en voorzieningen en tot slot de invoering en het gebruik van nieuwe systemen.
Registratie van studentvorderingen werd niet genoemd als irritante regel. Wel werd administratie genoemd als oorzaak voor het irritante karakter van enkele andere regelingen, zoals het aanvragen van ondersteuning en voorzieningen, accreditatie en de invoering van nieuwe systemen.

Tabel 4.10: Irritante regels/taken in het HBO (Bron: ITS, 2008)

| Regel/taak | Mate van irritatie | Frequentie | Nut |
|---|---|---|---|
| Regels rondom onderwijsvernieuwingen (Competentiegericht onderwijs) | Hoog | Hoog | Laag |
| Regels rondom roostering van lessen (pauzes, tussenuren) | Hoog | Hoog | Hoog |
| Regels over de uitvoering van accreditatie | Hoog | Laag | Laag |
| Regels over gebruik en toewijzing werkplekken | Hoog | Laag | Laag |
| Regels over scholing en competenties van leraren | Hoog | Laag | Laag |
| Regels over het toekennen van urenvergoeding voor onderwijs | Hoog | Laag | Hoog |
| Regels over ondersteuning en het verkrijgen van voorzieningen | Hoog | Laag | Hoog |
| Regels over de invoering en gebruik nieuwe systemen | Hoog | Laag | Hoog |

### 4.5.2 Ontwikkelingen tussen 2008 en 2012 in het HBO

Daar er in 2004 geen regeldrukonderzoek heeft plaatsgevonden in het HBO, stammen de vroegste resultaten uit het ITS-onderzoek uit 2008. Aangezien tevens de focus in het ITS (op docenten) en Ecorys-onderzoek (hoofdzakelijk op schoolleiders) uiteen liep, is slechts beperkt een vergelijking mogelijk. Er zijn tussen 2008 en 2011 geen wezenlijke verschillen opgetreden ten aanzien van de irritaties die door docenten zijn genoemd.
Recent lijkt er een irritatie te zijn bijgekomen. De ophef rondom onterecht verleende diploma's heeft geleid tot verscherpte procedures ten aanzien van beoordeling. In recent onderzoek bleek administratie van nakijkwerk door HBO-docenten als belastend te worden gezien (AOb, 2012). Ten tijde van het ITS-onderzoek in 2008 waren regels met betrekking tot nakijkwerk en beoordeling nog niet opgenomen als mogelijk irritante regel. Uit het onderzoek van de AOb bleek dat bijna de helft van de docenten (49%) last had van 'bureaucratie' binnen de hogeschool, waarbij 'bureaucratie' strikt gedefinieerd was als administratieve taken die opgelegd zijn door het management. Specifiek ging het over administratie rondom nakijkwerk: zoals het gebruik van formulieren met vaste beoordelingscriteria en het invoeren van cijfers in een centraal systeem. Dit betekent overigens ook dat 51% van de docenten weinig last had van administratieve handelingen. De beleefde administratieve druk verschilde sterk tussen hogescholen: van 38% bij de niet nader gedefinieerde categorie 'overige hogescholen' tot 73% bij de Hogeschool Utrecht (AOb, 2012).

Tabel 4.11: Ontwikkelingen beleefde regeldruk in het HBO

| Regel | Voor wie irritant | Van wie afkomstig | 2008/ 2009 | 2011/ 2012 |
|---|---|---|---|---|
| Regels rondom onderwijsvernieuwingen | Docenten | OCW/instelling | ITS, 2008 | |
| Accreditatie en visitatie | Schoolleiders/ docenten | OCW | ITS, 2008; KPMG, 2009 | Ecorys, 2011 |
| Interne regelgeving (urentoekenning aan docenten, interne verantwoording en kwaliteitszorg) | Docenten | Instelling | ITS, 2008 | Ecorys, 2011 |
| Professionalisering van docenten/ scholing en competenties | Docenten | Instelling/cao | ITS, 2008 | Ecorys, 2011 |
| Onderzoeken als gevolg van onregelmatigheden en hypes | Schoolleiders/ docenten | OCW/ Inspectie/ politiek | | Ecorys, 2011 |
| Arbeidsomstandighedenwet (met name RI&E) | Schoolleiders | SZW | | Ecorys, 2011 |
| Regels rond de hoogte van het collegegeld (proces en gebrek aan voorbereidingstijd) | Schoolleiders | OCW | | Ecorys, 2011 |
| Regels en administratie rondom nakijkwerk / beoordelingen | Docenten | Instelling/OCW | | AOB, 2012 |

*Top 3 in 2011*

In 2011 waren de drie meest irritante regels voor schoolleiders onderzoeken als gevolg van onregelmatigheden en hypes; interne regelgeving (vooral rond urentoekenning aan docenten); en accreditatie en visitatie (Ecorys, 2011).
Docenten in het HBO zouden zich daarnaast vooral ergeren aan interne regelgeving (urentoedeling) en gebrek aan tijd voor professionalisering.[17] Vergelijkbare ergernissen

[17] Het gaat hier om de perceptie van onderwijsmanagers over de irritaties van docenten; met HBO-docenten zelf is in het Ecorys onderzoek van 2011 niet gesproken.

werden in het ITS-onderzoek (2008) geuit. De ergernis ten aanzien van de urentoedeling werd veroorzaakt doordat de urentoekenning op basis van modules plaats vindt en in de praktijk te laag is – met een hoge werkdruk tot gevolg. Tijdgebrek lag ten grondslag aan de irritatie rondom professionalisering. In de cao is afgesproken dat HBO-docenten 10% van hun tijd aan professionalisering moeten besteden; in de praktijk hebben docenten deze tijd door allerhande andere taken echter niet (Ecorys, 2011).

### 4.5.3 Beleefde regeldruk en irritante regels in het WO

Slechts een type regel in het WO was volgens docenten zowel zeer irritant, kwam vaak voor en werd gezien als weinig nuttig: regels over tijdschrijven en urenregistratie (ITS, 2008). Dit betrof een regel van de instelling zelf.
Van de negen irritante regels was er slechts een afkomstig van OCW: de regels over de uitvoering van de accreditatie. De overige waren van de instellingen afkomstig en een enkele keer kwamen zij uit de cao, van het NWO of van SZW. Voorbeelden zijn regels rond de aanstelling van docenten, het verkrijgen van ondersteuning en voorzieningen en regels over het gewicht van publicaties (zie tabel 4.12).
Registratie van studentvorderingen werd niet genoemd als irritante regel. Wel was administratie de oorzaak achter andere irritante regels, zoals tijdschrijven, aanvragen van voorzieningen, acreditatie en de invoering van nieuwe systemen (ITS, 2008).

Tabel 4.12: Irritante regels in het WO (Bron: ITS, 2008)

| Regel/taak | Mate van irritatie | Frequentie | Nut |
|---|---|---|---|
| Regels over tijdschrijven en urenregistraties voor docenten | Hoog | Hoog | Laag |
| Regels rond aanstelling van docenten | Hoog | Laag | Laag |
| Regels over besteding en afroming inverdiende gelden | Hoog | Laag | Laag |
| Regels bij de invoering en uitvoering van onderwijsvernieuwingen (vanuit instellingen of centraal, zoals de BaMa-structuur) | Hoog | Laag | Laag |
| Regels betreffende NWO onderzoeken en de (financiële) afhandeling ervan | Hoog | Laag | Laag |
| Verkrijgen van ondersteuning en voorzieningen | Hoog | Laag | Hoog |
| Regels over het gewicht van publicaties | Hoog | Laag | Hoog |
| Regels over de uitvoering van de accreditatie | Hoog | Laag | Hoog |
| Regels over het gebruik en invoering van nieuwe systemen | Hoog | Laag | Hoog |

### 4.5.4 Ontwikkelingen tussen 2004 en 2011 in het WO

Onderstaande tabel somt de irritante regels op voor schoolleiders/docenten in het WO, over de periode tussen 2004 tot 2011. Accreditatie en visitatie was de meest constante ergernis.
In 2011 werd door schoolleiders de meeste regeldruk ervaren bij de accreditatie en visitatie, de verantwoording van subsidies (vooral de verantwoording van EU-subsidies zorgde voor veel regeldruk voor instellingen) en het aanvragen van projectsubsidies bij publieke opdrachtgevers, ten behoeve van contractonderzoek (Ecorys, 2011).
Docenten noemden interne procedures rondom zakelijke transacties ten behoeve van contractonderzoek en daarnaast de milieuverklaring die bij contractonderzoek vaak gevraagd wordt, maar lastig is voor een gefragmenteerde instelling als een universiteit om te leveren.

Tabel 4.13: Ontwikkelingen beleefde regeldruk in het WO

| Regel | Voor wie irritant | Van wie afkomstig | 2004 | 2008/ 2009 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Wet verbetering Poortwachter | Schoolleiders | SZW | Ecorys, 2004 | | |
| Wetgeving rondom buitenlandse studenten en werknemers | Schoolleiders/ docenten | OCW/ BUZA/ Justitie | Ecorys, 2004 | | Ecorys, 2011 |
| Arbeidsomstandighedenwet (met name RI&E) | Schoolleiders | SZW | Ecorys, 2004 | | Ecorys, 2011 |
| Accreditatie en visitatie | Schoolleiders/ docenten | OCW en VSNU | Ecorys, 2004 | ITS, 2008; KPMG, 2009 | Ecorys, 2011 |
| Regels over tijdschrijfsystemen en urenregistraties voor docenten | Docenten | Instelling | | ITS, 2008 | |
| Interne regelgeving (rondom zakelijke transacties en contractonderzoek) | Docenten | Instelling | | ITS, 2008 | Ecorys, 2011 |
| Onderzoeken als gevolg van onregelmatigheden en hypes (bijv. tijdelijke strenge controle Iraanse studenten) | Schoolleiders/ docenten | OCW/ Inspectie/ politiek | | | Ecorys, 2011 |
| Aanvragen en verantwoorden subsidies | Schoolleiders/ docenten | EU | | | Ecorys, 2011 |
| Projectsubsidies (als onderdeel van contractonderzoek) | Docenten | Publieke opdrachtgevers | | | Ecorys, 2011 |
| Regels rond de hoogte van het collegegeld (proces en gebrek aan voorbereidingstijd) | Schoolleiders | OCW | | | Ecorys, 2011 |
| Maandelijkse melding aan DUO (ter controle bekostiging) | Schoolleiders | OCW/DUO | | | Ecorys, 2011 |

### 4.5.5 Regeldruk in relatie tot tijdsbesteding in het HO

Er is in het HO minder onderzoek gedaan naar tijdsbesteding, taakbelasting en beleefde regeldruk dan in de andere sectoren. Voor het WO heeft in 2007/2008 een tijdsbestedingsonderzoek plaatsgevonden (EIM, 2007). Dit onderzoek – uitgevoerd onder 3430 hoogleraren, UHD's, UD's, promovendi en ander wetenschappelijk personeel – laat zien dat de meeste tijd in het WO wordt besteed aan onderzoekswerkzaamheden (34% van de totale werktijd), het geven van onderwijs (14%), administratie (12%) (hierbij is administratie gedefinieerd als het beantwoorden van e-mail en andere correspondentie; en dus niet om registratiewerkzaamheden rondom onderwijs en studenten), het geven van begeleiding aan studenten of promovendi (11%), vergaderen (10%), congressen (8%) en het lezen van literatuur (4%) (EIM, 2007).

Wanneer HBO/WO docenten het hebben over administratie, doelen zij op het afhandelen van e-mail, urenregistratie, het bedienen van blackboard (bijv. uploaden collegesheets) en het registreren van cijfers in een centraal systeem. In de focusgroepen (zie Hoofdstuk 6 en Intomart Gfk, 2012b) bleek dat registratie van studentresultaten geen wezenlijke bron van regeldruk was voor docenten in het HBO en WO.

Deze indeling in taken is zeer algemeen en biedt weinig mogelijkheden om irritante regels te koppelen aan daadwerkelijk bestede tijd aan deze regels. Te verwachten valt dat regels rondom accreditatie en tijdschrijven/urenregistratie een tijdsinvestering met zich

meebrengen. Andere irritante regels hebben mogelijk geen directe relatie met tijdsbesteding – en zijn om andere redenen hinderlijk. Regels rond aanstelling van docenten en regels over het gewicht van publicaties waren bijvoorbeeld irritant omdat zij docenten belemmerden in hun professionele vrijheid (ITS, 2008).

## 4.6 Beleefde regeldruk in andere beroepsgroepen

Om de bevindingen over beleefde regeldruk nader te kunnen duiden, worden de percepties van leraren vergeleken met dat van publieke professionals in andere beroepsgroepen, waaronder zorg, welzijn, sociale zekerheid en veiligheid. Hiertoe worden drie intersectorale onderzoeken besproken. Er bleek sprake van een opvallende consistentie: professionals ergerden zich niet of nauwelijks aan administratie die met het primaire proces samenhing. Zij vonden deze belangrijk en waren er weinig tijd aan kwijt. Wanneer zij zich hieraan toch ergerden, was de ergernis gericht op een moeizame uitvoering (falende systemen, dubbelingen). Administratie rondom secundaire taken (tijdschrijven werd vaak als voorbeeld genoemd) is in elke beroepsgroep een ergernis. Deze bevindingen sluiten naadloos aan op de bevindingen in het onderwijs.

In een onderzoek door EIM (2009b) werd de tijdsbesteding en irritante regels en taken onder acht professionals gemeten. Het betrof professionals in het onderwijs (een basisschooldirecteur en drie docenten uit het PO, VO en MBO), professionals in de zorg (verzorgende in een verzorgingstehuis en verpleegkundige in ziekenhuis) en welzijn (inkomensconsulent bij gemeentelijke sociale dienst) en een bevelvoerder van de brandweer. De professionals ergerden zich weliswaar aan administratieve taken, maar geen van de professionals gaf aan hieraan veel tijd kwijt te zijn. In veel gevallen ging het om registratie die nauw verbonden was met het primaire proces: docenten noemden het bijhouden van cijferlijsten en het registreren van absenties; de inkomensconsulent de registratie van cliëntgegevens bij de intake; en de verpleegkundigen de voedingregistratie. Wat verder opviel was dat professionals zich lang niet alleen ergeren aan administratie, maar ook aan inhoudelijke taken. Inhoudelijke taken waaraan de professionals zich ergerden waren bijvoorbeeld nakijkwerk en surveilleren (docenten), huishoudelijke taken (verzorgenden) en team-overleggen (alle professionals).

In een intersectoraal vergelijkend onderzoek naar registratieverplichtingen voor professionals in de zorg, het speciaal onderwijs en de sociale zekerheid (UWV) concludeerde Ecorys (2006) dat professionals in alle drie de sectoren geen problemen hadden met registratie van het primaire proces. Veruit de meeste registratietijd van professionals gaat zitten in registratie van dit primaire proces: patiëntendossiers (zorg), leerlingvolgsysteem (speciaal onderwijs) en cliëntendossiers (sociale zekerheid). Deze vormen van registratie werden als relevant en weinig irritant gezien. Wanneer er toch irritatie ontstond ten aanzien van registratie van het primaire proces had deze betrekking op inefficiëntie van processen: (dubbelingen, papieren dossiers, onduidelijke procedures, verschillende formats voor registreren). Genoemde oplossingsrichtingen hadden dan ook in alle drie de beroepsgroepen betrekking op vereenvoudiging van registratie, digitalisering/automatisering en het voorkomen van dubbele registratie. Administratieve handelingen rondom secundaire processen, zoals tijdschrijven, konden wel rekenen op een hoge mate van irritatie vanwege de inhoud. Deze werden beschouwd als overbodig en niet als kerntaak.

Noordegraaf en Sterrenburg (2009) legden vier onderzoeken naast elkaar waarin was gekeken hoeveel tijd professionals besteden aan administratie en de ervaren belasting hiervan. Het ging om de beroepsgroepen: wijkagenten, rechercheurs, huisartsen, medisch specialisten en verpleegkundigen. De tijdsbesteding aan administratie varieerde van 20% (verpleegkundige, medisch personeel en wijkagenten) tot 30 a 40% (huisartsen en

**rechercheurs). Geen van de beroepsgroepen ergerde zich aan de tijdsbesteding en door allen werd de relevantie van de registratie benadrukt. De ergernissen die zij uitten hadden – wederom – betrekking op de wijze van uitvoering: gebruiksonvriendelijke systemen (wijkagenten, rechercheurs), verschillende formats van zorgverzekeraars (huisartsen, medisch specialisten) en het dubbel en handmatig moeten registreren (verpleegkundigen). Noordegraaf en Sterrenburg concludeerden dat de kern van de onvrede van professionals over verantwoording en registratie ligt in de beleving dat zij niet aan hun 'echte' werk toekomen. Het gaat dan niet om het principe van registreren – dat werd door alle beroepsgroepen als relevant gezien – maar om het gemak van uitvoering.**

# 5 Professionaliteit van leraren

**Samenvatting professionaliteit van leraren**

- Leraren lijken tevreden over de mate van zelfstandigheid in hun vak. Zij ervaren voldoende invloed voor wat betreft hun werk binnen de klas. Zij lijken echter weinig invloed te hebben op de schoolorganisatie
- Leraren hebben een sterke, intrinsieke motivatie en het merendeel is zeer tevreden met het werk. De werktevredenheid van leraren in het MBO is lager dan in de overige sectoren
- Vergeleken met andere beroepsgroepen ervaren leraren een hoge werkdruk.
- Leraren lijken een brede taakopvatting te hebben; zorgtaken en registratie worden gezien als een logisch onderdeel van het vak van leraar
- Het merendeel van de leraren in het PO en VO beschikt over voldoende competenties om goed les te kunnen geven. Er zijn aanwijzingen dat zij ten aanzien van andere criteria, zoals tijdmanagement en *self effectiveness*, lager scoren
- Hoewel leraren leergierig zijn, besteden zij minder tijd aan professionalisering dan op basis van cao-afspraken verwacht zou mogen worden

Hoe leraren denken over bureaucratie wordt mogelijk beïnvloed door hoe zij denken over hun eigen professionaliteit. De kernvraag hierbij is: hoe beleven leraren hun eigen vak en op welke wijze is deze perceptie mogelijk van invloed op de door hen beleefde bureaucratie? Het tweede deel van deze vraag komt in Hoofdstuk 7 aan bod.[18]

Onder 'publieke professionals' worden professionals verstaan die werken met individuele burgers (leerlingen, patiënten, cliënten) en die tegelijkertijd een maatschappelijk doel dienen (onderwijs, gezondheid, welzijn, veiligheid), die behoren tot een min of meer geformaliseerde beroepsgroep en in dienst zijn van een publieke of maatschappelijke organisatie (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009). Over wat 'professionaliteit' precies behelst bestaat in de literatuur weinig consensus. De meest gangbare interpretaties richten zich op drie onderdelen: kenmerken van de professie, de professional en professionalisering.

1. Professionaliteit kan betrekking hebben op de status van een vakgebied, ook wel aangeduid als institutionele professionaliteit (Hoogeveen, 1999); oftewel de **professie**. Hiervan is sprake wanneer er een beroepsvereniging is, er gedragscodes voor die beroepsgroep bestaan en er andere tekenen zijn dat het om een serieus en erkend gebied gaat. Volgens deze definitie het beroep van leraar overigens geen professie (Simons, z.d.).
2. Ten tweede kan professionaliteit betrekking hebben op de individuele professionaliteit; oftewel kenmerken van de **beroepsbeoefenaar** (Carlgren, 1999; Hoogeveen, 1999). Deze kenmerken zijn bijvoorbeeld de deskundigheid en kwaliteit van de leraar; het kunnen reflecteren op het eigen functioneren en op de doelen van het onderwijs; verantwoordelijkheid willen dragen voor vakinhoud en schoolbeleid; en deze in teamverband kunnen realiseren (Carlgren, 1999; Bergen, Giesbers & Morsch, 1987; Senge, 1990).
3. De derde benadering, ten slotte, richt zich op de professionele ontwikkeling van professionals: de **professionalisering** (Simons, z.d.). Hierbij gaat het om ontwikkeling in

[18] Zie paragraaf 7.10: Mogelijke relaties tussen beleefde bureaucratie en professionaliteit.

formele zin, middels opleiding en scholing; en om ontwikkeling in informele zin, bijvoorbeeld door te reflecteren op het eigen werk, mee te kijken met collega's en het bijhouden van/bijdragen aan vakliteratuur.

Om deze drie benaderingen nader te operationaliseren, zijn de vijf componenten van Kelchtermans (1994) gebruikt. Kelchtermans onderscheidde de volgende componenten van professionaliteit en vakbeleving: zelfbeeld, tevredenheid met het werk, motivatie, taakopvatting en oordeel over de kwaliteit van het eigen handelen.
Zelfbeeld is ten behoeve van deze studie gespecificeerd naar 'autonomie', aangezien dit onderwerp brede belangstelling geniet in de Nederlandse en internationale literatuur. Hierbij gaat het om de status van de professie; de professionele handelingsruimte die leraren hebben (omtrent het curriculum, onderwijsdoelen en lesmethoden); en de mate van ervaren controle, verantwoording en zelfstandigheid (Ball, 1993). De andere vier componenten zijn overgenomen. Tot slot is 'professionalisering' als extra component toegevoegd.
Achtereenvolgens worden de volgende componenten van professionaliteit en vakbeleving besproken: (1) Autonomie; (2) Motivatie; (3) Werktevredenheid en beroepstrots; (4) Werkdruk; (5) Taakbeleving; (6) Deskundigheid en kwaliteit; en (7) Professionalisering.
Er is empirisch (dat wil zeggen, gebaseerd op systematisch verzamelde percepties van leraren zelf) onderzoek voorhanden over de beleefde werkdruk, arbeidssatisfactie en beroepstrots. Minder onderzoek is er uitgevoerd naar de beleefde deskundigheid en kwaliteit. Over autonomie van leraren is veel geschreven, maar vrijwel geen van die literatuur is gebaseerd op empirisch materiaal: de literatuur grotendeels gebaseerd is op het herkennen van trends op macroniveau, theoretisering en veronderstellingen. Over de taakopvatting van leraren is nauwelijks onderzoek beschikbaar.
Tussen sectoren verschillen de taken, rollen en verantwoordelijkheden van leraren sterk. Waar mogelijk is in onderstaande tekst onderscheid gemaakt tussen sectoren. Veruit het meeste onderzoek is gedaan naar leraren in het PO en VO. Hierdoor was het in deze sectoren beter mogelijk onderzoeken met elkaar te vergelijken waardoor er een betrouwbaarder beeld ontstond, dan ten aanzien van professionaliteit van leraren in het BVE, HBO en WO.

## 5.1 Autonomie

Zoals gezegd is er veel geschreven *over* de autonomie van leraren, maar komen zij hierover zelf maar nauwelijks aan het woord. Opvallend is op dat diverse ontwikkelingen, zoals autonomievergroting voor scholen, schaalvergroting en prominentere rol van ouders wijzen in de richting van een afgenomen autonomie, maar dat het weinige beschikbare empirische materiaal suggereert dat leraren zelf nog steeds voldoende autonomie en zelfstandigheid zeggen te ervaren.

*Veranderingen in de autonomie van leraren: wereldwijd en in Nederland*
De professionaliteit, de status en de autonomie van leraren is in de afgelopen vijf decennia veranderd. Hargreaves (2000) definieerde vier tijdperken die volgens hem in veel delen van de wereld gelijk zijn (zie tabel 5.1). De ontwikkeling van de professionaliteit van leraren in Nederland over de laatste 50 jaar loopt tot zekere hoogte op met die in andere westerse landen.
Tot de jaren '60 was de leraar een welwillende, zeer gecommitteerde amateur, die het vak leert door oudere leraren en door 'trial and error' en niet door professionele educatie.
In de jaren '60 tot '80 werden leraren hoger opgeleid en groeide het maatschappelijk aanzien van leraren. Zij konden rekenen op een grote autonomie en groot sociaal aanzien en genoten een grote mate van vertrouwen door de bevolking en de overheid. Leraren werkten zeer

individualistisch – er was nauwelijks sprake van teams – en zij bepaalden zelfstandig en onafhankelijk de inhoud en pedagogiek van hun lessen.
Vanaf de jaren tachtig werden er onder invloed van maatschappelijke veranderingen (samenstelling bevolking, verwachtingen van ouders) steeds meer sociale taken toegevoegd aan de verantwoordelijkheden van leraren. Ook werden leerlingen gestimuleerd in groepsverband te werken en gebruik te maken van ICT: dit betekent dat leraren op een andere wijze moesten lesgeven dan zij zelf geleerd hadden. Voor de leraar betekende dit dat hij zich in een onzekere tijd bevond, met nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Om met deze onzekerheid om te gaan werden leraren gestimuleerd – intrinsiek, maar ook door overheids- en schoolbeleid – om minder individualistisch te werken en samenwerking te zoeken met collega's. Vanuit overheden ontstond er een grotere bemoeienis met lesinhoud en pedagogiek en een grotere verantwoordingsplicht (Hargreaves, 2000).

Tabel 5.1: Vier perioden van professionele ontwikkeling van leraren (Hargreaves, 2000)

| Tijdsperiode | Type professional | Beschrijving |
|---|---|---|
| Tot de jaren '60 | Pre-professionele periode | • Leraar als welwillende, zeer gecommitteerde amateur<br>• Informele educatie |
| Jaren '60 – jaren '80 | De autonome professional | • Professionalisering van leraar en opleiding<br>• Groeiend maatschappelijk aanzien en vertrouwen<br>• Hoge mate van zelfstandigheid en individualisme |
| Jaren '80 – ca. 2000 | De collegiale professional | • Toenemende complexiteit van de omgeving<br>• Leraar gestimuleerd samenwerking te zoeken met collega's |
| Vanaf 2000 | De post-professionele of postmoderne periode | • Diverse en complexe leerlingpopulatie, de beschikbaarheid van vele leermethoden<br>• Veel sociale actoren die iets te zeggen hebben over het onderwijs |

Ook in Nederland is de laatste twintig jaar veel veranderd, ten aanzien van de maatschappelijke status van het leraarschap, de rol van de leraar en de schoolorganisatie. Globaal zijn de hierboven geschetste, internationale ontwikkelingen vergelijkbaar met de ontwikkelingen in Nederland. Cultureel bezien is het beeld van de leraar als autonoom persoon, de expert en baas in het klaslokaal, met een hoog sociaal aanzien en bijbehorende beloning sinds de jaren '90 tanende. In 1995 spraken Sleegers en Wesselingh van een 'erosie van het beeld van de professional'.
Ook de rol van de leraar is veranderd. Onder invloed van onder meer de Tweede Fase in het VO moesten leraren zich van autonome professionals binnen de muren van hun klaslokaal ontwikkelen tot coöperatieve, collegiale professionals (Van Veen, Sleegers, Bergen & Klaassen, 2001). En van een klassikale instructie waarin de leraar als 'kennisexpert' functioneerde, werd er toegewerkt naar vormen waarin de leraar het leerproces faciliteert (Van Veen, Sleegers, Bergen & Klaassen, 2001).
De verhoogde zeggenschap van ouders kan volgens sommige auteurs tot extra regeldruk en verantwoordingslasten leiden (Addi-Raccah & Arviv-Elyashiv, 2008). Doordat het verschil in opleidingsniveau tussen leraren en ouders kleiner is geworden (ouders zijn vaker minstens

even hoog opgeleid), is de status van de moderne leraar niet meer vanzelfsprekend (Elchardus, Huyge, Kavadias, Siongers & Vangoidsenhoven, 2009; Klerks, 2010). Leraren moeten zich ten aanzien van ouders bewijzen als professional. Ook het feit dat er steeds meer nadruk is gekomen op toetsbare vakken, zoals taal en rekenen, betekent volgens sommige auteurs dat de persoonlijke bewegingsvrijheid van leraren wordt ingeperkt, door de sterkere focus op targets en toezicht op prestaties (Stevenson, 2007).
Een verwachte implicatie van het vergroten van de autonomie van scholen, was dat dit ook de professionaliteit van leraren ten goede zou komen (Sleegers & Wesselingh, 1995). Hoewel er weinig onderzoek is gedaan naar de consequenties van decentralisaties en autonomievergroting van scholen voor de professionaliteit van leraren, lijkt het erop dat de autonomie voor leraren door de autonomievergroting van scholen eerder is af- dan toegenomen. De autonomievergroting leidde tot een versterkt management, meer beleidsplannen en meer verantwoording, terwijl de invloed die leraren konden uitoefenen op de inhoud en de doelstellingen van het onderwijs niet toenam (Sleegers & Wesselingh, 1995; Van Veen, Sleegers, Bergen & Klaassen, 2001). Volgens de Onderwijsraad (2007) was door de vergrote autonomie van scholen het schoolmanagement belangrijker geworden als beleidsmaker; door leraren werd de term ‘klein Zoetermeer’ gebezigd.

### 5.1.1 Leraren over autonomie en zelfstandigheid

Ondanks de ontwikkelingen en trends die op het eerste gezicht leiden tot ‘afkalving’ van de autonomie van leraren, suggereert het weinige beschikbare empirische materiaal dat het in Nederland in de praktijk wel meevalt met de beleefde autonomie van leraren. Binnen de muren van hun klas geven leraren aan nog steeds grotendeels zelf kunnen bepalen hoe zij hun les inrichten. Wel wordt er wisselend – en overwegend negatief – gesproken over de invloed die zij hebben op het schoolbeleid.
In 2006 gaf 80 tot 87% van de leraren in alle onderwijssectoren aan tevreden te zijn met de mate van zelfstandigheid en/of verantwoordelijkheden (Onderwijsraad, 2007; BZK, 2006). Hiermee was de onderwijssector representatief voor de gehele overheid. Binnen de gehele overheidssector (Rijk, gemeenten, provincies en onderwijs) lag het gemiddelde percentage medewerkers dat tevreden was met de mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid op 83%.
Leraren uit het WO ervoeren de grootste mate van autonomie (4,3 op een vijfpuntsschaal), gevolgd door leraren uit het HBO (3,98) (Vrielink & Hogeling, 2008). Leraren uit het PO (3,8), MBO (3,77) en VO (3.72) ervoeren weliswaar minder autonomie dan hun WO en HBO-collega’s, maar waren hier nog steeds positief over. Ook in 2009 gaven leraren gemiddeld over de sectoren heen voldoende zelfstandigheid te ervaren (BZK, 2010). 45% Van de leraren noemde dit als het aspect waarover zij het meest tevreden waren. Leraren zijn nog steeds van mening ‘baas in eigen klas’ te zijn, zo werd ook tijdens de focusgroepen ten behoeve van deze studie opgemerkt (Intomart GfK, 2012b).
Een vergelijkbaar beeld kwam naar voren in onderzoek naar de handelingsvrijheid van MBO-leraren (McDaniel, Neeleman, Schmidt & Smaling, 2009). In dit onderzoek werden verschillende beroepsgroepen vergeleken aan de hand van vijf krachten die de professionele ruimte zouden bepalen, te weten verplichte permanente educatie; wettelijk vastgestelde handelingsregels; regels vanuit de branche; invloed van de werkgever op de inhoud van het werk; en invloed van de markt (cliënten/concurrentie). Op basis van dit model bleek dat MBO-leraren de meeste handelingsvrijheid hadden, in vergelijking met onder meer verpleegkundigen, politieagenten, advocaten en medewerkers van kinderdagverblijven. In vervolgonderzoek bleek dat MBO-docenten ook nauwelijks zorgen hadden over de professionele ruimte (McDaniel, Immers, Neeleman & Schmidt, 2010).

De beleefde autonomie, zelfstandigheid of handelingsruimte binnen de klas betekent overigens niet dat leraren ook ervaren breder invloed te hebben binnen de schoolorganisatie. Deze invloed wordt mogelijk als beperkt ervaren. In een focusgroeponderzoek onder 24 leraren uit het PO, VO, BVE en HBO (Intomart GfK, 2012a) gaven leraren aan weinig invloed te hebben op hoe het onderwijs vormgegeven wordt. Ontevredenheid met het schoolmanagement leefde vooral onder de geïnterviewde leraren uit de BVE-sector en het HBO. Recent bleek uit een enquête onder HBO-docenten dat zij weliswaar input konden geven op (beleids)processen, maar dat hiermee naar eigen zeggen weinig gebeurde: '*Geluisterd wordt er doorgaans wel. Voor kennisgeving aannemen ook.*' (AOb, 2012, p. 5).

## 5.2 Motivatie

In deze paragraaf staat de cultuur van de beroepsgroep centraal: wat motiveert leraren? En in hoeverre wijkt hun motivatie af van dat van andere beroepsgroepen?

### 5.2.1 Intrinsieke motivatie

Met name in het PO, VO en MBO zijn leraren intrinsiek gemotiveerd door leerlingen en/of hun vakgebied; het leraarschap wordt beschreven als een 'roeping' (Hoogeveen, 1999; Ecorys, 2004; Stichting Beroepskwaliteit Leraren, 2006; Vogels, 2009; Elchardus, et al, 2009).
Een groot nationaal, web-based onderzoek (ingevuld door meer dan 12.000 mensen uit het onderwijs) wees uit dat de intrinsieke motivatie voor leraren in het PO, VO en BVE afweek van dan dat van docenten in het HBO en WO. Voor leraren in het PO, VO en BVE stond het belang en welzijn van de leerling centraal (zo stond de stelling 'Ik wil leerlingen een goede toekomst geven' bij deze sectoren hoog in de top tien). Docenten in het HBO en WO vonden zelfontplooiing vaker belangrijk (hier stond de stelling 'Ik wil mijzelf kunnen ontplooien in mijn werk' hoog in de top tien) (Stichting Beroepskwaliteit Leraren, 2006).
Binnen het VO werden enkele accentverschillen gevonden: op het havo en vwo zaten vooral leraren die vakinhoudelijk gedreven waren (*de didactische leraar*), terwijl in het VMBO en praktijkonderwijs vooral leraren werkzaam waren die gemotiveerd zijn vanwege leerlingontwikkelingen (*de pedagogische leraar*). Leraren met minder ervaring haalden daarnaast meer voldoening uit de omgang met leerlingen; terwijl leraren met meer ervaring vaker sterk vakinhoudelijk gedreven waren (Vogels, 2009).
Maar of het nu gaat om de ontwikkeling van leerlingen, de liefde voor de vakinhoud of om zelfontplooiing, leraren kozen vooral voor een baan in het onderwijs vanwege de arbeidsinhoud (genoemd door 86% van de leraren in de BZK-monitor) (Vogels & Bronneman-Helmers, 2006). Twee andere belangrijke motieven waren de mate van zelfstandigheid en/of verantwoordelijkheid (genoemd door 77%) en de sfeer op het werk (66%).

### 5.2.2 Waarden van leraren in vergelijking met andere beroepsgroepen

Een interessant onderzoek naar de motivatie van leraren betreft een Vlaams onderzoek onder leraren in het primair onderwijs. Hierin werden leraren gevraagd wat zij belangrijk vonden in hun beroep en werden zij vergeleken met niet-leraren met een vergelijkbaar opleidingsniveau. Enkele opvallende verschillen waren dat leraren minder waarde hechtten aan autonomie, leiding geven, concurrentie, macht en invloed en verantwoordelijkheid. Ook aan carrièremogelijkheden en promotiekansen werd door leraren minder belang gehecht dan door niet-leraren (Elchardus, et al., 2009).
Daarentegen vonden leraren het juist veel belangrijker dan andere beroepsgroepen om werkzekerheid te hebben, een goede tijdsindeling/werkritme te hebben, een goede balans tussen werk en gezin te hebben – en hechtten zij meer waarde aan de vakantieregeling en het

hebben van weinig stress. Ook vonden leraren de sociale aspecten van het vak belangrijker dan niet-leraren: werken in teamverband, contacten met leerlingen en andere stakeholders. Deze verschillen zijn niet enkel te verklaren door het grote aandeel vrouwen in het PO (wat in Vlaanderen evenzeer het geval is als in Nederland): ook wanneer statistisch gecorrigeerd werd voor geslacht, bleven de verschillen tussen leraren en niet-leraren bestaan. Mannen in deze sector onderscheidden zich dus van mannen in andere sectoren door een oriëntatie die gericht is op evenwicht tussen werk en gezin, stabiliteit en zekerheid; en weinig oriëntatie op concurrentie en leiderschap. De auteurs vatten bovenstaande bevindingen samen met de beschrijving van het leraarschap: 'Een roeping zonder stress'.
Hoewel er – helaas – geen vergelijkbaar onderzoek is uitgevoerd onder Nederlandse leraren, is er weinig reden om aan te nemen dat de cultuur onder Vlaamse leraren drastisch zou afwijken van de cultuur onder Nederlandse leraren. Ook Nederlandse leraren lijken sterker gemotiveerd door de inhoud van het werk dan door promotiemogelijkheden, afgaande op de weerstand die werd geuit op de plannen rondom de prestatiebeloning (Intomart Gfk, 2012b; zie ook Hoofdstuk 6). Door sommigen werden leraren getypeerd als risicomijdend en 'geen thrill seekers'.[19]
De BZK-monitor (2010) inventariseerde welke redenen medewerkers in het onderwijs (waaronder leraren uit alle onderwijssectoren), het openbaar bestuur (o.a. Rijk en gemeenten) en medewerkers in de sector veiligheid (defensie, politie) hadden om te kiezen voor een baan of om juist uit te stromen. Opvallend was dat medewerkers uit het onderwijs en het openbaar bestuur niet zoveel van elkaar verschilden. De verschillen met medewerkers uit de sector veiligheid waren aanzienlijk groter. Inhoudelijk interessant werk was in alle drie de sectoren de voornaamste motivatie. Uitdagend werk was een belangrijke motivator in de veiligheidssector, terwijl het kunnen combineren van werk en privé belangrijke redenen waren om te kiezen voor een baan in het onderwijs en het openbaar bestuur. Het niet kunnen combineren van werk en privé en een hoge werkdruk waren tevens belangrijke uitstroomredenen voor onderwijsmedewerkers. Voldoende zelfstandigheid was een belangrijke motivator binnen het onderwijs en openbaar bestuur, terwijl werken in teamverband juist een belangrijke motivatie was voor medewerkers in de sector veiligheid. Tezamen suggereren deze resultaten dat het beeld dat voortkwam uit de Vlaamse studie met het motto 'een roeping zonder stress' ook van toepassing is op Nederlandse leraren. Omdat de beschikbare onderzoeken echter ofwel klein en kwalitatief van aard zijn, of niet specificeren naar sectoren kunnen er geen gefundeerde uitspraken worden gedaan over de waarden die onder Nederlandse leraren in het PO, VO, MBO, HBO en WO bestaan.

## 5.3 Werktevredenheid en beroepstrots

In de media wordt het beeld geschetst dat het beroep leraar in het PO en VO aan aantrekkelijkheid heeft ingeboet. Een laag salaris, beperkte carrièrekansen, een hoge werkdruk en afnemende autonomie zouden hier debet aan zijn (Vogels, 2009; Van Andel, 2008). Buiten klachten vanuit het onderwijs zelf, zijn er ook klachten op het onderwijs en de leraren zelf: een laag niveau van lerarenopleidingen, een dalende kwaliteit van het onderwijs, kritiek op rekenvaardigheden en het beeld van leraren als een klagende beroepsgroep – ondanks lange vakantiedagen en korte werkdagen (Schoenmaker & Lieskamp, 2011; Vogels, 2009). Leraren geven soms aan moedeloos te worden van de negatieve beeldvorming; volgens hen wordt er in de media en politiek te negatief bericht over onderwijs (De Wit, 2006; Van Andel, 2008).

[19] Expert-meeting prof. Dr. M. Vermeulen (IVA Tilburg).

**Het overwegend negatieve beeld dat wordt geschetst in media (zie kader ter illustratie) komt niet overeen met het beeld dat uit systematischer onderzoek naar voren komt. Leraren geven aan blij te zijn met hun beroep (Van der Ploeg & Scholte, 2003; Regioplan, 2008; Vogels, 2009; Schoenmaker & Lieskamp, 2011).**

**Greep uit nieuwsberichten tussen 2009 en 2012 (bron: nu.nl)**

"Leraren klagen over opleiding" (10-09-2009)
"Leraren hebben het te druk" (08-09-2009)
"Leraren redelijk tevreden met werk" (07-07-2009)
"Leraren hebben minder plezier in werk" (07-04-2009)
"Veel leraren (MBO) ontevreden over eigen invloed" (16-09-2009)
"Veel docenten in het VO ontevreden" (19-10-2011)
"Leraren basisonderwijs vaker ziek" (17-03-2012)

**De diverse onderzoeken laten zien dat het aandeel leraren dat tevreden is met het werk en trots is op het vak varieert tussen de 75% tot ruim 80% (Van Bergen, Van der Meer & Van Otterloo, 2008; Vogels, 2009; BZK, 2010; Schoenmaker & Lieskamp, 2011; Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011).**
**Een mogelijke verklaring voor de discrepantie tussen media, vakbonden en wetenschappelijke studies is dat de media en vakbonden met name oudere en ontevreden leraren aan het woord laten en dat deze groep hiermee niet representatief is voor de gehele beroepsgroep. 30% van de VO-leraren die meededen aan een enquête van het SCP was lid is van een vereniging op het eigen vakgebied en 4% was aangesloten bij BON. Het bleek dat oudere leraren en leraren met meer ervaring vaker aangesloten waren bij dit soort verenigingen dan jongere leraren (Vogels, 2009).**

*Verschillen in werktevredenheid tussen sectoren*

**Tussen de onderwijssectoren zijn de verschillen relatief klein, maar wel hardnekkig (zie tabel 5.2). Het PO en WO kennen over de jaren heen de hoogste tevredenheid, terwijl de tevredenheid in het MBO consistent het laagst is. Leraren in het VO en HBO zitten hier net tussen in (BZK, 2006; 2010; Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011). Hiermee scoren leraren uit het VO, MBO en HBO doorgaans onder het gemiddelde van de totale overheidssector (Vrielink & Hogeling, 2008; Ministerie van BZK, 2006; 2008).**
**Dit beeld is consistent met detailinformatie over tevredenheid ten aanzien van werkstress, primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, inhoud van het werk, relaties met collega's, loopbaanontwikkelmogelijkheden en de wijze waarop in de organisatie leiding wordt gegeven. Het PO scoorde van alle onderwijssectoren op de meeste onderdelen het hoogst, terwijl er in het MBO de meeste ontevredenheid zit. De tevredenheid onder universitaire docenten was op vrijwel alle onderdelen hoger dan dat van docenten in het HBO (Onderwijsraad, 2007; BZK, 2006).**

Tabel 5.2: Percentage leraren dat tamelijk of zeer tevreden is met de baan (Bron: BZK, 2010)

| | 2000 | 2002 | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| PO | 71 | 78 | 80 | 77 | 80 | 81 |
| VO | 61 | 70 | 75 | 70 | 71 | 79 |
| MBO | 62 | 69 | 72 | 67 | 68 | 75 |
| HBO | 68 | 69 | 78 | 71 | 74 | 79 |
| WO | 67 | 75 | 78 | 76 | 78 | 80 |
| Overheid algemeen | 65 | 73 | 77 | 72 | 75 | 79 |

Sinds 2000 is in alle sectoren de arbeidssatisfactie is toegenomen. Tussen 2007 en 2009 nam vooral de tevredenheid in het VO, MBO en HBO toe, waardoor het verschil met het – altijd hoog scorende – PO en WO kleiner is geworden (BZK, 2008; 2010). Voor het HBO is dit beeld consistent met ander onderzoek, waaruit bleek dat tussen 2000 en 2005 de werktevredenheid was toegenomen (Ridderbos, 2009).
Echter, voor het MBO liet een ander onderzoek zien dat de werktevredenheid tussen 2005 en 2007 was afgenomen – waar BZK het heeft over een lichte stijging (Jansen & Gemmeke, 2007). Hoe de exacte ontwikkeling ook zij, in vergelijking met de andere sectoren blijkt uit alle beschikbare onderzoeken dat er in het MBO de grootste ontevredenheid zit.
Die ontevredenheid in het MBO richt zich op het werk, maar eveneens op de organisatie: in 2011 was 48% van de MBO-leraren (zeer) tevreden met de schoolinstelling (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011). In de andere sectoren waren leraren positiever over de school: 63% van de leraren in het VO en HBO was (zeer) tevreden met de schoolinstelling en in het PO was dit 74% (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011).

## 5.4 Werkdruk

Hoewel de exacte percentages, aantallen en scores licht variëren, is het algemene beeld dat net iets minder dan de helft van de leraren in het PO, VO, MBO en HBO een (zeer) hoge werkdruk ervaart. Hoewel er minder onderzoek is uitgevoerd onder docenten in het WO suggereert het weinige onderzoek dat voorhanden is dat de werkdruk onder deze beroepsgroep lager ligt dan in de overige sectoren. Het gaat hier om 'beleefde' werkdruk; een subjectieve perceptie.
Over alle onderwijssectoren heen wordt werkdruk door bijna de helft van de leraren genoemd als het aspect waarover men het minst tevreden is (BZK, 2010). Hiermee lag dit percentage aanmerkelijk hoger dan in andere overheids- en marktsectoren (variërend van 17% in de sector 'veiligheid' tot 29% in 'zorg en welzijn'). Andere onderzoeken schetsen een vergelijkbaar beeld. Een onderzoek onder leraren in het PO en VO schetste dat leraren in het PO en VO vaker een onacceptabel hoge werkdruk te ervaren (ruim 40%), dan medewerkers in andere sectoren, waaronder de zorg, overheid en zakelijke dienstverlening (gemiddeld 13%) (Van Grinsven, Elphick & Van der Woud, 2012). En onderzoek onder HBO-docenten wees uit dat 44% van deze groep leraren een zeer hoge werkdruk ervoer, versus 19% bij de algemene beroepsbevolking (Ridderbos, 2009).
De beleefde werkdruk van leraren varieert tussen sectoren & schooltypen, leeftijd & ervaring van leraren en type aanstelling. Deze verschillen komen in de volgende paragrafen aan de orde.

### 5.4.1 Verschillen tussen sectoren & schooltypen

De beleefde werkdruk is het laagst in het WO (minder dan 30% van de docenten ervaart een zeer zware werkdruk). Het VO, MBO en HBO hebben het grootste aandeel leraren (circa 45%) dat te kampen heeft met een hoge werkdruk. Het PO valt hier tussenin (circa 40%). Per sector worden relevante onderzoeksresultaten besproken. Waar mogelijk is getracht een ontwikkeling te signaleren.

*Beleefde werkdruk in het PO*

Door de jaren heen is er een consistente groep van circa 40% van de leraren in het PO dat de werkdruk als een zwaar of zeer zwaar ervaart. In 2008 bleek 40% van de leraren in het PO een (zeer) zware werkdruk te ervaren (SBO, 2008), in 2011 bleek een groep van 45% (zeer) ontevreden te zijn over de werkdruk (Scholen met Succes, 2011) en in 2012 was er een groep

van 41% die de werkdruk als onacceptabel hoog betitelde (Van Grinsven, Elphick & Van der Woud, 2012).
In het PO verschilt de beleefde werkdruk tussen leerjaren weinig en de onderzoeken zijn bovendien weinig consistent. Waar DUO Onderwijsonderzoek (Van Grinsven, Elphick & Van der Woud, 2012) concludeerde dat leraren die een onacceptabel hoge werkdruk ervoeren vaker werkzaam waren in de middenbouw (groep 3-5), bleek uit een online enquête (gehouden onder 14.000 leraren) dat de werkdruk juist het hoogst was onder leraren in de groepen 2, 4 en 6 (Scholen met Succes, 2011).
Werkdruk werd in het PO en in het VO vooral veroorzaakt door de niet-lesgevende taken, zoals vergaderingen en overleg, correctiewerk, de begeleiding van zorgleerlingen en mentoruren (Onderwijsraad, 2002; Van Grinsven, Elphick & Van der Woud, 2012)

*Beleefde werkdruk in het VO*
In het VO is een vrij consistente groep van circa 45% van de leraren die kampt met een (te) hoge werkdruk. Uit onderzoek van SBO (2008) bleek dat 44% van de leraren een (zeer) hoge werkdruk beleefde. In datzelfde jaar vond Regioplan dat 60% van de leraren in het VO vaak te veel werk moeten doen. Desondanks had slechts 22% daadwerkelijk problemen met de werkdruk en kampte 16% met werkachterstanden (Van Bergen, Van der Meer & Van Otterloo, 2008). Dit wekt de indruk dat de vraagstelling 'te veel werk moeten doen' geen valide graadmeter is om werkdruk te meten. In 2012 gaf 45% van de leraren in het VO aan een onacceptabel hoge werkdruk te ervaren (Van Grinsven, Elphick & Van der Woud, 2012), waarmee dit aandeel redelijk consistent lijkt.
Tussen schooltypen binnen het VO spreken verschillende onderzoeken elkaar tegen. Waar Regioplan (2008) vond dat leraren in het VMBO minder tevreden zijn, een hogere werkdruk en een grotere emotionele belasting ervaren dan leraren in andere schooltypen binnen het VO, suggereert DUO Onderwijsonderzoek juist dat leraren van de bovenbouw havo/vwo vaker een onacceptabel hoge werkdruk ervaren (Van Grinsven, Elphick & Van der Woud, 2012). Toekomstig onderzoek zou moeten uitwijzen of hier sprake is van een consistente tendens, een toevalstreffer (vanwege de gekozen steekproef), of dat andere factoren een rol spelen (bijvoorbeeld een veranderend lerarenkorps in termen van leeftijdsopbouw, verschillen in gemiddelde klassengroottes, of beleidsveranderingen die in een van beide schooltypen zijn doorgevoerd).

*Beleefde werkdruk in de BVE-sector*
Het aandeel leraren in de BVE-sector dat de werkdruk als (zeer) zwaar ervaart ligt rond de 45%. In 2005 en 2007 zijn twee onderzoeken uitgevoerd naar beleefde werkdruk onder MBO leraren (Jansen & Gemmeke, 2007). Beleefde werkdruk werd hier gedefinieerd als een hoog werktempo en veel werk, alsmede de emotionele belasting van het werk. Tussen 2005 en 2007 was het percentage leraren dat een (zeer) hoog werktempo en hoge werkhoeveelheid ervoer toegenomen van 31% naar 46%.[20] Het SBO kwam met vergelijkbare cijfers: in 2008 had 44% van de leraren in het MBO te kampen hebben met een (zeer) hoge werkdruk.
Ook het aandeel leraren dat een zeer hoge emotionele belasting ervoer nam toe, van 33% naar 39%. Mogelijke oorzaken van de hoge beleefde werkdruk zijn de onbalans tussen lesgebonden en niet-lesgebonden taken (40% van de leraren gaf aan hier last van te hebben) en de beperkte feedback die leraren van hun leidinggevende ervaren (56% van de leraren beoordeelde dit aspect als onvoldoende) (Jansen & Gemmeke, 2007).

[20] De auteurs spreken in dit verband over een 'risicogroep': de groep docenten die op een schaal van 0 tot 100 een score geeft aan werktempo en werkhoeveelheid van boven de 57,57.

*Beleefde werkdruk in het HO*

In 2008 ervoer in het WO 28% van de docenten een (zeer) hoge werkdruk, wat de laagste uitkomst is van de vijf onderwijssectoren (SBO, 2008). Onduidelijk is of dit komt doordat docenten in het WO daadwerkelijk minder werk, tijdsdruk of emotionele belasting ervaren, of dat zij beter in staat zijn hun taken op een efficiënte manier uit te voeren.

Het SBO (2008) vond dat 36% van de HBO-docenten een (zeer) hoge werkdruk beleefden. Hiermee scoorde het HBO in dit onderzoek gemiddeld ten opzichte van de andere sectoren. Andere onderzoeken, zowel voor als na 2008, noemen echter hogere percentages HBO-docenten die met een hoge werkdruk kampen. Het percentage 44% komt consequent terug, wat betekent dat de beleefde werkdruk in het HBO vergelijkbaar is met dat in het VO en MBO. De verschillende onderzoeken worden hier besproken.

Onder HBO-docenten zijn in 2000 en 2005 twee onderzoeken uitgevoerd naar beleefde werkdruk (Verbaan & Van Helvoort, 2000; Verhey en Gemmeke, 2005; Ridderbos, 2009[21]). Ook hier werd beleefde werkdruk gedefinieerd als een hoog werktempo en veel werk, alsmede de emotionele belasting van het werk. Uit het onderzoek uit 2000 bleek dat HBO-docenten een hogere werkdruk ervoeren dan de algemene beroepsbevolking. Oorzaken waren de beperkte mogelijkheden om verlof naar wens op te nemen en het regelen van werk- en rusttijden (Verbaan & Van Helvoort, 2000).

Tussen 2000 en 2005 bleef het percentage HBO-docenten dat kampte met een zeer hoog werktempo en een hoge hoeveelheid werk gelijk (circa 44%) (Ridderbos, 2009). Niettemin lag dit percentage in 2005 twee maal zo hoog als bij de algemene beroepsbevolking (namelijk 19%). De emotionele belasting van het werk nam wel significant af tussen 2000 en 2005 (van 29% van de docenten die hier veel last van hadden, naar 21%). Verder gaven HBO-docenten in 2005 aan meer te piekeren, maar ook meer plezier te hebben in hun werk, in vergelijking met de meting uit 2000 (Ridderbos, 2009). Een onderzoek uit 2012 onder 500 docenten in het HBO wees eveneens uit dat 44% een te hoge werkdruk ervaart (AOb, 2012), waarmee dit cijfer vrij consistent is.

### 5.4.2 Leeftijd & ervaring

Over het algemeen ervaren jongere leraren een minder hogere werkdruk dan 'oudere' leraren. Onderzoek van SBO (Vrielink & Hogeling, 2008) wees uit dat in het PO, VO, HBO en WO leraren in de leeftijdscategorie tussen 45 en 54 jaar de meeste werkdruk ervoeren. In de BVE-sector hadden leraren in de leeftijdscategorie 35-44 de hoogste beleefde werkdruk. Een mogelijke verklaring is dat voor leraren in deze leeftijdscategorieën de taken op het werk in combinatie met zorgtaken thuis voor een hogere ervaren werkdruk zorgen.

DUO Onderwijsgroep (2012) vond voor leraren in het PO geen verband met leeftijd, maar wel met het aantal jaar ervaring: PO-leraren die een onacceptabel hoge werkdruk ervaren, waren vaak 11-20 jaar werkzaam in het onderwijs (Van Grinsven, Elphick & Van der Woud, 2012). Een ander onderzoek bevestigde dit beeld: leraren met minder dan twee jaar werkervaring ervaren de minste werkdruk (Scholen met succes, 2011). De categorieën met meer dan twee jaar werkervaring verschilden onderling nauwelijks.

In het VO zijn diverse onderzoeken gedaan naar de relatie tussen leeftijd en werkdruk. Deze onderzoeken zijn niet geheel consistent met elkaar, maar het algemene beeld is dat oudere leraren een hogere werkdruk ervaren dan jongere leraren. DUO Onderwijsgroep (2012) stelde recent dat VO-leraren die een onacceptabel hoge werkdruk ervaren vaker ouder (45-54 jaar) zijn. Daarentegen kwam uit onderzoek van Regioplan (2008) naar voren dat VO-

[21] In de rapportages van Verbaan & Van Helvoort (2000) en Verhey & Gemmeke (2005) bleken een aantal fouten te zitten. In 2009 is een heranalyse van de originele data uitgevoerd (Ridderbos, 2009).

leraren tussen de 30 en 40 jaar het meeste last van een hoge werkdruk en werkgerelateerde stress hebben. VO-leraren boven de 40 ervoeren weer minder werkdruk, terwijl de ervaren werkdruk het laagst was onder de groep jonger dan 30 jaar.
Ook neemt de tevredenheid met het beroep af naarmate leraren meer ervaring hebben (Vogels, 2009) en voelen zowel oudere leraren (>50 jaar) als leraren met meer ervaring zich vaker beperkt door overheidsregels (Regioplan, 2008).
In het HBO ervoeren docenten in de leeftijdscategorie 45-54 de hoogste werkdruk (gedefinieerd als hoog werktempo en veel werk) (Verbaan & Van Helvoort, 2000). De werkdruk voor docenten boven de 55 lag weer lager.

### 5.4.3 Aanstelling

VO-leraren met een deeltijdaanstelling maken verhoudingsgewijs meer overuren dan leraren met een voltijdsaanstelling (Regioplan, 2008; Backbier et al, 2001b; Onderwijsraad, 2002).
VO-leraren met een kleine deeltijd aanstelling (minder dan 20 uur) ervaren minder werkdruk dan leraren met een grotere aanstelling. Leraren met een grote deeltijdaanstelling hebben vaker met een hoge werkdruk te kampen dan leraren met een voltijdaanstelling (Regioplan, 2008).
Deze bevinding is consistent met die onder leraren in het PO. Onder deze groep werd de hoogste werkdruk gemeten onder leraren met een grote deeltijdaanstelling (21 tot 30 uur), terwijl de beleefde werkdruk lager was onder leraren met een kleine deeltijdaanstelling (minder dan 20 uur) of een voltijdsaanstelling (31 tot 40 uur) (Scholen met Succes, 2011).
In een onderzoek onder HBO-docenten werd het onderscheid naar kleine of grote deeltijdbanen niet gemaakt. Hier gold dat docenten met een voltijdsaanstelling een hogere werkdruk ervoeren dan docenten met een deeltijdaanstelling (Verbaan & Van Helvoort, 2000). Ook hadden voltijdsdocenten meer problemen met het aanpassen van de werkuren aan privé.

### 5.4.4 Mogelijke oorzaken van een hoge werkdruk

De beleefde werkdruk voor leraren ligt aanzienlijk hoger dan dat van andere hoogopgeleide professionals. Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk.
De gemiddelde leraar werkt over een heel jaar genomen niet meer uren dan hij formeel zou moeten werken, op basis van de aanstelling (Onderwijsraad, 2002). De normjaartaak van 1659 uur dient – vanwege de vakanties – echter in 40 werkweken te worden uitgevoerd, wat betekent dat de gemiddelde full time werkweek uit 41,5 uur bestaat. Hier komt bij dat de werkdruk niet gelijkmatig over het jaar verspreid is, maar er sprake is van een piekbelasting, bijvoorbeeld aan het begin en einde van het schooljaar en rondom rapporten (Backbier, et al., 2001a; Onderwijsraad, 2002; Van Bergen, Van der Meer & Van Otterloo, 2008).
Een tweede mogelijke oorzaak heeft te maken met het gemak van de uitvoering, waarbij tekortschietende faciliteiten en ondersteuning een rol spelen (Onderwijsraad, 2002).
Ten derde is de mogelijkheid om de eigen werkzaamheden te kunnen plannen beperkt. Een leraar moet 's ochtends voor de klas staan en heeft niet de vrijheid – zoals in veel andere beroepsgroepen – te besluiten de werkdag anders in te delen en te beginnen met bijvoorbeeld inleeswerk of administratie. Dit maakt de emotionele of subjectieve belasting van het werk zwaar (Onderwijsraad, 2002). Dit aspect speelt in het WO minder, waar docenten onderwijs doorgaans afwisselen met andere taken (zoals onderzoek).
Ten vierde is het aantal leraren met een (grote) deeltijdbaan een verklaring voor de hoge werkdruk. Leraren met een deeltijdaanstelling werken naar verhouding vaker over en overdracht, overleg en afstemming met collega's kosten tijd, waardoor juist deze groep een

hoge werkdruk ervaart. Mogelijk is het grote aandeel deeltijders in het onderwijs een deelverklaring voor de hoge gemiddelde werkdruk van de beroepsgroep.
Ten vijfde spelen persoonlijkheidsaspecten mogelijk een rol. Tussen de onderwijssectoren varieerde het aandeel leraren dat met een zeer hoge werkdruk kampte tussen de 30 en 45%. Dit betekent dat het merendeel (55 tot 70%) hiervan geen of minder last heeft. Er is weinig bekend over de groep leraren die een hoge werkdruk ervaart. Leeftijd en omvang van de aanstelling spelen een rol, maar het is zeer wel mogelijk dat motivatie en deskundigheid ook een rol spelen. Mogelijk bestaat de groep leraren met een hoge werkdruk uit zeer enthousiaste leraren, die regelmatig extra werk op zich nemen. Het is ook mogelijk dat het hier om een groep leraren gaat die de capaciteiten mist om de werkzaamheden op een efficiënte manier uit te voeren. Vervolgonderzoek waarbij verschillende componenten van professionaliteit (waaronder motivatie en deskundigheid) als verklarende variabele worden meegenomen, zou in dezen waardevol zijn.

## 5.5 Taakbeleving

Er is weinig empirisch onderzoek beschikbaar waarin beschreven wordt welke taakopvattingen en beroepsbeelden leraren hebben. De weinige literatuur die beschikbaar is, beperkt zich bovendien tot het PO en VO. Drie typen taakbeleving worden onderscheiden in deze paragraaf: de wijze waarop leraren denken over hun taken binnen de klas; de wijze waarop zij denken over hun taken binnen de school; en ten slotte, vanwege de specifieke focus van dit rapport op regeldruk en administratieve lasten, de wijze waarop leraren denken over hun taken ten opzichte van registratie.

### 5.5.1 Taak- en rolbeleving binnen de klas

In beschrijvende zin kan gesteld worden dat taken van leraren zowel zijn toegenomen als in aard veranderd. In het PO zijn er extra vakken bijgekomen, de zorgtaak is uitgebreid en de wijze van lesgeven in het PO en vooral in het VO is verschoven van een primair kennisoverdragende naar een meer facilitaire rol. Het beschikbare onderzoek schetst het beeld van leraren die een brede taakopvatting hebben: zorgtaken, het faciliteren van leren en registratie zijn allen een logisch onderdeel van hun taak en rol als leraar.
Al in 1995 gaven leraren in de onderbouw van het PO aan dat zorg en opvoeden een integraal en bovendien prettig onderdeel van hun werk was (Hoogeveen & Portegijs, 1995; Hoogeveen, 1999). Dit gold met name voor vrouwen. De centrale rol van zorg bleek onder meer uit de top vier aspecten van het werk waar leraren het meeste belang aan hechtten: een goede sfeer in de klas, het motiveren van leerlingen, omgaan met verschillen in kennis en niveau, en omgaan met probleemleerlingen. Overigens gaven leraren toen ook al aan dat kinderen steeds drukker werden en dat er een ‘spectaculaire’ stijging was van leerlingen met problemen. Dit beeld is heden ten dage niet anders.
In een empirisch onderzoek onder 452 leraren in het VO werd in kaart gebracht welke impliciete waarden leraren hebben ten aanzien van hun vak (Van Veen, Sleegers, Bergen en Klaassen, 2001). Hierin werd onderscheid gemaakt tussen 1) een primaire oriëntatie van leraren op kennisoverdracht door de leraar; versus een primaire oriëntatie om leerlingen leren om te leren. En 2) een primaire oriëntatie op de opvoeding en ontwikkeling van leerlingen; versus een primaire oriëntatie op het bijbrengen van vakinhoudelijke kennis. Leraren bleken een sterkere oriëntatie hebben op het stimuleren van leerlingen om te leren, dan een oriëntatie op kennisoverdracht. Ook bleek de oriëntatie op vakinhoudelijke kennis iets groter te zijn dan de oriëntatie op opvoeding, maar dit verschil was aanmerkelijk kleiner. Hoewel er geen studies bekend zijn die een dergelijk onderzoek eerder hebben uitgevoerd en er dus niet met zekerheid iets gezegd kan worden over de ontwikkeling in dezen, ligt het voor

de hand dat de focus op het faciliteren van het leerproces en de relatief grote focus op morele/pedagogische ontwikkeling in de loop der jaren is toegenomen.
In een focusgroeponderzoek (Intomart GfK, 2012a) bleek de veranderende rol van de leraar in relatie tot leerlingen ('de leerling brengt meer in en docent heeft in vergelijking met vroeger minder kennis') en collega's ('leraren delen meer met elkaar') herkenbaar – en tevens gezien te worden als een positieve ontwikkeling.
Een kwalitatief onderzoek onder 21 Pabo-studenten[22] naar beroepsbeelden schetste het beeld dat aankomende leraren zich tijdens de studie zijn gaan realiseren dat het beroep 'leraar' meer omvat dan lesgeven alleen (Lindemann & Van de Berg, 2012). De aankomende leraren gaven aan dat hun initiële beeld van het beroep inmiddels was verbreed met het bieden van specifieke zorg en begeleiding voor individuele leerlingen en administratieve taken.

*Taakbeleving ten aanzien van registratie*

Anders dan sommige onderzoeken suggereren (zie bijvoorbeeld Visscher, Witziers & Scheerens, 2007) is er geen reden om aan te nemen dat leraren het registreren van leerlingvorderingen niet als onderdeel van hun primaire taak beschouwen. In dit onderzoek werden leraren gevraagd aan te geven hoeveel tijd zij besteedden aan diverse primaire en secundaire taken; echter, deze verdeling was door de onderzoekers vooraf gemaakt en taken – waaronder registratie – werden derhalve niet door leraren als 'secundair' aangemerkt. Sterker nog, het lijkt erop dat leraren de registratie van leerlingvorderingen als logisch onderdeel van hun vak beschouwen. Deze vorm van registratie werd weliswaar als belastend en tijdrovend gezien, maar werd tevens als zinvol beschouwd en zou ook worden uitgevoerd indien het niet verplicht was (Van Bergen, Van der Meer & Van Otterloo, 2008). De ergernissen van leraren richten zich primair op de vorm en de uitvoering van deze vorm van registratie: het soms dubbel moeten registreren van leerlingvorderingen, een gebrek aan faciliteiten en een gebrek aan tijd.
Leraren verschillen ten aanzien van het nut en gemak waarmee zij registreren. VMBO-leraren en oudere leraren (>50 jaar) gaven aan formulieren en systemen vaker gebruiksonvriendelijk te vinden (Van Bergen, Van der Meer & Van Otterloo, 2008). In de focusgroepen (zie Hoofdstuk 6) bleek onderscheid te bestaan tussen enerzijds leraren die registreren van leerlingvorderingen vooral gebruikten ten behoeve van de eigen lespraktijk – en anderzijds leraren die registratie puur voor de Inspectie zeiden te doen. De tweede groep was aanmerkelijk negatiever over de werklast die registratie met zich meeneemt. De meerwaarde van registreren voor leraren lijkt hiermee een belangrijke indicator voor de mate waarin leraren deze handeling beleven als 'bureaucratie'.[23]

### 5.5.2 Taak- en rolbeleving binnen de school

De taak- en rolbeleving kan ook betrekking hebben op de rol van de leraar binnen de school. Vaak wordt het verschil gemaakt tussen *extended professionals* en *restricted professionals* (Hoyle, 1974; Giesbers & Bergen, 1991). De extended (uitgebreide) professional voelt zich deel van de school waarin hij werkt. Hij is begaan met schoolontwikkeling en wil actief betrokken zijn bij de besluitvorming over onderwijsgerelateerde en managementgerelateerde taken (Sleegers & Wesseling, 1995; Giesbers & Sleegers, 1994). De restricted (beperkte)

---

[22] 14 van de 21 Pabo-studenten had deelgenomen aan de 'simulatieschool': een initiatief om (aankomende) leraren beter voor te bereiden op de hedendaagse beroepspraktijk, met specifieke aandacht voor samenwerking binnen en buiten de school.

[23] Expert-meeting prof. Dr. A. Visscher (Universiteit Twente).

professional is niet of in mindere mate betrokken bij beleidsvorming en schoolontwikkeling en houdt zich vooral bezig met lesgeven en vakinhoud (Giesbers & Bergen, 1991). Overigens wordt er kritiek geuit op de term 'restricted' professional, die een te negatieve connotatie zou hebben. Anderen spreken liever van een 'ambachtelijke professional' (Van Dongen, 1995). Ook hier kunnen op basis van de literatuur enkel uitspraken worden gedaan over het PO en VO.

In het PO scoorde het bijdragen aan de beleidsontwikkeling van de school het laagst in de rij met taken die belangrijk werden gevonden (Hoogeveen, 1999). Mannen, oudere leraren, leraren met meer ervaring en leraren met een grotere aanstelling (meer dan 24 uur) voelden zich in grotere mate medeverantwoordelijk voor het beleid van de gehele school, dan vrouwen, leraren met een kleine deeltijdaanstelling, jongere leraren en leraren met minder ervaring.

Uit recenter onderzoek ontstaat echter een ander beeld. In een enquête van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (2006) gaven leraren aan het belangrijk te vinden dat de visie op onderwijs vanuit het team komt en dat zij betrokken willen zijn bij ontwikkelingen in het onderwijs (SBL, 2006; IVA, 2007). Ook uit het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek (BZK, 2010) bleek dat onderwijspersoneel (hier werd geen uitsplitsing gemaakt naar leraren/overig personeel, noch naar sectoren) zich in hoge mate betrokken voelden bij hun organisatie en hierop zelfs hoger scoorden dan medewerkers uit andere sectoren (openbaar bestuur, veiligheid, marktsector en zorg en welzijn).

Daarentegen wijzen diverse onderzoeken op het terrein van taakbeleving en regeldruk uit dat leraren het liefst met leerlingen en lesgeven bezig zijn en weinig behoefte hebben om mee te denken en te beslissen over het schoolbeleid en schoolorganisatie en –ontwikkeling (Van Veen, Sleegers, Bergen & Klaassen, 2001). Verplichte vergaderingen over schoolbeleid behoren tot de meest voorkomende irritaties en worden als weinig zinvol ervaren (ITS, 2008; Regioplan, 2008). Uit het eerder genoemde onderzoek onder Pabo-studenten bleek dat deel uitmaken van de schoolorganisatie geen onderdeel was van de beroepsbeelden van aankomende leraren (Lindeman & Van de Berg, 2012). Ook werd samenwerking met collega's geïnterpreteerd als ten behoeve van het eigen functioneren; maar niet ten behoeve van de ontwikkeling van de school.

Er zijn twee mogelijke verklaringen voor de discrepantie tussen de betrokkenheid bij de organisatie enerzijds en de ergernis over vergaderingen en interne procedures anderzijds: 1) leraren willen in principe invloed hebben op schoolbeleid, maar kunnen of willen hier in de praktijk geen tijd of energie in steken (bijvoorbeeld vanwege de hoge werkdruk of het hoge aantal deeltijdbanen); of 2) leraren ervaren de tijd die zij steken in schooloverleg frustrerend omdat zij niet de indruk hebben daadwerkelijk invloed uit te oefenen op het schoolbeleid.

## 5.6 Deskundigheid en kwaliteit

In paragraaf 5.5.1 wordt de deskundigheid en kwaliteit van leraren besproken, zoals deze naar voren kwam in recente rapporten van de Inspectie van het Onderwijs. In 5.5.2 wordt besproken hoe leraren in het PO en VO zelf naar hun deskundigheid en kwaliteit kijken. Voor de andere sectoren ontbreekt vergelijkbare data.

Recent heeft de Inspectie van het Onderwijs (2012) een rapport uitgebracht over de kwaliteit van leraren in het PO, VO, MBO en HO (gebaseerd op lesobservaties van ruim 2500 leraren in het PO en VO; voor de andere sectoren is gebruik gemaakt van bestaande bronnen). Beoordelingscriteria bestonden uit het beschikken over drie basisvaardigheden: duidelijk uitleggen, taakgerichte werksfeer realiseren en leerlingen actief betrekken bij onderwijsactiviteiten. En daarnaast uit vijf complexe vaardigheden: deze waren vooral gericht op afstemming en het ondersteunen van kwetsbare leerlingen. De algemene

conclusie is dat het grootste gedeelte van de leraren in voldoende mate over de basisvaardigheden beschikt. De complexe vaardigheden waren minder vaak aanwezig.
Merk op dat het er naast deze basis- en complexe vaardigheden tal van andere kenmerken zijn die tot de deskundigheid en kwaliteit van leraren gerekend kunnen worden. De Wet BIO noemt de volgende competenties: interpersoonlijke competentie (kunnen zorgen voor goede sfeer en samenwerking binnen de klas), pedagogische competentie (kunnen zorgen voor een veilige leeromgeving en bevorderen sociaal-emotionele ontwikkeling), vakinhoudelijke en didactische competentie (bevorderen van leren), organisatorische competentie (zorgen voor overzichtelijke en taakgerichte sfeer in de klas), competent samenwerken (samenwerking met collega's en bijdragen aan schoolorganisatie), competent samenwerken met de omgeving (relatie met ouders, buurt en instellingen), competent in reflectie en ontwikkeling (zorgen voor eigen professionele ontwikkeling en kwaliteit).
Om de relatie tussen professionaliteit en beleefde bureaucratie te onderzoeken zijn niet alleen pedagogische, vakinhoudelijke en didactische competenties van belang, maar ook organisatorische, samenwerkings-, en reflectiecompetenties. Leraren die goed kunnen lesgeven, maar moeite hebben hun tijd efficiënt in te delen, weinig ICT-kennis hebben, of moeite hebben om contacten met ouders en andere partijen goed vorm te geven, kunnen ondanks hun vakdidactische kwaliteiten toch een hoge werkdruk en hoge bureaucratie ervaren. Over deze aspecten is echter nauwelijks literatuur beschikbaar.[24]

### 5.6.1 Deskundigheid en kwaliteit in het PO

Het grootste gedeelte van de leraren in het PO heeft een PABO-diploma en is bevoegd om onderwijs te geven. In 2009 was 99% van de leraren bevoegd om onderwijs te geven: 90% had een PABO-diploma en 9% had een diploma op HBO of WO niveau met een onderwijsbevoegdheid voor het VO (Defourney & Jettinghoff, 2011). In 2011 had het merendeel van de leraren in het PO (87%) een diploma op HBO-niveau (verondersteld mag worden dat het hier om een Pabo-diploma gaat). Daarnaast was 6% in het bezit van een WO diploma en 5% had een opleidingsniveau lager dan HBO (namelijk mavo, havo/vwo of MBO) (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011).
In tabel 5.3 valt af te lezen dat 90% van de leraren in het PO duidelijk kunnen uitleggen en een taakgerichte werksfeer weten te creëren. 93% slaagt erin leerlingen actief bij de les te betrekken (Inspectie van het Onderwijs, 2012).
Het merendeel van de leraren in het primair onderwijs (86%) beschikt in voldoende mate over alle drie de basisvaardigheden. Een kleine groep van 2% liet geen enkele van de drie basisvaardigheden zien. De resterende groep (12%) beschikte over 1 of 2 van de basisvaardigheden.
Op de complexe vaardigheden werd lager gescoord: het aandeel leraren dat hierover beschikte varieerde tussen de 68 en 83%. 42% van de leraren toonde zowel alle basisvaardigheden als alle complexe vaardigheden.

[24] In (nog) niet gepubliceerd onderzoek Olaf McDaniel kwam naar voren dat slechts 6% van de leraren voldeed aan een gestelde norm voor deskundigheid en professionaliteit. Deze norm was middels panelsessies met het onderwijsveld bepaald aan de hand van de competenties die in de Wet BIO zijn opgenomen. Op basis hiervan werd een vragenlijst voor leraren samengesteld, met onderwerpen als pedagogiek en tijdmanagement. Via een self-assessment tool scoorden leraren (15.000 in totaal, uit het PO, VO en MBO) zichzelf ten aanzien van deze onderwerpen. De belangrijkste uitkomst was dat slechts 6% voldeed aan de gestelde norm (Expert-meeting dhr. McDaniel [CBE-groep]).

Tabel 5.3: Percentage leraren in het PO dat in voldoende mate beschikt over de genoemde vaardigheid (Bronnen: Inspectie van het Onderwijs, 2011; 2012)

| | 2009/2010 | 2010/2011 |
|---|---|---|
| *Basisvaardigheden* | | |
| Duidelijk uitleggen | 91 | 90 |
| Taakgerichte werksfeer realiseren | 95 | 90 |
| Actief betrekken van leerlingen | 99 | 93 |
| *Complexe vaardigheden* | | |
| Afstemmen tijd op verschillen tussen leerlingen | 83 | 83 |
| Afstemmen verwerkingsopdrachten op verschillen tussen leerlingen | 77 | 76 |
| Afstemmen instructie op verschillen tussen leerlingen | 76 | 69 |
| Planmatige zorg | 74 | 68 |
| Systematisch volgen en analyseren leerlingen | 70 | 68 |

Vergeleken met het schooljaar 2009/2010 was het percentage leraren dat over de basisvaardigheden beschikte in schooljaar 2010/2011 licht gedaald. Hetzelfde gold voor het aandeel leraren dat over de complexe vaardigheden beschikte. Het percentage leraren dat geen enkele basisvaardigheid liet zien, was in beide jaren gelijk gebleven (Inspectie van het Onderwijs, 2011; 2012).
Tussen leraren was er een klein verschil waarneembaar ten aanzien van het aantal jaar ervaring. Leraren met minder dan een jaar werkervaring beschikten vaker (nog) niet over alle basisvaardigheden; terwijl leraren die langer dan 20 jaar in het vak zitten vaker moeite hadden met complexe vaardigheden. Leraren met 3 tot 10 jaar ervaring beschikten het vaakst over de basis- en complexe vaardigheden.

### 5.6.2 Deskundigheid en kwaliteit in het VO

In het VO was 96% van de leraren in 2011 in het bezit van een HBO of WO diploma: 60% had een HBO-diploma en 36% een WO-diploma (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011). Het aandeel leraren met een WO-diploma verschilt tussen de scholingstypen: in het VMBO lag het aandeel leraren met een WO-diploma tussen de 10 en 15%; op de havo en vwo hadden respectievelijk 48% en 59% van de leraren een diploma op WO-niveau.
De Inspectie heeft over het leerjaar 2009-2010 informatie verzameld binnen het havo/vwo en over het leerjaar 2010-2011 binnen het VMBO (Inspectie, 2011; 2012). Hierdoor is het voor het VO niet mogelijk ontwikkeling over meerdere jaren te schetsen.
Leraren in het VMBO, havo en vwo verschilden onderling niet veel van elkaar ten aanzien van de basisvaardigheden (zie tabel 5.4). 75% van de leraren in het VMBO toonde alle drie de basisvaardigheden in voldoende mate; op het havo was dit 72% en op het vwo 79%. 1 tot 3% van de VO-leraren beschikte over geen van de basisvaardigheden; de overige leraren scoorden op 1 of 2 van de basisvaardigheden onvoldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2011; 2012).
Ten aanzien van de complexe vaardigheden was het aandeel VO-leraren dat in voldoende mate kon afstemmen op verschillen tussen leerlingen beperkt (zie tabel 5.4). Een opvallend verschil tussen het VMBO en het havo/vwo was dat leraren uit de eerste groep beter in staat bleken lesstof (en -tijd en –instructie) af te stemmen op de verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen. Zij beschikken dan ook vaker over zowel de basis- als de complexe vaardigheden: 44% van de VMBO leraren, versus 28 en 29% in respectievelijk het havo en vwo.

Tabel 5.4: Percentage leraren in het VO dat in voldoende mate beschikt over de genoemde vaardigheid (Bronnen: Inspectie van het Onderwijs, 2011; 2012)

| | VMBO (2012) | Havo (2011) | Vwo (2011) |
|---|---|---|---|
| *Basisvaardigheden* | | | |
| Duidelijk uitleggen | 93 | 93 | 96 |
| Taakgerichte werksfeer realiseren | 87 | 89 | 92 |
| Actief betrekken van leerlingen | 81 | 76 | 83 |
| *Complexe vaardigheden* | | | |
| Afstemmen tijd op verschillen tussen leerlingen | 72 | 50 | 60 |
| Afstemmen verwerkingsopdrachten op verschillen tussen leerlingen | 61 | 52 | 52 |
| Afstemmen instructie op verschillen tussen leerlingen | 69 | 59 | 59 |
| Inhoudelijke feedback geven | 85 | 85 | 89 |
| Nagaan of leerlingen uitleg begrijpen | 88 | 89 | 89 |

Tussen eerstegraads en tweedegraads leraren werden enkele verschillen gevonden. Leeftijd en aantal jaar ervaring werden onder VO-leraren niet gemeten. Eerstegraads leraren beschikten vaker over de complexe vaardigheden dan tweedegraads leraren en leraren die (nog) niet bevoegd zijn. Tegelijkertijd waren er onder eerstegraads leraren weer meer leraren die een of meerdere basisvaardigheden misten, vergeleken met de groep tweedegraads leraren. Eerstegraads leraren vormen dus een diffuse groep, die zowel aan de bovenkant (zowel basis- als complexe vaardigheden) als aan de onderkant (missen van basisvaardigheden) uitschiet.

### 5.6.3 Deskundigheid en kwaliteit in de BVE-sector

Net als in het PO en VO had het grootste gedeelte van de MBO-leraren in 2011 een diploma op HBO-niveau (75%). 18% had een diploma op WO-niveau, 4% had een MBO-diploma en 2% een lager opleidingsniveau dan MBO (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011).
De Inspectie van het Onderwijs maakte voor MBO-leraren geen gebruik van observaties, maar van bestaande – niet representatieve – bronnen. De Inspectie signaleerde dat lessen 'met enige regelmaat' werden gegeven door leraren die hiertoe niet bevoegd waren – ofwel omdat zij een bevoegdheid als geheel misten, ofwel omdat zij lesgaven in een gebied dat buiten hun bevoegdheid viel (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Uit onderzoek van Research voor Beleid bleek dat 12% van de leraren in het MBO in tenminste één vak onbevoegd lesgaf. Overigens was dit lager dan in het VO, waar 20% van de leraren in tenminste één vak onbevoegd lesgaf (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011). Van belang was de bevinding dat het merendeel (meer dan 80%) van het onbevoegd lesgeven in beide sectoren op *structurele* basis plaatsvond en slechts in een enkel geval voorkwam vanwege het vervangen van collega's (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011).

### 5.6.4 Deskundigheid en kwaliteit in het HO

In het HBO had 65% van de docenten in 2011 een diploma op WO-niveau en 32% was in het bezit een HBO-diploma (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011).
Ook in het HO heeft de Inspectie geen gebruik gemaakt van observaties, maar zijn bestaande bronnen geanalyseerd. Dit betekent dat er alleen indirect bewijs is over de kwaliteit van leraren in het HO; namelijk gebaseerd op het opleidingsniveau. De Inspectie concludeerde dat het opleidingsniveau van docenten in het HO tussen 2007 en 2009 was toegenomen. Het percentage docenten met een Master-diploma steeg tussen 2007 en 2009 van 46 naar 55%.

Het percentage gepromoveerden steeg in diezelfde periode van 4 naar 8% (Inspectie van het Onderwijs, 2012).

### 5.6.5 Vertrouwen in eigen deskundigheid en kwaliteit

Leraren in het PO en VO oordelen positief over hun eigen deskundigheid en kwaliteit. Slechts een kleine minderheid is onzeker. Voor leraren in de BVE-sector en in het HO zijn geen vergelijkbare onderzoeken gevonden.[25] Hoewel leraren overwegend positief zijn over hun eigen kwaliteit, lijken zij kritisch te zijn ten aanzien van de kwaliteit van collega's, net afgestudeerden en onderwijs in het algemeen.

Maar liefst 92% van leraren in het PO tevreden was over de kwaliteit van het werk dat zij leverden (Van Grinsven, Elphick & Van der Woud, 2012). 65% van de leraren in het PO zag zichzelf zelfs als een 'ideale leraar' (Schoenmaker & Lieskamp, 2011). Slechts 10% van de leraren zei zich onzeker te voelen in zijn/haar werk (Van Grinsven, Elphick & Van der Woud, 2012). In een onderzoek naar rekenonderwijs in het PO bleek dat leraren zeer positief waren over hun eigen vaardigheden van aanzien van rekenen en het rekenonderwijs dat zij geven (Van der Burg, 2010). Opmerkelijk was dat zij als verbeterpunten wezen naar meer tijd, middelen en meer ondersteuning (genoemd door 60 tot 80% van de ondervraagden), terwijl slechts 3% meer aandacht voor rekenen op de Pabo als verbeterpunt noemde. Dit terwijl er in die periode (2009) een heftig debat was over het lage aantal uren taal- en rekenonderwijs op de Pabo.[26]

Ook leraren in het VO zijn overwegend positief over hun deskundigheid en kwaliteit. 88% van de leraren was tevreden over de kwaliteit van het werk dat zij leverden. Slechts 7% voelde zich onzeker in zijn werk (Van Grinsven, Elphick & Van der Woud, 2012). VO-leraren achtten zichzelf doorgaans voldoende bevoegd om bepaalde vakken te geven, ook als dit feitelijk niet het geval is. Het Sociaal Cultureel Planbureau noemt dit zorgelijk (Vogels, 2009).[27]

Leraren zijn daarentegen negatiever over de kwaliteit van onderwijs in het algemeen – en dan vooral de kwaliteit van onderwijs bij andere scholen (Vogels, 2009). Een uitzondering hierop vormden leraren in het VMBO, die vaker dan leraren van andere opleidingen kritischer waren over de onderwijskwaliteit van de eigen school. Ook in een focusgroeponderzoek (Intomart GfK, 2012a) waren leraren kritisch over de kwaliteit en inzet van collega's ('het onderwijs is de veiligste plek om gewoon door te gaan zonder te presteren') en het niveau van deelnemers op de Pabo ('Als het niveau te laag is, moet je gewoonweg niet toegelaten worden tot de Pabo').

## 5.7 Professionalisering

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bereidheid van leraren om te leren, op de daadwerkelijke professionaliseringsactiviteiten van leraren in het PO, VO, MBO en HBO. Over docenten in het WO is geen vergelijkbare informatie gevonden. Vervolgens wordt een internationale vergelijking gemaakt ten aanzien van deelname aan professionalisering en

---

25 Van Alst, De Jong en Van Keulen (2009) concluderen dat er nauwelijks onderzoek heeft plaatsgevonden naar *onderwijs* in het hoger onderwijs.

26 Zie bijvoorbeeld: "Pabo-studenten krijgen meer les in taal en rekenen" (NRC, 7-12-2009, via: http://vorige.nrc.nl/binnenland/article2431758.ece).

27 Als oplossing voor (dreigende) lerarentekorten was sinds 2000 het aandeel on- en onderbevoegde leraren toegenomen, als gevolg van de mogelijkheid om als zij-instromer of lio (vierdejaarsstudent lerarenopleiding) zonder diploma van een reguliere lerarenopleiding onderwijs te geven. Volgens het SCP is door de instroom van ongediplomeerde zij-instromers tussen 2000 en 2005 de status van het leraarsberoep 'afgekalfd' (Vogels & Bronneman-Helmers, 2006).

formele regelingen en wordt tot slot ingegaan op kenmerken van effectieve professionaliseringsactiviteiten.
De voornaamste conclusie is dat leraren (PO, VO en MBO) aan de ene kant een hoge bereidheid hebben om te leren, maar tegelijkertijd minder tijd aan professionalisering lijken te besteden dan waar zij op basis van cao-afspraken recht op hebben. Daarbij moet opgemerkt worden dat in vergelijking met andere beroepsgroepen de norm ten aanzien van het aantal uren dat besteed mag of moet worden voor leraren bijzonder hoog ligt.
Uit een (gedateerd) taakbestedingsonderzoek onder PO-leraren bleek dat leraren die relatief veel tijd besteden aan professionalisering een lagere werkdruk ervaren dan leraren die hieraan geen of weinig tijd besteden (Backbier, et al., 2001a). Een verklaring kan zijn dat leraren die al een hoge werkdruk ervaren hierdoor geen of nauwelijks tijd besteden aan professionalisering. Een andere verklaring is dat leraren die meer investeren in hun deskundigheid hun taken met minder moeite kunnen uitvoeren en hierdoor een lagere werkdruk en taakbelasting ervaren. Voor zover bekend is er geen literatuur waarin deze relaties nader zijn onderzocht.

### 5.7.1 Bereidheid om te leren

Het Ruud de Moor Centrum inventariseerde de leerbereidheid onder 2254 leraren in het PO, VO en MBO en vergeleek deze tevens met een kleine groep (58) andere hoogopgeleide professionals (Diepstraten, Wassink, Stijnen, Martens & Claessens, 2010). Gezien de kleine groep algemene professionals zijn deze uitkomsten indicatief en zullen in representatiever onderzoek nader getoetst moeten worden. De auteurs concludeerden dat leraren er in vergelijking met andere hoogopgeleide professionals positief uitsprongen: zij hadden een grotere leergierigheid dan algemene hoogopgeleide professionals, waren minder leerangstig (d.w.z. het gevoel bij te kunnen blijven bij ontwikkelingen) en zeiden minder vaak te zijn uitgeleerd. Naar technische ontwikkelingen waren zij echter minder nieuwsgierig dan andere professionals.
De onderlinge verschillen tussen onderwijssectoren waren miniem. Leraren in het VO en MBO waren iets leergieriger dan leraren in het PO, maar deze laatste groep gaf weer minder vaak aan dat zij was uitgeleerd. MBO en VO leraren waren meer bereid om te leren over technische ontwikkelingen; leraren in het PO meer over opvoeding. Deze verschillen werden niet verklaard door variaties in leeftijd of geslacht (in het PO zijn bijvoorbeeld relatief veel vrouwen werkzaam); de verschillen bleven bestaan wanneer er voor geslacht en leeftijd werd gecorrigeerd. De verschillen lijken dus voort te komen uit een behoefte van de leerlingpopulatie.
Leraren waren minder tevreden met de mate waarin zij betrokken werden bij professionaliseringsbeleid en –activiteiten, dan schoolleiders. Afstemming vond onder meer plaats via functioneringsgesprekken en POP's. Inhoudelijk waren deze gesprekken echter meer gericht op het huidige functioneren dan op loopbaanontwikkeling (Diepstraten, et al., 2010).

### 5.7.2 Deelname aan professionalisering in het PO

In de cao voor het PO is de norm dat 10% van de normjaartaak (1659 uur) wordt besteed aan professionalisering. Leraren zelf zeggen aan deze norm te voldoen (Diepstraten, et al., 2010) en zeggen 11,5% van hun tijd aan professionalisering te besteden. Hieronder vallen vooral informele professionaliseringsactiviteiten: leren van elkaar (feedback), dingen uitproberen en vakliteratuur bijhouden. Formele professionaliseringsactiviteiten als opleiding en trainingen werden minder vaak genoemd. Andere onderzoeken, die specifiek keken naar formele professionaliserings-activiteiten, schetsen een ander beeld.

In 2011 volgde 14% van de leraren in het PO een opleiding die tot een erkend diploma leidde (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011). Ruim de helft van de leraren die een opleiding volgden, volgde de opleiding *Master special educational needs*; een opleiding gericht op het omgang met zorgleerlingen. Deze master werd vooral door leraren in het speciaal basisonderwijs gevolgd (Diepstraten, et al., 2010).
Naast opleidingen die tot een erkend diploma leiden, besteedden leraren in het PO bijna 6 dagen per jaar aan bij- en nascholingsactiviteiten (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011). Deze activiteiten waren vooral gericht op pedagogiek, omgaan met zorgleerlingen en vakinhoud. Hiermee scoorden zij hoger dan hun collega's uit het VO, MBO en HBO. Desalniettemin zijn deze 6 dagen per jaar (ca. 48 uur) ruim minder dan de 10% van de normjaartaak (ca. 166 uur, gebaseerd op een fulltime aanstelling) die voor bij- en nascholing gereserveerd is. Dit grote verschil kan verklaard worden door het grote aantal deeltijders in het PO. Het geeft daarom een beter beeld om te kijken naar het percentage tijd dat wordt besteed aan deskundigheidsbevordering, in plaats het aantal absolute uren. Bovendien vallen ook informele vormen van professionalisering (reflectie, lezen van vakliteratuur) onder de 10% norm.
In een tijdsbestedingsonderzoek uit 2001 bleek dat leraren in het PO 6% van hun tijd besteden aan deskundigheidsbevordering (Backbier, et al., 2001a). Dit komt neer op iets minder dan 100 uur, uitgaande van een fulltime aanstelling. Hoewel dit nog steeds minder is dan de normjaartaak, is het verschil tussen beide minder extreem.
In een vergelijkend onderzoek naar verschillende beroepsgroepen bleek dat er in de meeste beroepgroepen 20 tot 50 uur per jaar aan deskundigheidsbevordering wordt besteed, met een enkele uitschieter naar 80 uur (McDaniel, Kruiff, Neeleman & Immers, 2012). Dit suggereert dat de norm van 10% (166 uur) wellicht niet haalbaar is.

### 5.7.3 Deelname aan professionalisering in het VO

In de cao van het VO is geen bepaling opgenomen met betrekking tot de tijd die besteed mag worden aan deskundigheidsbevordering. In de praktijk wordt evenwel vaak een norm van zo'n 10% gehanteerd (Van Kessel, Van Rens & Vrieze, 2010).
In 2011 bleek 17% van de leraren in het VO een opleiding te volgen (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011). Van deze groep volgde ruim tweederde een lerarenopleiding voor een tweedegraads of eerstegraadsbevoegdheid.
Leraren in het VO besteedden gemiddeld 4 dagen per jaar aan bij- en nascholing (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011). Deze scholing is vooral gericht op vakinhoud, pedagogiek en vakdidactiek. Ook deze 4 dagen zijn ruim minder dan de doorgaans gehanteerde norm van 10% van de normjaartaak.
Ook uit de verschillende tijdsbestedingsonderzoek blijkt dat de norm van 10% in de praktijk niet gehaald wordt. In 2001 werd gerapporteerd over een percentage van 6% van de tijd die leraren besteedden aan professionalisering (Backbier, et al., 2001b). In een vergelijkbaar onderzoek uit 2008 bleek dat leraren 3% van hun tijd hieraan besteedden (Van Bergen, Van der Meer, & Van Otterloo, 2008).

### 5.7.4 Deelname aan professionalisering in de BVE-sector

Leraren in de BVE-sector hebben jaarlijks recht op tenminste 59 uur aan professionalisering (opleiding, bij- en nascholing) (Ministerie van OCW, 2012). De tijdsbesteding aan professionalisering lag in 2001 op 4% van de totaal bestede tijd (Backbier, et al., 2001c), wat bij een fulltime aanstelling en een normjaartaak van 1659 uur uitkomt op 66 uur. Hiermee voldeden leraren aan de norm van 59 uur per jaar. Recenter onderzoek suggereert echter dat een groot deel van de leraren mogelijk niet aan deze norm voldoet.

In de BVE-sector volgde 14% van de ondervraagde leraren een opleiding (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011). Het grootste deel hiervan volgde een lerarenopleiding voor een tweedegraads- of eerstegraadsbevoegdheid.
Daarnaast besteedden leraren bijna 5 dagen (40 uur) aan bij- en nascholing (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011). Deze bij- en nascholing was vooral gericht op vakinhoud, persoonlijke ontwikkeling (zoals planmatig werken, persoonlijke effectiviteit en communicatie) en pedagogiek.

### 5.7.5 Deelname aan professionalisering in het HBO

Net als in de BVE-sector hebben docenten in het HBO recht op tenminste 59 uur aan professionalisering (Ministerie van OCW, 2012). Ook hier lijkt het erop dat een groot deel van de docenten dit aantal uren in werkelijkheid niet besteed.
In het HBO volgde 17% van de ondervraagde leraren een opleiding (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011). In een enkel geval was dit een lerarenopleiding. De opleidingen die werden gevolgd varieerden van tweede promoties tot cursussen BHV en coachingsvaardigheden.
Naast formele opleidingen besteedden leraren in het HBO bijna 5,5 dagen (44 uur) per jaar aan bij- en nascholing (Bokdam, Berger, Van Oploo & Volker, 2011). De bij- en nascholing was vooral gericht op vakinhoud, persoonlijke ontwikkeling (zoals planmatig werken, effectiviteit en communicatie) en ICT.
Vergelijkbare informatie voor het WO is niet bekend.

### 5.7.6 Internationale vergelijking ten aanzien van professionalisering

Finland, Groot Brittannië, Noorwegen en Oostenrijk kennen een minimumeis ten aanzien van het aantal uur dat besteed dient te worden aan professionalisering. In Nederland is dit niet het geval. Wat betreft de deelname aan professionaliseringsinterventies kan de Nederlandse situatie niet een op een worden vergeleken met de andere landen uit het TALIS onderzoek van de OECD, gebaseerd op cijfers uit het VO. Omdat Nederland niet kon voldoen aan de sample-voorwaarden, zijn de gegevens niet opgenomen in de rapportage van het OECD. De gegevens zijn wel opgenomen in een onderzoek van Regioplan (2009).
In het TALIS onderzoek werd gekeken naar aantal leraren dat deelnam aan professionaliteitsactiviteiten en het aantal dagen dat werd deelgenomen. Er valt een tweedeling op te maken tussen enerzijds landen die weinig dagen aanbieden aan veel leraren (zoals Vlaanderen: 90% van de leraren, gemiddeld 8 dagen in de afgelopen 18 maanden); en anderzijds landen waar een kleinere groep leraren een hoog aantal dagen besteedt aan professionalisering (zoals Denemarken: 76% van de leraren, 13 dagen). Er zijn ook landen met zowel een hoog deelnamepercentage en een hoog aantal dagen (zoals Oostenrijk: 97%, 11 dagen). Nederland scoort in vergelijking bijzonder hoog qua aantal dagen (15,3 dagen voor 88,5% van de leraren) – maar hieraan kunnen zoals aangegeven geen conclusies worden verbonden (Hovius & Van Kessel, 2010; OECD, 2009).
De tevredenheid met de mogelijkheden voor professionalisering varieerde sterk tussen landen. Het percentage leraren dat aangaf meer behoefte te hebben aan professionalisering varieerde van 33% in Vlaanderen tot 70% in Noorwegen – waar het aandeel leraren dat deelnam aan professionaliseringsinterventies en het aantal dagen overigens al vrij hoog lag (87% van de leraren, 11 dagen). In Nederland zei iets meer dan de helft (55%) van de leraren behoefte te hebben aan meer professionalisering.

*Regelingen voor professionalisering*
Alleen in Nederland, Noord-Ierland en Wales kunnen leraren zelf een budget aanvragen. In andere landen verloopt de financiering via schoolbudgetten of door een (lagere) overheid (Diepstraten, et al., 2010). De Lerarenbeurs is – afgaande op de aantallen gebruikers – een groot succes. Tegelijkertijd is er behoefte aan continue bijscholing; de Lerarenbeurs kan eenmaal in een loopbaan worden aangevraagd; het gaat hierbij om een substantieel bedrag, wat het minder aantrekkelijk maakt om voor kleinere cursussen of opleidingen in te zetten (Hovius & Van Kessel, 2010).
Salarisverhoging of promotie om professionalisering te bevorderen komt slechts in weinig landen voor. Sancties voor het niet volgen zelfs helemaal niet (Hovius & Van Kessel, 2010; Diepstraten, et al., 2010).
Meestal bepalen scholen of lokale overheden de professionaliseringsthema's. In Frankrijk, Oostenrijk en delen van Duitsland is dit vooral centraal bepaald. De professionaliseringsactiviteiten bestaan uit een mix van formele (zoals cursussen) en informele vormen (zoals vakliteratuur lezen of gesprekken met collega's). In Finland en IJsland zijn professionaliseringsnetwerken en schoolbezoeken (observaties op andere scholen) populair. In Denemarken komt het doen van onderzoek relatief vaak voor.
Meestal vinden professionaliseringsactiviteiten in de avonduren en in de weekenden plaats. In Finland, Zweden en Groot Brittannië bestaan er vaste, lesvrije dagen aan het begin van het studiejaar (Diepstraten, et al., 2010).

*Aandacht voor beginnende leraren*
Voor beginnende leraren is in vergelijking met andere Europese landen weinig geregeld in Nederland. In veel landen krijgen beginnende leraren een mentor toegewezen en krijgen zij extra hulp bij het voorbereiden en beoordelen van lessen. Ook zijn er initiatieven waarbij leraren van verschillende scholen gezamenlijk begeleiding krijgen (Hovius & Van Kessel, 2010). Vooral in Groot Brittannië is de beginnersfase sterk geformaliseerd en hebben beginnende leraren recht op minder lesgebonden uren om opleiding en begeleiding mogelijk te maken (Diepstraten, et al., 2010).
Beginnende leraren in Nederland zijn niet altijd tevreden over de begeleiding die zij krijgen (Regioplan, 2009; zie ook Hoofdstuk 6). Tussen 2007 en 2009 bleef het aandeel beginnende leraren dat zei voldoende ondersteuning en begeleiding te krijgen in het PO steken op zo'n 40% en in het VO op 45%. Een evenzo groot deel vindt dat hij/zij alles op eigen initiatief moet vragen en uitzoeken. Een kwart van de PO-scholen heeft een uitgewerkt programma voor beginnende leraren; en in het VO heeft 37% van de scholen dit. Wel vinden beginnende leraren voldoende steun bij ervaren collega's: in het PO was 85% deze mening toegedaan; in het VO was dat 75% (Regioplan, 2009; 2011).

### 5.7.7 Kenmerken van effectieve professionalisering
In een uitgebreide literatuurstudie werd geïnventariseerd wat de effectieve kenmerken van professionaliseringsactiviteiten waren (Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010). Wetenschappelijk onderzoek wees uit dat professionalisering het meest bijdroeg aan de kwaliteit van leraren wanneer de inhoud was gebaseerd op vakinhoud, vakdidactiek en het leerproces van leerlingen in een bepaald vak. Dit stond volgens de auteurs haaks op hun bevinding dat de focus de afgelopen 20 jaar heeft gelegen op algemene didactische en begeleidingsvaardigheden, in plaats van vakgerelateerde aspecten (Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010).
Een tweede belangrijk kenmerk van effectieve professionaliseringsactiviteiten was dat leraren zelf actief en onderzoekend leren: zelf problemen en oplossingen analyseren. Ook zouden zij zelf actief hun eigen ervaringen moeten kunnen inbrengen; en hebben zij hebben

een doorslaggevende stem bij het bepalen van de doelen van de professionaliseringsactiviteit (Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010; Verloop, 2003).
Een derde effectiviteitscriterium was dat er samen met collega's geleerd wordt. Professionalisering dient niet alleen gericht te zijn op individuen, maar ook op teams. Leraren wisselen onderling ervaringen uit en werken gezamenlijk aan taken (Verloop, 2003; Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010).
Ten vierde sluit effectieve professionalisering aan bij specifieke problemen die leraren ervaren. Dit betekent dat deze interventies tevens samenhangen met schoolbeleid en inspelen op actuele, landelijke innovaties.
Tot slot vindt er idealiter langdurige coaching plaats na een vaardigheidstraining; is er permanente ondersteuning 'op afroep' beschikbaar (Verloop, 2003); en is er voldoende tijd en ruimte voor de professionalisering. Het leek voor de effectiviteit weinig uit te maken of professionalisering plaatsvond op de eigen werkplek of buiten de school (Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010).

## 5.8 Drie profielen van leraren

Leraren vormen geen homogene groep; niet tussen, maar ook niet binnen sectoren (Carlgren, 1999). Naast variaties in opleidingsachtergrond, sector en schooltype, vormen motivatie, tevredenheid en betrokkenheid belangrijke verklarende factoren voor verschillen in percepties ten aanzien van onderwijs, beleefde professionaliteit en beleefde bureaucratisering. In de literatuur zijn diverse pogingen beschreven om te komen tot een categorisatie van leraren. Hier worden vier van deze categorisatie besproken. De eerste heeft betrekking op alle sectoren, de tweede op het PO, VO en de BVE-sector, de derde richt zich op het HBO en de laatste op het VO.
De Stichting Beroepskwaliteit Leraren (2006) kwam, op basis van een factoranalyse van enerzijds achtergrondgegevens van leraren (zoals leeftijd en jaren ervaring) en anderzijds antwoorden op stellingen (over onder meer werktevredenheid), tot vier profielen voor leraren uit het PO, VO, BVE, HBO en WO.

- De enthousiaste starter: Deze leraar is jong, relatief kort in het vak, heeft behoefte aan duidelijkheid en aan waardering van de schoolleider.
- De bevlogen stimulator: Deze leraar vindt kennisdeling met collega's en ontwikkeling van onderwijs en onderwijsinstelling belangrijke thema's.
- De betrokken criticus: Deze leraar werkt al langere tijd in het onderwijs en is gedesillusioneerd; zijn tevredenheid is afgenomen en hij twijfelt of hij in het onderwijs wil blijven. Toch is de betrokken criticus nog steeds intrinsiek gemotiveerd om les te geven: hij vindt de ontwikkeling van de leerling en de eigen professionele ontwikkeling belangrijk en heeft behoefte aan waardering van collega's.
- De kritische begeleider: Deze leraar werkt al langere tijd in het onderwijs en is hier kritisch over. Hij is ontevreden en heeft behoefte aan waardering. Hij wil graag dat zijn kennis en ervaring gebruikt worden en zou graag een coachende rol willen.

IVA beschrijft op basis van haar enquêtegegevens (onder leraren uit het PO, VO en BVE) drie typen leraren, die variëren in de mate waarin zij betrokken willen worden bij de ontwikkeling van school- en landelijk beleid.

- De gemotiveerde leraar: Deze categorie laat haar stem horen via vakbonden of instanties als Beter Onderwijs Nederland.
- De ongemotiveerde leraar: Deze categorie wil liever zo min mogelijk te maken hebben met beleid, onder het motto 'laat mij maar gewoon lesgeven'. Een deel van deze leraren was mogelijk in het verleden wel actief bij beleidontwikkeling betrokken, maar is afgehaakt omdat zij te weinig invloed konden uitoefenen.

- De gemotiveerde niet-participant: Deze categorie heeft bewust gekozen niet te participeren. Deze groep bestaat voor een groot deel uit leraren met een kleine, parttime aanstelling.

Op basis van een kwalitatief onderzoek onder HBO docenten (interviews ter voorbereiding op een grootschalig, kwantitatief onderzoek) definieerden Verbaan & Van Helvoort (2000) drie typen leraren. Deze categorisatie is niet zoals de andere op basis van statistische factor- of clusteranalyse bepaald, maar op basis van analyse van interviewdata. Hoewel deze typologie gebaseerd is op hoe leraren aankijken tegen en omgaan met veranderingen, vertoont zij parallellen met de categorisaties die motivatie, tevredenheid en betrokkenheid als basis namen.

- Vernieuwers: Deze leraren zijn gedreven, enthousiast, hebben een groot verantwoordelijkheidsgevoel en staan open voor veranderingen. Zij nemen veel op zich en lopen het risico structureel overbelast te raken.
- Traditionelen: Deze categorie geeft er de voorkeur aan vast te houden aan de traditionele werkwijzen. Zij gaan hun eigen gang en kunnen daarin net zo gedreven zijn als de vernieuwers.
- De innerlijk gepensioneerden: De innerlijk gepensioneerden zijn emotioneel al afgehaakt. Zij voeren hun werk uit, maar voelen weinig passie meer. Zij doen niets meer dan wat er van het verwacht wordt, wat leidt tot een hogere werkdruk voor de groep 'vernieuwers'. Volgens de auteurs bevinden zich onder deze groep de 'klagers' en de 'schoppers'.

De studie waarin het meest systematisch te werk is gegaan betreft een recent onderzoek onder leraren in het VO (Canrinus, 2011). Op basis van clusteranalyse van de data van 1214 VO-leraren ontstonden drie profielen. Opmerkelijk was dat deze drie typen niet statistisch samenhingen met leeftijd en ervaring.

- De 'gemotiveerde en emotioneel gecommitteerde leraar' (46% van de steekproef): Van de gemotiveerde en emotioneel gecommitteerde leraar is de motivatie gestegen. Hij is tevreden met zijn werk, heeft vertrouwen in zijn eigen kunnen, is zeer gecommitteerd en is tevreden over de relaties met het schoolmanagement.
- De 'onzekere leraar' (35% van de steekproef): De onzekere leraar is tevreden met het salaris, maar onzeker over de eigen competentie. Hij voelt een (normatieve) verplichting om in het onderwijs te blijven, maar zijn motivatie is licht afgenomen.
- De 'ontevreden en gedemotiveerde leraar' (20% van de steekproef): De ontevreden en gedemotiveerde leraar had een afgenomen motivatie, lage werktevredenheid, lage tevredenheid met salaris en een lage emotionele binding met het werk – in vergelijking met de andere twee categorieën. Alleen de waardering van het eigen kunnen was hoger dan dat van de 'onzekere leraar'.

Tezamen tonen deze categorisaties een vrij consistente indeling van (1) gemotiveerde en tevreden leraren, (2) ongemotiveerde en/of ontevreden leraren en (3) een tussengroep die (nog) wel gemotiveerd en tevreden is, maar die zich slechts beperkt betrokken voelt bij de school en het school- en onderwijsbeleid; ofwel uit teleurstelling, ofwel uit een bewuste keuze (bijvoorbeeld vanwege een kleine deeltijdfunctie).
Aangenomen mag worden dat de eerste twee groepen een dominante stem hebben in het onderwijsdebat (zowel binnen scholen als in de media), terwijl de derde groep niet gehoord wordt. Op basis van de discrepantie tussen algemeen beeld in de media en het beeld uit meer representatieve onderzoeken kan tevens verondersteld worden dat de tweede groep een dominantere stem heeft dan de eerste.

# 6 Bevindingen veldonderzoek

**Samenvatting bevindingen veldonderzoek**

- De bevindingen komen grotendeels overeen met die uit het literatuuronderzoek. Een nieuw thema dat onrust en onvrede met zich mee leek te brengen was passend onderwijs
- De geïnterviewde leraren zijn positief en enthousiast over hun vak. Hun takenpakket is breed, wat volgens hen voor een hoge werkdruk zorgt. Tegelijkertijd hebben zij een ruime taakopvatting: zij rekenen een veelheid van taken tot hun verantwoordelijkheid en zeggen niet snel 'nee' tegen taken.
- Het onderwerp 'beleefde bureaucratie' leeft het meest onder de geïnterviewde leraren in het MBO; terwijl deze kwestie het minst lijkt te spelen onder de geïnterviewde docenten in het HO.
- De geïnterviewde leraren geven aan last te hebben van een teveel aan administratie, tekortschietende faciliteiten, veranderend overheids- en instellingsbeleid, een verstoorde relatie met het management en ongemotiveerde studenten. Per sector verschillen de aandachtspunten.
- De geïnterviewde leraren geven aan behoefte te hebben aan ondersteuning en faciliteiten; tijd voor lesgeven; tijd voor professionalisering; rust ten aanzien van beleid; en steun van het management.

Om de bevindingen uit het literatuuronderzoek nader te kunnen duiden en na te gaan of er wezenlijke verschillen zijn opgetreden sinds de laatste onderzoeken op het terrein van beleefde regeldruk, tijdsbesteding en professionaliteit, hebben er in april 2012 zes focusgroepen met leraren plaatsgevonden: twee met leraren uit het PO (veertien leraren in totaal), twee met leraren uit het VO (veertien leraren in totaal), één met leraren uit het MBO (acht leraren) en één met docenten uit het HBO en WO (negen leraren). Twee onderwerpen stonden in de focusgroepen centraal: de beleving van het vak als leraar (professionaliteit) en de beleefde bureaucratie (o.a., regeldruk, administratieve lasten, beleidsveranderingen). De opzet van deze focusgroepen staat beschreven in bijlage 1.
De resultaten uit dit focusgroepen dienen als verdieping van de bevindingen uit het literatuuronderzoek: ze geven kleuring aan de veelal grootschalige, kwantitatieve onderzoeken uit de literatuurstudie (hoe 'hoog' zit een bepaald aspect?), geven achtergronden (waarom wordt een bepaalde regel, taak of procedure als belastend ervaren?) en bieden een geactualiseerd beeld van eerdere onderzoeken (welke onderwerpen speelden er in april 2012, die in eerdere onderzoeken nog niet speelden). De resultaten kunnen niet worden gegeneraliseerd naar de totale sector en dienen ook niet als zodanig te worden geïnterpreteerd.

De hoofdconclusie uit het rapport van Intomart (2012b), naar aanleiding van vier van de zes focusgroepen, luidt:

> "Een teveel aan 'administratie' is eigenlijk alleen in het MBO een echt probleem. In het PO, VO, HBO en WO neemt 'administratie' een relatief klein deel van de werkzaamheden van de docenten in beslag.
> De inspectie (PO), Colleges van Bestuur en managers (VO), de directie, de managers, Colleges van Bestuur en onderwijskundigen (MBO) en de studenten (HBO/WO) worden aangewezen als de veroorzakers van 'administratie' – niet OCW, anderzijds wordt het departement ook niet gezien als dereguleerder.

> Als docenten het woord bureaucratie gebruiken, hebben ze het niet primair over administratieve druk, maar over de door hen ervaren tendens dat het in het onderwijs niet meer om het onderwijs gaat. Dat verwijten ze OCW wel." (Intomart, 2012b)

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de geïnterviewde leraren hun vak beleefden, het takenpakket van leraren, de wijze waarop de leraren bureaucratie beleefden en tot slot de dingen zij nodig zeiden te hebben om hun vak goed uit te kunnen oefenen.

## 6.1 Vakbeleving

De geïnterviewde leraren in het PO en VO beschrijven hun vak als kleurrijk, divers, in beweging en uitdagend. Het plezier zit in het werken met kinderen; zien hoe zij zich ontwikkelen. Het werk wordt niet gezien als een ambacht, maar als een roeping: "*Je hebt het of je hebt het niet*" (Leraar, PO). Als voorbeelden van kernkwaliteiten die moeilijk aan te leren zijn, noemen zij het hebben van natuurlijk gezag, dingen snel zien (zoals een kind dat zijn/haar hand opsteekt) en flexibel zijn.
Ook de geïnterviewde MBO-leraren beschrijven zichzelf als betrokken en positieve docenten met plezier in hun vak. De onvrede onder de geïnterviewde leraren over het MBO-onderwijs is echter hoog. Anders dan in de andere sectoren, begonnen deze leraren direct over de toestand in het MBO-onderwijs, naar aanleiding van de algemene, inleidende vraag 'hoe het met Nederland gaat'.
De geïnterviewde docenten in het HO geven aan dat zij de dingen kunnen doen zoals zij dat wilden. Wel merken zij op dat zij steeds meer moeten motiveren, omdat de zelfstandigheid en kennisniveaus van studenten volgens hen zijn afgenomen.
De geïnterviewde leraren in het PO, VO en MBO geven aan veel taken te hebben en veel 'ballen in de lucht te moeten houden'. "*Het aantal uren in taakbeleid dat vanuit de vakbonden is geregeld correspondeert niet met aantal uren in werkelijkheid.*" (Leraar, PO). Ondanks het plezier in het vak ervaren leraren een overload, zowel aan taken als aan stakeholders: "*Iedereen wil een plaatsje: Het team, bestuur, ouders, opa en oma, deskundigen*" (Leraar, PO). De MBO-leraren noemden een nog langere lijst aan stakeholders: managers, directie, College van Bestuur, onderwijsontwikkelaars en onderwijskundigen binnen de school, ouders en leerlingen als consumenten en het werkveld (bedrijven).
Mede door dit brede takenpakket hebben deze leraren het gevoel continu tekort te schieten. Het merendeel van de leraren geeft aan moeite te hebben om keuzen te maken, grenzen te stellen en 'nee' te zeggen op verzoeken van management of collega's. Zij spraken uit de neiging te hebben iedereen te willen bedienen.
Waar sommige leraren in het PO en VO de diversiteit als belastend ervaren, gaven anderen aan deze aspecten juist als een uitdaging te zien. "*Ik vind het spannend. Ik heb 13 handelingsplannen op 16 kinderen. Dat is heftig, maar ook heel leuk.*" (Leraar, VO) en "*Ik kick op moeilijke groepen. Vooral als het dan gaat lopen.*" (Leraar, PO). Wel maakten velen zich zorgen of de diversiteit als gevolg van de invoering van passend onderwijs nog groter zou worden.
Desgevraagd vergelijken leraren in het PO, VO en MBO zichzelf met een herdershond (trouw, willen 'pleasen'), een octopus of duizendpoot (veel taken) en een kameleon (continu aanpassen aan de omgeving: instanties, ouders). Docenten uit het HO vergelijken zichzelf met een kameleon, een trekpaard (vanwege het moeten motiveren van studenten) en een pakezel.

## 6.2 Taakbeleving

De leraren met wie de focusgroepgesprekken zijn gevoerd beschrijven een breed takenpakket. In onderstaande tabel zijn voor elk van de vier sectoren de vijf taken genoemd waaraan leraren volgens eigen zeggen de meeste tijd besteden.[28]
Enkele taken waaraan de geïnterviewde leraren veel tijd zeggen te besteden werden in meerdere focusgroepen genoemd. Deze taken waren: lesgeven, lesvoorbereiding, nakijkwerk, nawerk, vergaderingen en administratie.
De precieze invulling van deze taken varieert tussen sectoren. Zo bestaat 'nawerk' voor PO-leraren uit taken als de klas opruimen, schoonmaken en werkjes ophangen; terwijl de HO-docenten met 'nawerk' het uploaden van collegesheets en het invoeren van cijfers bedoelen.

Tabel 6.1: Top 5 tijdsbesteding volgens de geïnterviewde leraren per onderwijssector

| PO | VO | BVE | HO |
|---|---|---|---|
| 1. Lesgeven | 1. Lesgeven | 1. Lesgeven | 1. Lesgeven en lesvoorbereiding |
| 2. Voor- en nawerk | 2. Toetsen maken; nakijken van toetsen en examens | 2. Lesvoorbereiding | 2. Nakijken van papers en tentamens, maken van tentamens |
| 3. Registratie en administratie | 3. Mentortaken | 3. Administratie | 3. Lezen en beantwoorden van e-mail |
| 4. Extra taken | 4. Vergaderen | 4. Vergaderen | 4. Bijeenkomsten met collega's en teamoverleg |
| 5. Oudercontacten | 5. Organisatorische taken | 5. Nakijkwerk | 5. Nawerk/ administratie |

Andere de tijdsintensieve taken zijn door leraren uit slechts één sector genoemd. De geïnterviewde PO-leraren noemen 'oudercontacten' (geplande en ongeplande oudercontacten, inclusief het vastleggen ervan) en 'extra taken' als taken die veel tijd kostten. De categorie 'extra taken' bestaat uit taken als schoolactiviteiten (het organiseren van excursies en festiviteiten), het wekelijks bijhouden van de schoolwebsite, allerhande conciërgetaken (lampjes vervangen, keuken opruimen) en computerproblemen oplossen. Deze PO-leraren lijken deze extra taken zeer belastend te vinden. Ook zeggen zij het gevoel te hebben dat er steeds meer bij komt ("*Engels voor de onderbouw, burgerschapsvorming, gezond gedrag, voeding, techniek, week van de lentekriebels*"), maar dat er niets af gaat. Bij de VO-leraren uit de focusgroepen maken 'mentortaken' en 'organisatorische taken' (organiseren van uitjes, werkweken, excursies, informatieavonden, ouderavonden en sportdagen) deel uit van de top-5. De deelnemende docenten uit het HO, ten slotte, zeggen veel tijd kwijt te zijn aan het lezen en beantwoorden van e-mails van studenten.
Administratie en registratie zijn in drie van de vier sectoren genoemd in de 'top-5' van meest tijdsintensieve taken. Administratie en registratie omvat voor PO-leraren het registreren van toetsuitslagen, bijhouden van absenties en het schrijven van handelingsplannen, groepsplannen en rapporten.

[28] De woordkeus van de geïnterviewde leraren is gevolgd, waardoor vergelijkbare taken soms met verschillende termen zijn aangeduid (zoals vergaderingen, bijeenkomsten en overleg).

De geïnterviewde leraren uit het VO noemen administratie niet als top-5 taak. Desgevraagd geven zij aan administratie een integraal onderdeel van de voorgenoemde taken te zien; administratie leek evenwel geen groot pijnpunt voor deze leraren te zijn.
De geïnterviewde leraren uit het MBO beschrijven een lange lijst met taken die zij onder de noemer administratie scharen: het maken en aanpassen van leswijzers, het bijhouden van presentielijsten, dossiervorming en het bijhouden van problemen van leerlingen, het invullen van exit-formulieren bij vertrek, het doorverwijzen van leerlingen naar het loopbaanexpertisecentrum, het kwalificeren van competentiebewijzen, het rapporteren van stageafspraken, het invoeren van cijfers en resultaten en het lezen en beantwoorden van e-mail. Onder deze leraren lijkt de onvrede over administratieve belasting het grootst. Ter illustratie: de deelnemende leraren uit het MBO schatten de tijd die zij besteden aan administratie en registratie in als 23% van de totaal te besteden tijd; terwijl deelnemende leraren in PO (15%) en het HO (8%) deze tijd lager inschatten (de geïnterviewde leraren uit het VO noemden administratie zoals gezegd niet als separate top-5 taak).
Registratie en administratie lijken in het HO geen wezenlijk probleem te vormen. Wel geven docenten aan dat het toezicht vanwege situaties als bij InHolland is verscherpt, wat extra administratie en controle met zich meebrengt, zoals een tweede docent die meekijkt met het beoordelen van examens. De geïnterviewde docenten vinden dit echter wel terecht. Ook accreditatie brengt extra werk met zich mee; maar wordt ook als nuttig gezien: "*Daar kunnen we wel over zeuren, maar bedrijven moeten ook jaarverslagen maken. Het kost veel tijd, maar dient een doel.*" (Docent, HO).

### 6.2.1 Overige taken

Naast de genoemde top-5 van meest tijdsintensieve taken noemen PO-leraren die deelnamen aan de focusgroepgesprekken de volgende taken als behorend tot hun takenpakket: afstemmen met en overdracht naar collega's, vergaderen; leerlingbegeleiding (rugzakbegeleiding); pleinwacht, overblijven met kinderen; contacten met interne en externe stakeholders (directie, wijkagent, GGZ, jeugdzorg, verzekering); deelname aan allerlei commissies en werkgroepen; nascholing, bijhouden van vakliteratuur, nieuwe methodes bestuderen.
De geïnterviewde VO-leraren noemen de volgende overige taken als behorende tot hun takenpakket: stages begeleiden; administratie van leerlingvorderingen; opvoeden; begeleiden van andere docenten; surveilleren; lesvoorbereiding, lesmateriaal zoeken/ontwikkelen; en daarnaast taken die voortkomen uit aanvullende rollen, zoals het zijn van sectiehoofd, ICT-coördinator, mediacoördinator, deelname aan de MR en het begeleiden van de leerlingenraad.
Naast de top-5 beschrijven de geïnterviewde leraren uit het MBO de volgende taken: intake van leerlingen; oudergesprekken; zoeken van stageplekken; toetsen maken; voorlichting; beantwoorden van e-mail; werkveldoverleg en landelijk kwalificatieoverleg; leerlingbegeleiding; het doorverwijzen van leerlingen (dyslexie, faalangst); stagebezoeken afleggen; bijles geven; deelname in examencommissie en vakliteratuur bijhouden.
De geïnterviewde docenten in het HBO en WO noemen als overige taken: lesmateriaal maken; studenten adviseren; en het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en open dagen.

## 6.3 Geïnterviewde leraren over beleefde bureaucratie

Wanneer de geïnterviewde leraren wordt gevraagd naar wat zij verstaan onder 'bureaucratie', wordt er naar verschillende aspecten gewezen. De meest gehoorde zijn: 'de omvang van de school', 'steeds veranderend overheidsbeleid', 'bemoeienis met het onderwijs' en 'administratie'.

### 6.3.1 PO-leraren over beleefde bureaucratie

De PO-leraren die deelnamen aan de focusgroepen interpreteren bureaucratie als 'administratie' en 'veranderend overheidsbeleid'. Administratie is volgens de leraren belastend vanwege de tijd die het kost, het gepercipieerde nut, de beschikbare faciliteiten, het soms dubbel moeten registreren, de eigen kennis en vaardigheden en tot slot het gevoel dat er een sfeer van wantrouwen heerst.

Handelingsplannen vallen de leraren zwaar vanwege de tijd die het kost. "*Voor elk kind dat afwijkt van het gemiddelde moet je 3x per jaar een plan maken hoe je daar mee omgaat en je moet het plan daarna evalueren. Dat kost enorm veel tijd.*" Ook zien sommige leraren er het nut niet van in. "*Helpt het om kinderen beter te maken, er meer uit te halen? Nee.*"

Het registreren van toetsresultaten wordt als ergerlijk ervaren vanwege tijdsgebrek en tekortschietende faciliteiten. Er zijn volgens de leraren te weinig of te trage computers; geen rustige werkplek om leerlingadministratie in te voeren; geen of beperkte gebruikersbegeleiding ("*Er worden telkens nieuwe systemen aangekocht, maar iedere school en leraar moet vervolgens zelf uitvinden hoe het werkt.*"); en vanwege beperkte ICT-kennis op school en bij leraren zelf ("*De ICT-er is bij ons een leraar die niet meer goed voor de klas functioneerde*"). Soms dienen er ook resultaten dubbel te worden geregistreerd: zoals in zowel het leerlingvolgsysteem van CITO als in een systeem van de uitgeverij.

Een aantal leraren benadrukt dat registratie nuttig is, vooral wanneer inzichtelijk kan worden gemaakt op welke onderdelen een leerling goed, slecht of gemiddeld scoort (bijvoorbeeld t.o.v. een landelijk gemiddelde). Leraren geven tegelijkertijd aan dat de systemen weliswaar veel analysemogelijkheden hebben, maar dat zij als gebruikers er nog niet alles mee kunnen. Tot slot ligt er een onderliggende oorzaak aan de ergernis ten aanzien van registratie. Hoewel de meesten registratie als een logisch onderdeel van het vak beschouwen, wordt het verantwoorden ervaren door sommigen als een blijk van wantrouwen ervaren. "*Er wordt minder op de leerkracht zelf vertrouwd. Op inzicht, op de kennis, op de intuïtie. Alles moet je maar kunnen aantonen op papier.*" Daarbij heerst er volgens deze leraren een afrekencultuur en is er te weinig oog is voor wat goed gaat.

Door PO-leraren worden regels en verantwoordingsplichten vaak – en soms ten onrechte – aan de Inspectie toegeschreven. Zo wordt de Inspectie aangewezen als voorschrijver van het schrijven van handelingsplannen en groepsplannen, opbrengstgericht werken, het gebruiken van SCOL (een leerlingvolgsysteem voor sociaal-emotionele ontwikkeling, welke leraren overbodig achtten) en het verslaan van oudergesprekken.[29]

Veranderend overheidsbeleid wordt als bureaucratie beschouwd indien extra vakken of thema's leiden tot een groter of complexer takenpakket – en wanneer veranderend overheidsbeleid volgens leraren niet aansluit bij de onderwijspraktijk. Een derde aspect van overheidsbeleid waar de geïnterviewde PO-leraren naar refereren als voorbeeld van 'bureaucratie' is het gevoel dat er te weinig aandacht is voor wat goed gaat.

[29] Volgens de Inspectie is het niet ongebruikelijk dat schoolleiders onaangename maatregelen doordrukken onder verwijzing naar een verplichting door de Inspectie die vaak feitelijk niet bestaat (Dhr. J. Verkroost (Inspectie van het Onderwijs)).

### 6.3.2 VO-leraren over beleefde bureaucratie

Bureaucratie wordt door de VO-leraren die aan de focusgroepen deelnamen omschreven als 'bemoeienis met het onderwijs' en 'de omvang van de school'. Er werd met name naar het management/bestuur gewezen als bron van regeldruk, maar ook naar OCW en de Tweede Kamer. "*Bron achter bureaucratie is het schoolbestuur. Degenen die boven de conrector zitten.*" Volgens de geïnterviewde leraren is het aantal managers enorm toegenomen met meer regels, meer verantwoording en meer overleg tot gevolg.
Naast bureaucratie binnen de school wordt bureaucratie door de geïnterviewde leraren geïnterpreteerd als veranderend overheidsbeleid. Zij geven aan minder veranderingen uit 'Den Haag' te wensen. Als voorbeelden van veranderingen die onrust veroorzaakten noemen zij gratis schoolboeken, de Tweede Fase, referentiekaders (Nederlands, Engels, rekenen), veranderende regels rondom examens, maatschappelijke stage, passend onderwijs, de urennorm en de prestatiebeloning.
Ook wordt door deze VO-leraren naar de Tweede Kamer gewezen als veroorzaker van regeldruk. Zij uiten kritiek op de wijze waarop de Tweede Kamer en de media op een enkel incident reageren: "*OCW heeft veel dingen losgelaten en aan de scholen overgelaten. Maar de Tweede Kamer is hijgerig.*"
VO-leraren ergeren zich ten slotte aan de wijze waarop met examencijfers wordt omgegaan. De inspectie controleert of het verschil tussen de cijfers voor schoolexamen en centraal eindexamen niet te groot is. Als gevolg hiervan stuurt het schoolmanagement hard op cijfers. Leraren geven aan dat 'collega's' (geen van de leraren zei dit zelf ook te doen) hierop reageren door bij het maken en nakijken van examens al aan te sturen op een bepaald gemiddelde.
Registratie en administratie worden door deze VO-leraren nauwelijks genoemd als vorm van bureaucratie. De groep VO-leraren is overwegend positief over de digitale systemen die zij tot hun beschikking hebben: de ELO (elektronische leeromgeving) en het LVS (leerlingvolgsysteem). Hoewel een enkeling aangeeft te kampen met een beperkte ICT-kennis en het liefst van alle computers en apparaten af zou willen, voelt de meerderheid zich ondersteund: "*ELO heeft administratief veel werk uit handen genomen. Leerlingen kunnen daar werkstukken inleveren. Er mag van mij nog veel meer digitaal.*"

### 6.3.3 MBO-leraren over beleefde bureaucratie

De geïnterviewde MBO-leraren associëren 'bureaucratie' met een teveel aan veranderingen vanuit de instelling en de overheid ('chaos', 'gebrek aan visie'), een 'grote kloof tussen management en leraren' en een teveel aan administratie ('administratieve rompslomp').
Er zit veel frustratie bij de geïnterviewde leraren ten aanzien van het management: een parapluterm voor directie, managers, College van Bestuur, onderwijsdeskundigen en beleidsmakers. Zij ervaren een grote kloof tussen leraren en management geven aan zich niet gesteund te voelen. Bovendien heerst de perceptie dat managers te weinig kennis van en interesse in de onderwijspraktijk hadden. *"Mijn manager heeft letterlijk gezegd: 'Het maakt mij niet uit wat je in de les doet, als je papieren maar op orde zijn'"* en *"Ze* [managers] *willen één probleem oplossen en creëren er tien."*
Naast het eigen management wordt – in mindere mate – OCW genoemd als aanjager van verandering: "*OCW komt met ideeën; wij passen ons steeds aan.*" Sommige van de genoemde ergernissen ten aanzien van instellingsregels hebben hun oorsprong in overheidsbeleid – zonder dat dit door leraren als zodanig wordt herkend. Een voorbeeld hiervan betreft de wijze waarop het beleid rondom voortijdig schooluitval in een school door het bestuur wordt doorvertaald: "*Een leerling die met de opleiding stopt, blijft nog vier maanden op de lijst staan. Het bestuur houdt de uitschrijving tegen vanwege de peildatum van 1 oktober. Naar de*

*klas geeft dit echter het signaal: Je hoeft niet aanwezig te zijn.*" Een ander voorbeeld is de 850-urennorm, waarvan de geïnterviewde leraren aangeven een grote druk en controle vanuit het management te ervaren. "*Ik geef 3 uur achter elkaar les, maar kan dezelfde lesstof effectiever in 2 uur geven. Kom maar kijken. Maar het gaat alleen maar om het aantal uur.*" Bureaucratie wordt door de geïnterviewde leraren ook geïnterpreteerd als een teveel aan administratie. Zij zien deze tijdsbesteding als belemmerend voor de uitoefening van hun vak. Als bron van administratieve rompslomp wijzen deze MBO-leraren vooral naar het management.

### 6.3.4 HO-docenten over beleefde bureaucratie

Hoewel de geïnterviewde docenten de term 'administratie' noemen wanneer zij denken aan bureaucratie, lijkt administratie geen werkelijke bron van ergernis te zijn. Administratie wordt slechts door enkele docenten genoemd als belemmering, veroorzaakt door de noodzaak om een 'schaduwadministratie' bij te houden, omdat systemen niet altijd goed functioneren.
Ook het management en de overheid worden slechts in beperkte mate genoemd in relatie tot 'bureaucratie'. Een te laag instapniveau (te weinig beheersing van Engels, Nederlands en wiskunde) en gebrek aan eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van studenten worden door deze docenten genoemd als de grootste problemen in het HO. De voornaamste ergernis die deze docenten noemen is het moeten bieden van een 'studeerbaar' programma. De consequentie van deze opdracht is dat docenten regelmatig een aangepast programma moeten aanbieden aan studenten die – volgens de docenten vaak door hun eigen toedoen – vertraging hebben opgelopen. De geïnterviewde docenten geven aan dat zij veel tijd kwijt zijn aan het maken en nakijken van extra tentamens en vervangende opdrachten voor deze studenten. "*De uitzonderingen belemmeren mij. Het is geen uitzondering op de regel meer, maar een meerderheid. Wij besteden hier 30% van onze tijd aan.*"

## 6.4 Behoeften van de geïnterviewde leraren

De leraren die deelnamen aan de focusgroepinterviews beschrijven een breed palet aan behoeften, wanneer hen de vraag wordt gesteld: 'Wat heb je nodig om goed onderwijs te geven?' Behoeften die door leraren uit alle sectoren genoemd worden, zijn:

- Tijd
- Rust en continuïteit in beleid
- Goede faciliteiten
- Steun van het management
- Deskundige en gemotiveerde collega's en
- Positieve feedback/berichtgeving

Naast deze zes algemene behoeften zijn er behoeften benoemd die voor de leraren uit een specifieke sector gelden. Deze worden hier kort benoemd. Bijlage 2 biedt een overzicht van de behoeften van leraren per sector.
De deelnemende leraren in het PO noemen naast de eerder genoemde behoeften: een goede werkomgeving, goed lesmateriaal, goede zorgvoorziening voor kinderen met leerproblemen en een goede samenstelling van de klas (niet te groot en niet te grote niveauverschillen).
Onder de geïnterviewde leraren uit het VO is minder consensus over de behoeften dan in de andere sectoren. Deze leraren geven dan ook aan dat problemen en behoeften per school kunnen verschillen. Enkele behoeften die door deze groep genoemd zijn, zijn: een goed salaris, minder veranderingen, een vast rooster, minder versnippering van taken en voldoende opleidingsmogelijkheden.
De MBO-leraren die deelnamen aan de focusgroep hebben behoefte aan: een bestuur met een visie; betrokkenheid management dat onderwijs op de eerste plaats zet, duidelijk

haalbare doelen en gezamenlijk (binnen een team) vastgelegde eindtermen en overeenstemming over de beoordeling.
De geïnterviewde docenten uit het HO geven aan vooral behoefte te hebben aan gemotiveerde studenten. De jongere docenten hadden daarnaast behoefte aan ondersteuning en feedback – niet alleen door studenten aan het einde van een vak, maar ook tussentijds door collega's die eens meekijken tijdens een college.

## 6.5 Spiegelsessie met OCW

Na afloop van de focusgroepen met leraren is er met een zestal medewerkers van OCW een spiegelsessie gehouden. Deze spiegelsessie had tot doel te komen tot inzichten over 1) hoe medewerkers van OCW denken over 'de leraar' en 2) hoe zij denken dat leraren zelf over hun vak denken. De opzet was gelijk aan de methode die in de eerste ronde focusgroepen met leraren was gehouden (zie bijlage 1).

### 6.5.1 Vakbeleving

De deelnemers gebruiken termen als 'intrinsiek gemotiveerd om leerlingen te prikkelen en te stimuleren', 'creatieve duizendpoot' en 'mooiste vak dat er is'. Tegelijkertijd merken zij op dat sommigen 'conservatief' zijn ten aanzien van veranderingen. "*De grondhouding is: het oude is goed en het nieuwe moet eerst bewezen worden.*"

### 6.5.2 Taakbeleving

Opmerkelijk is dat waar leraren concrete taken benoemen (zoals lesgeven, lesvoorbereiding en nakijkwerk), de deelnemers vanuit OCW taken beschrijven door middel van een meer kwalitatieve duiding: 'Kinderen stimuleren en prikkelen', 'contact maken', 'kennis overdragen', 'lesstof overbrengen', 'inzichten laten krijgen', 'orde houden', 'talenten opsporen' en 'de school maken'. Met dit laatste doelden zij op het actief bijdragen aan en uitdragen van de visie van de school, schoolbeleid en activiteiten.
Terwijl leraren in het PO, VO en BVE het gevoel hebben dat er te weinig aandacht is voor kwaliteit en er enkel naar cijfers (uren en resultaten) wordt gekeken, benoemen de geïnterviewde medewerkers van OCW de taken van leraren juist in kwalitatieve termen.

### 6.5.3 Beleefde bureaucratie

De deelnemers verwachten dat de volgende taken, regels en administratieve handelingen het werk van de leraar belemmeren: rapportvergaderingen en ander overleg, handelingsplannen (vooral in het PO en in mindere mate in het VO, waar evenwel ook het verhaal achter de cijfers moet worden vastgelegd), voorbereiden inspectie/accreditatiebezoek (vooral in het HO), subsidies aanvragen c.q. verantwoorden waarom ze iets extra's nodig hebben, 'alles met computers' (cijfers invoeren, verzuim melden), lastige ouders, lastige leerlingen, weinig complimentjes en positieve feedback.
De deelnemers hebben hiermee een redelijke inschatting van de taken en regels die de geïnterviewde leraren belemmerden. Wel valt op dat zij niet altijd een correcte inschatting maakten van de belasting of impact van een taak, regel of faciliteit. Zo werden huisvesting en meubilair als mogelijk belemmerende factoren genoemd – met de toevoeging dat deze aspecten door leraren vermoedelijk niet benoemd zijn. De geïnterviewde leraren uit het PO, VO en MBO noemden deze aspecten echter als een veelgenoemde bron van irritatie.
Het tweede voorbeeld was de voorbereiding van een Inspectie- of NVAO-bezoek. De verwachting was dat dit met name in het HO zou spelen (vanwege de bewerkelijke procedures ten aanzien van accreditatie, zoals het maken van een zelfevaluatie) en maar beperkt in het PO, VO en MBO. In het PO, zo redeneerden de deelnemers, heeft de Inspectie

vooral contact met de schoolleider en het bestuur en niet zozeer de leraar. De PO-leraren die aan de focusgroepen deelnamen zagen inspectiebezoek echter wel degelijk als een (emotionele) belasting; vanwege het gevoel afgerekend te worden en de angst voor een slechte beoordeling indien een enkele map niet op orde is.

### 6.5.4 Behoeften

De deelnemers verwachten dat leraren ondersteund worden door:

- Een goed ingevoerd leerlingvolgsysteem – mits leraren ermee kunnen werken
- Een goede schoolleider
- Scholingsmogelijkheden
- Ondersteuning, in de vorm van onderwijsassistenten, schooladministratie, ICT-ondersteuning en goede databases en archieven (waarin gezocht kan worden naar opdrachten)
- Goede huisvesting en meubilair

Tegelijkertijd geven zij aan dat zij verwachten dat deze aspecten op dit moment vaak tekort zullen schieten.

# 7 Beleefde bureaucratie: Conclusies

In dit laatste hoofdstuk worden de bevindingen uit de literatuurstudie en het veldonderzoek gecombineerd gerapporteerd. De resultaten uit beide onderdelen versterken elkaar: de focusgroepen geven kleuring en duiding aan de bevindingen uit het literatuuronderzoek – en het literatuuronderzoek maakte het mogelijk de uitspraken van leraren in een breder perspectief te plaatsen.
In 7.1 wordt een analyse gegeven van de aspecten die beleefde bureaucratie bij leraren beïnvloeden, zoals bleek uit het literatuur- en het veldonderzoek. Vervolgens wordt in paragraaf 7.2 de hoofdconclusie gegeven. De paragrafen 7.3 en 7.4 schetsen de voornaamste bevindingen ten aanzien van de internationale vergelijking en de ontwikkeling van feitelijke regeldruk. Vervolgens wordt in de paragrafen 7.5 tot en met 7.9 voor elke sector de belangrijkste bevindingen met betrekking tot beleefde bureaucratie en beleefde professionaliteit; hierbij gebruik makend van zowel het literatuur- als het veldonderzoek. In paragraaf 7.10 wordt ingegaan op de mogelijke relaties tussen beleefde bureaucratie en professionaliteit.

## 7.1 Beleefde bureaucratie ontrafeld

In dit rapport is uitgebreid stilgestaan bij beleefde regeldruk. Uit de literatuur alsook uit het veldonderzoek bleek dat regels en administratie slechts een aspect waren waar leraren aan denken bij het woord ‘bureaucratie’. Zo gaven professionals uit verschillende beroepsgroepen aan dat problemen en irritaties niet zozeer betrekking hebben op specifieke taken, maar op beleidsveranderingen die tot invoeringsproblemen en complexere taken leiden (EIM, 2009b). Geconcludeerd kan worden dat beleefde bureaucratie voor leraren een verzamelterm is voor (1) registratie/administratie, (2) bemoeienis vanuit de overheid en (3) bemoeienis vanuit het management van de instelling.
Gebaseerd op literatuuronderzoeken naar regeldruk (zoals ITS, 2008; EIM, 2009b; Ecorys, 2011; Noordegraaf & Sterrenburg, 2009; Dorbeck-Jung, Oude Vrielink & Reussing, 2005) en het veldonderzoek is gekomen tot een lijst van voorspellers van beleefde bureaucratie voor leraren (zie figuur 7.1).

Figuur 7.1: Beleefde bureaucratie ontrafeld

| | Component | Voorspeller | Toelichting |
|---|---|---|---|
| Beleefde bureaucratie | Registratie en administratie | Gemak | • Ondersteuning<br>• Faciliteiten<br>• Geen dubbelingen, automatisering |
| | | Tijd | • Tijdsduur en frequentie van de handelingen<br>• Tijd in relatie tot andere (inhoudelijke) taken<br>• Binnen/buiten werkuren |
| | | Relevantie | • Ten behoeve van primaire of secundaire taken<br>• Nut en noodzaak volgens professional<br>• Nut en noodzaak door management/overheid uitgelegd |
| | | Professionaliteit | • Logisch onderdeel professie<br>• Eigen kennis en vaardigheden<br>• Mogelijkheid om zich tegen regel te verzetten |
| | | Onderbuik | • Transparantie als blijk van wantrouwen<br>• Focus op negatieve berichtgeving<br>• Perceptie dat er aandacht is voor kwaliteit/inhoud |
| | 'Bemoeienis' vanuit de overheid | Irritante regels | • Gemak, tijd, relevantie, professionaliteit en onderbuik |
| | | Veranderend overheidsbeleid | • Perceptie dat beleid past bij onderwijspraktijk<br>• Communicatie over nut, noodzaak en consequenties<br>• Groter of complexer takenpakket, zonder extra tijd |
| | | Toezicht en verantwoording | • Perceptie dat er aandacht is voor kwaliteit/inhoud<br>• Feedback op onderzoeken; positieve feedback |
| | 'Bemoeienis' vanuit het management | Irritante regels | • Gemak, tijd, relevantie, professionaliteit en onderbuik |
| | | Veranderend instellingsbeleid | • Perceptie dat beleid past bij onderwijsinhoud<br>• Communicatie over nut, noodzaak en consequenties<br>• Groter of complexer takenpakket, zonder extra tijd |
| | | Relatie tot management | • Steun van management<br>• Perceptie dat er aandacht is voor kwaliteit/inhoud |

### 7.1.1 Registratie en administratie

De eerste component waar beleefde bureaucratie voor leraren uit bestaat zijn registratie en administratieve taken. Hieronder valt registratie die direct samenhangt met het primaire proces, zoals het registreren van leerlingvorderingen (PO, VO, BVE), administratie rondom zorgleerlingen (PO), bijhouden van absentie (VO en BVE) en het rapporteren over overleg met ouders en professionals (PO); alsook administratieve handelingen die te maken hebben met secundaire processen, zoals het aanvragen van voorzieningen, administratie van onderwijstijd (VO en BVE) en tijdschrijven en urenregistratie (HO).

Niet alle registratie en administratieve handelingen leiden tot een verhoogde beleefde bureaucratie. In het literatuur- en veldonderzoek zijn vijf voorspellers gevonden voor de mate waarin registratie en administratieve handelingen bijdragen aan beleefde bureaucratie: het gemak waarmee de handelingen uitgevoerd kunnen worden, de tijd die deze handelingen kosten, de beleefde relevantie van de handelingen, de professionaliteit van leraren en ten slotte het 'onderbuikgevoel' dat leraren hebben ten aanzien van deze handelingen.

*Gemak*

Het gemak waarmee registratie en administratieve handelingen worden uitgevoerd is een bepaler voor de mate waarin leraren deze handelingen als belastend ervaren. Het hebben van voldoende ondersteuning (bijvoorbeeld de aanwezigheid van een IT'er en gebruikersondersteuning), de aanwezigheid van goede faciliteiten (zoals voldoende goed functionerende computers en een rustige werkplek), geautomatiseerde processen dragen en de afwezigheid van onnodige dubbelingen dragen alle bij aan een zo laag mogelijke belasting van de handelingen en daarmee van de beleefde bureaucratie. Daarnaast dragen de eigen kennis en vaardigheden met betrekking tot bijvoorbeeld ICT-systemen of het efficiënt uitvoeren van taken bij aan het gemak waarmee een handeling uitgevoerd kan worden. Kennis en vaardigheden zijn onderdeel van de eigen professionaliteit.

*Tijd*

De tijd die het kost om leerlingvorderingen te registreren, handelingsplannen te schrijven of voorzieningen aan te vragen draagt bij aan de belasting van de handeling. Nog belangrijker dan de absolute tijd die de handelingen in beslag nemen (deze absolute tijd lijkt op basis van de focusgroepen en tijdsbestedingsonderzoeken mee te vallen), is een belangrijke voorspeller hoe de tijd die aan deze handelingen wordt besteed zich verhoudt tot andere taken. De tijdsdruk die leraren ervaren ontstaat door een opeenstapeling van taken en het gevoel door administratie en door niet-lesgebonden taken niet toe te komen aan het 'echte werk'. Als gevolg hiervan geven leraren aan dat een deel van de registratie en administratie buiten werktijd moeten worden uitgevoerd. Wanneer dit het geval is, draagt het bij aan de beleefde belasting.

Voor leraren is niet altijd inzichtelijk hoeveel tijd voor een bepaalde taak staat. Ook hebben zij vaak het gevoel dat de geplande en daadwerkelijke tijdsbesteding aan taken niet overeen komen. Informatie over de normjaartaak, het toepassen van compensatiemogelijkheden voor taken, het zichtbaar maken van consequenties van taakbeleid en aandacht voor wat leraren te zeggen hebben over de belasting van taken is door ITS (2008) genoemd als manier om irritatie te reduceren.

*Relevantie*

Een derde voorspeller voor beleefde bureaucratie als gevolg van registratie en administratie is of het administratieve handelingen ten behoeve van het primaire proces (lesgeven en leerlingbegeleiding) betreft, of samenhangen met secundaire taken (taken doe hieraan

ondersteunend zijn). Administratieve taken die te maken hebben met secundaire processen worden door leraren als meer belastend ervaren dan registratie en administratie die direct samenhangen met het primaire proces – zelfs als de eerste categorie feitelijk weinig tijd kost. De oorzaak hiervan is dat veel leraren de registratie van het primaire proces (bijvoorbeeld het bijhouden van leervorderingen) als zeer relevant beschouwen.
Hiermee samenhangend is het door leraren ervaren nut en de noodzaak van registratie een voorspeller van beleefde bureaucratie. Waar sommige leraren de registratie van leerlingvorderingen zien als instrument om de eigen lespraktijk te verbeteren, zien anderen het als een verplichting die door externen is opgelegd (Inspectie/management) en die weinig toegevoegde waarde heeft voor de eigen lespraktijk. Ook hier speelt de deelcomponent professionaliteit mee. Immers, hoe beter leraren in staat zijn registratiesystemen als analysetool te gebruiken, des te groter is de toegevoegde waarde van deze registratie. Tot slot geldt voor alle vormen van registratie en administratie dat de mate waarin het nut en de noodzaak door de overheid of het management (afhankelijk van de herkomst van een regel) is gecommuniceerd mede bepalend is voor de gepercipieerde relevantie voor leraren.

*Professionaliteit*
Professionaliteit kwam al verschillende malen ter sprake bij de componenten gemak en relevantie. Hierbij ging het om kennis en vaardigheden met betrekking tot bijvoorbeeld ICT-systemen en tijdsmanagement.
Professionaliteit is ook in bredere zin een voorspeller van de beleefde bureaucratie. De perceptie van leraren dat registratie en administratie een logisch en integraal onderdeel van de eigen professie zijn, draagt bij aan een lagere beleefde bureaucratie, terwijl de perceptie dat dit 'extra' taken zijn en 'controle van buitenaf' de beleefde bureaucratie vergroot. Leraren zien registratie van leerlingvorderingen en administratie rondom zorgleerlingen doorgaans als een logisch onderdeel van de eigen professie. Kritische noten die door leraren werden geuit waren vooral gericht op de voorspellers gemak en tijd en in een enkel geval onderbuik. De (on)mogelijkheid om tegen een regel of administratieve handeling in verzet te komen is eveneens een voorspeller voor beleefde bureaucratie. In algemene zin geldt dat de mogelijkheid om zich te verzetten tegen regels die in een bepaalde omstandigheid niet relevant zijn, tot een lagere beleefde bureaucratie leidt. Er zijn in het literatuuronderzoek en in de focusgroepen aanwijzingen gevonden – maar geen onomstotelijk bewijs – dat leraren vanuit hun grote intrinsieke motivatie, een lage organisatiegraad als beroepsgroep en mogelijk risicomijdend gedrag moeite hebben om individueel en collectief in verzet te komen tegen regels vanuit de overheid en het management.

*Onderbuik*
Er zijn oorzaken voor beleefde bureaucratie ten aanzien van registratie en administratie die niet terug te voeren zijn op de tijdsbesteding, het gemak of de gepercipieerde relevantie. De oorzaken hebben betrekking op een gevoel van wantrouwen: leraren hebben het gevoel zich steeds meer te moeten verantwoorden en duiden dit als blijk van wantrouwen vanuit overheid en management.
Ook de beleving van leraren dat de focus in berichtgeving in media en overheidscommunicatie (bijvoorbeeld Inspectierapporten) op negatieve aspecten van de kwaliteit van leraren en lesgeven ligt, terwijl er weinig oog is voor positieve kanten, draagt bij aan dit onderbuikgevoel. Deze onderbuikgevoelens werden doorgaans niet geuit met betrekking tot een specifieke regel, procedure of administratieve handeling (hierbij bleek de belasting te schuilen in eerder genoemde deelcomponenten als gemak en tijd), maar in relatie tot een 'verantwoording in het algemeen'.

Een derde onderbuikgevoel dat bijdraagt aan beleefde bureaucratie is het gevoel dat de overheid en het management onvoldoende aandacht zou hebben voor de inhoud of de kwaliteit van onderwijs, maar zich vooral richten op het voldoen aan de regel of de procedure (een vaakgenoemd voorbeeld hiervan was de urennorm).

### 7.1.2 Bemoeienis vanuit de overheid

Bemoeienis vanuit de overheid kan ook positief vertaald worden als betrokkenheid bij het onderwijs. Vanwege de overwegend negatieve perceptie van leraren ten aanzien van interventies vanuit de overheid is hier gekozen voor de term 'bemoeienis'. Hetzelfde geldt voor bemoeienis vanuit het management (zie paragraaf 7.1.3).
De component bemoeienis vanuit de overheid speelde vooral in het PO, VO en de BVE-sector. In het PO (maar mogelijk ook in andere sectoren) lijkt daarnaast sprake te zijn een misperceptie ten aanzien van de herkomst van regels: in de focusgroepen werd de Inspectie enkele malen ten onrechte aangewezen als bron van bepaalde regels en verplichtingen. In het HO speelde bemoeienis vanuit de overheid nauwelijks een rol als component van beleefde bureaucratie.
Onder bemoeienis vanuit de overheid vallen concrete regels die irritatie opwekken, veranderend overheidsbeleid en toezicht en verantwoording. Er zijn in het literatuur- en veldonderzoek verschillende factoren naar voren gekomen die bepalen of deze drie voorspellers inderdaad tot een verhoogde beleefde bureaucratie leiden.

*Irritante regels (regeldruk)*

Zoals uitgebreid beschreven in Hoofdstuk 4 zijn irritante regels soms afkomstig van de overheid, soms van het eigen management/bestuur en in een enkel geval van een andere partij. In de volgende paragrafen wordt per sector de belangrijkste irritante regels nogmaals aangehaald; deze paragraaf beperkt zich tot het beschrijven van de factoren die ervoor zorgen dat een regel al dan niet als irritant wordt ervaren en daarmee bijdraagt aan beleefde bureaucratie.
De voorspellers die onder registratie en administratie werden genoemd gelden ook hier. Regels zullen sneller als irritant worden ervaren indien de uitvoering moeilijk is (gemak), de regels veel tijd kosten, dan wel dat leraren er frequent mee te maken krijgen (tijd), regels niet als nuttig worden gezien (relevantie), leraren de regel als inbreuk op hun professionele autonomie ervaren en er geen mogelijkheid is zich tegen een regel te verzetten (professionaliteit), of als leraren het gevoel hebben dat de regel een blijk van wantrouwen is (onderbuik).

*Veranderend overheidsbeleid*

Uiteraard draagt niet al het veranderende overheidsbeleid bij aan een verhoogde beleefde bureaucratie. Sterker nog, sommige beleidsveranderingen hebben de regeldruk verlaagd (hier wordt in de reflectie nader op ingegaan). Desalniettemin is de algemene perceptie onder leraren dat beleidsveranderingen voor een hogere regeldruk en daarmee hogere beleefde bureaucratie zorgen. Veranderend overheidsbeleid werd vooral in de BVE-sector, het PO en het VO genoemd als bron van beleefde bureaucratie. Het ging hierbij zowel om reeds ingevoerde veranderingen als om voorgestelde of voorgenomen veranderingen. Voorbeelden zijn passend onderwijs, prestatiebeloning, de urennorm, competentiegericht onderwijs en referentiekaders taal en rekenen.
De eerste factor is de perceptie dat het beleid past bij de onderwijspraktijk. Anders geformuleerd, als leraren de perceptie hebben dat er bij politici en ambtenaren te weinig

verstand is van en oog is voor de onderwijspraktijk, draagt de beleidsverandering bij aan een verhoogde beleefde bureaucratie.
De tweede factor is of er vanuit de overheid – en vervolgens door het management – duidelijk wordt gecommuniceerd waarom bepaald beleid wordt doorgevoerd, wat het nut en de noodzaak hiervan is en wat de consequenties zijn voor de onderwijspraktijk.
De derde factor is de beleving dat 'er steeds meer taken en verantwoordelijkheden bijkomen', zonder dat er taken verdwijnen of extra tijd voor de nieuwe taken beschikbaar is.

*Toezicht en verantwoording*
Toezicht en verantwoording kwamen vooral in het PO en VO naar voren als voorspeller van beleefde bureaucratie. Ten aanzien van toezicht en verantwoording noemen leraren vaker een gevoel van wantrouwen (onderbuik) als bezwaar, dan concrete administratieve handelingen.
Een eerste factor die bepaald of toezicht en verantwoording wordt beleefd als 'bureaucratie' is de perceptie van leraren dat er voldoende aandacht is voor de inhoud en kwaliteit. Het onderbuikgevoel bestaat eruit dat er volgens leraren hoofdzakelijk aandacht is voor negatieve kanten (en niet voor wat goed gaat) en er een primaire focus is op procedures en administratie (zonder dat er aandacht zou zijn voor de inhoud of kwaliteit).
Een tweede bepalende factor is of er al dan niet feedback wordt gegeven op de gevraagde gegevens. Het ontbreken van feedback over de geleverde informatie (wat wordt er met de aangeleverde informatie gedaan) is een van de oorzaken van beleefde regeldruk (Dorbeck-Jung, Oude Vrielink-van Heffen & Reussing, 2005). Voor leraren in het bijzonder geldt daarnaast dat zij behoefte hebben aan positieve feedback. De beeldvorming is dat er door het management, de overheid, de media en de politiek vooral aandacht is voor wat niet goed gaat.

### 7.1.3 Bemoeienis vanuit het management
Voorspellers voor bemoeienis vanuit het management zijn – net als bij bemoeienis vanuit de overheid – irritante regels en veranderend beleid, en daarnaast de relatie tot het management.
Als antwoord op de vraag wanneer de voorspellers 'irritante regels' en 'veranderend instellingsbeleid' daadwerkelijk tot een verhoogde beleefde bureaucratie leiden, gelden dezelfde factoren die onder bemoeienis vanuit de overheid zijn beschreven. De voorspeller 'relatie tot het management' wordt hier apart benoemd.

*Relatie tot het management*
Naast irritante regels en veranderend beleid is de relatie tot het management een voorspeller voor de gepercipieerde 'bemoeienis vanuit het management'.
Vooral in het VO en de BVE-sector, en in mindere mate in het PO, werd de steun van het management in bijvoorbeeld conflicten met ouders of leerlingen. Deze steun wordt vooral in de BVE-sector en in het VO gemist. Dit heeft een sfeer van wantrouwen en scepsis tot gevolg, wat er weer toe leidt dat instellingsbeleid sneller wordt opgevat als bemoeienis en daarmee beleefde bureaucratie.
Daarnaast geldt net als bij bemoeienis vanuit de overheid ook hier dat de perceptie dat er voldoende aandacht is voor de inhoud en kwaliteit bijdraagt aan een lage beleefde bureaucratie. Het onderbuikgevoel dat er volgens leraren hoofdzakelijk aandacht is voor negatieve kanten en procedures draagt bij aan een sfeer van wantrouwen en scepsis.

## 7.2 Hoofdconclusie

**De hoofdvraag voor dit onderzoek luidde:**

> **"Hoe heeft het beeld dat leraren in het PO, VO, BVE, HBO en WO hebben van bureaucratie en van hun eigen professionaliteit zich ontwikkeld en hoe valt deze ontwikkeling te verklaren?"**

**In de afgelopen circa tien jaar lijkt de wijze waarop leraren bureaucratie beleven niet wezenlijk veranderd te zijn. Het literatuuronderzoek laat zien dat er over alle sectoren heen sprake is van een matig irritatieniveau ten aanzien van regels waarmee leraren te maken krijgen. Het aantal regels met een hoog irritatieniveau ligt het hoogst in de BVE-sector, gevolgd door het HBO, het PO en VO en is het laagst in het WO.**
**Uit de focusgroepen komt het beeld naar voren dat beleefde bureaucratie vooral een probleem is in het MBO. Zowel registratie en administratie, bemoeienis vanuit de overheid en bemoeienis vanuit het management droegen in deze sector bij aan de mate van beleefde bureaucratie. Leraren in het PO en VO hebben een gemiddelde mate van beleefde bureaucratie, terwijl de beleefde bureaucratie het laagst lijkt te zijn in het HBO en WO.**
**Uit het literatuuronderzoek blijkt dat het merendeel van de irritante regels in het PO en de BVE-sector afkomstig is van de overheid. In het VO komen regels even vaak van de overheid en van de instelling zelf, terwijl in het HBO en WO het merendeel van de regels afkomstig is van de instellingen zelf.**
**Ook dit werd in de focusgroepen bevestigd. In het PO dragen registratie en administratie en bemoeienis vanuit de overheid bij aan de beleefde bureaucratie. In het VO dragen bemoeienis vanuit het management en bemoeienis vanuit de overheid bij aan beleefde bureaucratie. In het HO lijkt 'bemoeienis vanuit het management' beperkt een rol te spelen.**
**De professionaliteit van leraren is evenmin aan grote verandering onderhevig geweest. Leraren hebben een sterke, intrinsieke motivatie en het merendeel is zeer tevreden met het werk. Circa de helft van de leraren heeft een hoge beleefde werkdruk, waarmee dit aandeel hoger ligt dan in andere beroepsgroepen. Hoewel leraren leergierig zijn, lijkt een groot deel minder tijd aan professionalisering te besteden dan daarvoor is afgesproken of die daarvoor formeel beschikbaar is. Professionalisering wordt in alle sectoren als belastende taak ervaren. Mogelijk is de hoge werkdruk hier debet aan; mogelijk zijn juist de leraren die tijd investeren in professionalisering beter in staat tijd efficiënt in te delen. In paragraaf 7.10 wordt nader ingegaan op mogelijke relaties tussen werktevredenheid, werkdruk, deskundigheid, professionaliteit en beleefde bureaucratie.**

## 7.3 Nadere analyse van internationaal vergelijkend onderzoek

**De eerste conclusie naar aanleiding van de heranalyse van de Sanoma-data is dat de resultaten van het onderzoek met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd en dat de weergave in de media niet juist is. In het oorspronkelijke krantenartikel[30] werd gesteld dat PO- en VO-leraren in Finland, België en het Verenigd Koninkrijk minder administratieve lastendruk ervaren dan Nederlandse leraren. Uit analyse bleek dat Finse leraren inderdaad relatief vaak aangeven weinig tijd te besteden aan verantwoording aan overheden. Nederlandse en Vlaamse leraren verschilden onderling echter nauwelijks; doorgaans waren Nederlandse leraren zelfs iets positiever over de tijd die verantwoording en registratie kostten. Vanwege de lage respons van leraren uit het Verenigd Koninkrijk was het niet mogelijk uitspraken te doen voor deze groep.**

---

[30] Zie: Volkskrant, 4 april 2011, "Leraar verlangt minder papierwerk" en Kamervragen lid Smits, 8 april 2011, kenmerk 2011Z07458.

In vergelijking met leraren uit Finland zeiden Nederlandse leraren in het PO en VO veel tijd te besteden aan verantwoording aan overheden. Ten aanzien van het registreren van leerlingvorderingen 'scoorde' Nederland echter niet uitzonderlijk hoog. Dit duidde erop dat leraren middels de beoordeling van de stelling 'verantwoording aan overheden' niet refereerden aan registratie rondom leerlingvorderingen, maar aan een algemeen gevoel van ontevredenheid ten aanzien van verantwoording in zijn algemeen of overheidsbeleid in het onderwijs in zijn algemeen uitten.
In het literatuuronderzoek en veldonderzoek wordt deze veronderstelling bevestigd: 'beleefde bureaucratie' blijkt te bestaan uit (allerhande) registratie en administratieve handelingen, maar ook uit 'bemoeienis' vanuit de overheid en het management van de eigen instelling. Het werkelijke probleem blijkt maar ten dele te zitten in de tijd die besteed wordt aan registratie of verantwoording, maar voor een belangrijker deel aan de emotionele beleving hierbij.

## 7.4 Feitelijke regeldruk

De feitelijke regeldruk – gedefinieerd als administratieve lasten voor instellingen – is tussen 2004 en 2010 in sterke mate gereduceerd. Hoewel het in theorie mogelijk is dat de lastenreductie voor besturen en risicogericht toezicht bijdragen aan een reductie van de beleefde regeldruk voor leraren, is een dergelijk verband niet gevonden. De reductie in feitelijke regeldruk heeft dus niet geleid tot een waarneembare afname in beleefde regeldruk door leraren. De reductie van feitelijke regeldruk is ook niet zichtbaar voor leraren: Leraren in het veldonderzoek (focusgroepen) zeggen niet te herkennen dat de regeldruk voor hen zou zijn afgenomen.

## 7.5 Beleefde bureaucratie en professionaliteit in het PO

Het literatuuronderzoek laat zien dat de overgrote meerderheid van de leraren uit het Primair Onderwijs tevreden is met en trots is op haar beroep. Zij zijn intrinsiek gemotiveerd door de ontwikkeling van kinderen en hebben vertrouwen in hun eigen deskundigheid. Wel ervaren zij een hoge werkdruk. De focusgroepen bevestigen het beeld van de enthousiaste, maar overbelaste leraar.
Deze werkdruk lijkt voor een belangrijk deel veroorzaakt te worden door een breed takenpakket. Met name niet-lesgebonden taken lijken hieraan bij te dragen, zoals organisatorische taken, toezicht buiten lestijden, conciërgetaken en vergaderingen. Deze taken nemen relatief veel tijd in beslag, worden door leraren als zeer belastend ervaren en regels over deze taken worden door leraren als irritante regels aangemerkt.
Leraren lijken een brede taakopvatting te hebben: zorgtaken en registratie worden door velen gezien als logische onderdelen van hun professie. Dit neemt niet weg dat de regels en administratie rondom zorgleerlingen in verschillende hoedanigheden over de jaren heen een bron van ergernis bleken te zijn; variërend van het aanvragen van leerlinggebonden budget, tot het schrijven van handelingsplannen en doorverwijsprocedures naar het speciaal onderwijs.
Het literatuur- en veldonderzoek suggereren dat beleefde bureaucratie voor PO-leraren bestaat uit:

- Registratie en administratie
- Bemoeienis vanuit de overheid

Registratie en administratie (het schrijven van handelingsplannen en groepsplannen, het verslaan van oudercontacten en het registreren van leerlingvorderingen) lijken door het merendeel van de leraren als nuttig en noodzakelijk te worden beschouwd. De ergernis schuilt in het gemak van de uitvoering: er zijn te weinig computers beschikbaar, systemen

werken te traag, er is te weinig ICT-kennis op scholen en soms dient er dubbel geregistreerd te worden. Leraren die weten hoe zij de leerlingvolgsystemen als analytische tool kunnen gebruiken, zien registreren als een nuttige handeling voor de eigen lespraktijk, en niet als iets dat zij primair voor de buitenwacht doen. Ergernis ontstaat naast beperkte faciliteiten ook door tijdgebrek. Dit tijdgebrek wordt veroorzaakt door een breed takenpakket, waarbij vooral niet-lesgerelateerde taken, zoals organisatorische taken, schoonmaken en participeren in werkgroepen.
Waar inhoudelijke kritiek wordt geuit op administratie, gaat het om onnodig ervaren extra registratie en om het schrijven van individuele handelingsplannen en groepsplannen. De oorzaak hier is tweeledig: de tijd die het kost om de handelingsplannen te schrijven, te evalueren en aan te passen steken zij liever rechtstreeks in de kinderen; en een onderbuikaspect – omdat het vastleggen en verantwoorden door sommige leraren wordt ervaren als een blijk van wantrouwen, leraren hebben het gevoel dat zij worden afgerekend en dat er geen aandacht is voor wat goed gaat.
Veranderend overheidsbeleid werd beleefd als bureaucratie wanneer dit tot een breder of complexer takenpakket leidde. Voorbeelden zijn de invoering van nieuwe vakken of thema's, of beleidsveranderingen die van invloed zijn op de samenstelling van de klas, zoals passend onderwijs. Als grote bron van regeldruk en bureaucratie wordt naar de Inspectie gewezen, ook wanneer dit feitelijk niet juist is. Dit is voor het PO niet verrassend, omdat de Inspectie in deze sector het meest zichtbaar is. Het management of de schoolleider werden nauwelijks genoemd als bron van regeldruk in het PO, behalve waar het ging om verplichte vergaderingen.

## 7.6 Beleefde bureaucratie en professionaliteit in het VO

Ook leraren in het VO zijn tevreden met hun beroep, intrinsiek gemotiveerd en hebben vertrouwen in hun eigen deskundigheid. En ook leraren in het VO ervaren een hoge werkdruk.
Het merendeel van de leraren in het VO geeft aan niet of nauwelijks last te hebben van overheids- en instellingsregels. De belasting voor leraren in het VO school betreft vooral het brede takenpakket: er gaat veel tijd zitten in opeenstapeling van niet-lesgebonden taken, zoals vergaderingen, organisatorische en coördinerende taken. De focusgroepen bevestigen het beeld dat VO-leraren niet zozeer last hebben van concrete regels en administratie, maar van een breed takenpakket en veranderingen.
Tezamen suggereren het literatuur- en veldonderzoek dat beleefde bureaucratie voor VO-leraren bestaat uit:

- Bemoeienis vanuit het management
- Bemoeienis vanuit de overheid

In de focusgroepen wijzen de VO-leraren vooral het eigen management aan als bron voor extra werk, regels en overleg. Ook wordt er weinig steun van het management ervaren, bijvoorbeeld in conflicten met ouders. In mindere mate wordt ook naar OCW gewezen als bron van regeldruk. Hierbij gaat het om beleidsveranderingen als gratis schoolboeken, de urennorm en veranderende regels rondom examens.
Administratie is geen wezenlijk probleem voor VO-leraren. Faciliteiten zijn beter geregeld. Waar leraren zich wel ergeren over administratieve handelingen, gaat het niet om het principe, noch om de uitvoering, maar om de wijze waarop met prestaties wordt omgegaan: de perceptie dat zij worden afgerekend op de prestaties van leerlingen.

## 7.7 Beleefde bureaucratie en professionaliteit in de BVE-sector

Het aandeel leraren uit de BVE-sector dat tevreden is over het werk ligt iets lager dan in de andere sectoren. De werkdruk is ook in deze sector hoog. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat MBO-leraren last hebben van instellingsregels (regels over het verkrijgen van ondersteuning, toekennen van werkplekken, vergaderingen, opstellen en verantwoorden van brancheplannen), van overheidsregels (urennorm, onderwijsvernieuwingen, regels uit wet BIO) en – minder vaak – van administratie (aanwezigheidsregistratie).
Tezamen suggereren het literatuur- en veldonderzoek dat beleefde bureaucratie voor MBO-leraren bestaat uit:

- Bemoeienis vanuit het management
- Bemoeienis vanuit de overheid
- Registratie en administratie

De focusgroepen bevestigen de bevindingen uit het literatuuronderzoek, maar schetsen tegelijkertijd een extremer beeld. Problemen die leraren ervaren hebben te maken met het management. De geïnterviewde leraren ervaren weinig steun van het management (bijvoorbeeld in conflicten met ouders), hebben het beeld dat het management ver weg staat van de werkvloer en te weinig kennis heeft van de lespraktijk. Een sterke sturing vanuit het management op bijvoorbeeld het voldoen aan de urennorm wordt gezien als een gebrek aan interesse voor de kwaliteit. In de focusgroepen wordt verschillende malen benadrukt dat zij liever hadden dat de Inspectie zou meelopen en kijken of leerlingen zou bevragen, dan alleen naar registratie kijken.
Leraren hebben eveneens last van overheidsbeleid. Deels door veranderend beleid (bijvoorbeeld referentieniveaus Taal en Rekenen), en deels door de wijze waarop overheidsbeleid soms vertaald wordt binnen de instelling. Een voorbeeld is de doorwerking van VSV-beleid: niet alleen moeten leraren presentielijsten bijhouden, ook kunnen zij disfunctionerende leerlingen niet verwijderen en blijven leerlingen die zijn uitgevallen onder druk van het bestuur nog een tijd op de lijst staan, wat een verkeerd signaal afgeeft naar andere leerlingen (‘je hoeft niet aanwezig te zijn’).
De leraren in de focusgroepen geven ten slotte aan veel tijd aan registratie en administratie te besteden en deze taken als belemmerend voor de uitoefening van hun vak te ervaren. Uit het literatuuronderzoek bleek dat administratieve taken (zoals registratie van absenten) een belasting vormden, maar dat administratie ook vaak een onderliggende oorzaak was voor de irritatie van andere regels, zoals regels over toetsing of het aanvragen van ondersteuning en voorzieningen.

## 7.8 Beleefde bureaucratie en professionaliteit in het HBO

Het literatuuronderzoek laat zien dat docenten uit het HBO een hoge werktevredenheid hebben en eveneens een hoge werkdruk. Irritante regels zijn vooral afkomstig van de instellingen, zoals regels over het aanvragen van ondersteuning en de invoering van nieuwe systemen. Recent onderzoek schetst dat door de recente ontwikkelingen in het HBO (opleidingen met een te lage kwaliteit en ten onrechte verleende diploma’s) HBO-docenten op dit moment meer dan vroeger last hebben van administratieve lasten en bemoeienis vanuit het management. Deze beleefde bureaucratie varieert evenwel sterk tussen hogescholen.
Het focusgroeponderzoek ondersteunt het beeld dat HBO-docenten relatief weinig last hebben van overheidsregels en registratie en administratie. Ook instellingsregels lijken geen grote bron van irritatie te zijn. Docenten geven aan vooral last te hebben van het moeten aanbieden van een studeerbaar programma en van te lage niveaus en te weinig zelfstandigheid van studenten. In combinatie met de druk om studenten te laten slagen, is het gevolg dat docenten veel tijd kwijt zijn aan het maken en beoordelen van alternatieve opdrachten en tentamens.

## 7.9 Beleefde bureaucratie en professionaliteit in het WO

In het WO is relatief weinig literatuur gevonden over beleefde bureaucratie en professionaliteit. Uit de beschikbare literatuur en de focusgroepen blijkt dat beleefde bureaucratie geen wezenlijk probleem is in het WO. De werktevredenheid is hoger en de beleefde werkdruk lager dan in de andere onderwijssectoren, waaronder het HBO. Er is, in vergelijking met de andere onderwijssectoren, weinig overheidsbemoeienis en weinig administratieve taken. De irritante regels die genoemd worden, zijn afkomstig van de instelling zelf en hebben bijvoorbeeld betrekking op het aanvragen van ondersteuning en voorzieningen en urenregistratie.
Het focusgroeponderzoek ondersteunt het beeld dat WO-docenten relatief weinig last hebben van overheidsregels en registratie en administratie. Ook instellingsregels lijken geen grote bron van irritatie te zijn. Docenten geven aan vooral last te hebben van het moeten aanbieden van een studeerbaar programma en van te lage niveaus en te weinig zelfstandigheid van studenten. In combinatie met de druk om studenten te laten slagen, is het gevolg dat docenten veel tijd kwijt zijn aan het maken en beoordelen van alternatieve opdrachten en tentamens.

## 7.10 Relaties tussen beleefde bureaucratie en professionaliteit van leraren

Een interessant en relevant vraagstuk is hoe beleefde bureaucratie en de professionaliteit van leraren zich tot elkaar verhouden. Hoewel hier op basis van de beschikbare empirische onderzoeken geen harde uitspraken over kunnen worden gedaan, bieden de bevindingen in dit rapport voldoende aanknopingspunten voor enkele hypothesen.
Leraren verschillen in de mate van beleefde werkdruk, werktevredenheid, deskundigheid, taakopvatting, deelname aan professionalisering en beleefde bureaucratie. Eerder in dit rapport zagen we dat leraren in drie profielen ingedeeld kunnen worden, op basis van tevredenheid, motivatie en betrokkenheid. Deze drie profielen bestonden uit: (1) gemotiveerde en tevreden leraren, (2) ongemotiveerde en/of ontevreden leraren en (3) leraren die (nog) wel gemotiveerd en tevreden zijn, maar die zich slechts beperkt betrokken voelen bij de school en het school- en onderwijsbeleid.
Bestaande onderzoeken naar werkdruk, werktevredenheid, regeldruk en tijdsbesteding namen vaak demografische aspecten als leeftijd, ervaring, aanstelling, geslacht en schooltype als verklarende variabelen. Hoewel op basis van deze aspecten zeker bepaalde significante verschillen zijn gevonden, zou het minstens zo interessant zijn om aspecten als motivatie, deskundigheid, taakbeleving en werktevredenheid als verklarende variabelen te nemen voor beleefde werkdruk en beleefde bureaucratie.
Mogelijk zijn deze aspecten te herleiden tot de drie bovengenoemde profielen. Zo is het denkbaar dat de deskundigheid en deelname aan professionalisering in de eerste groep groter zijn in vergelijking met de andere groepen, of dat de beleefde werkdruk in de eerste groep het laagst ligt. Ook is het denkbaar dat de beleefde bureaucratie in de tweede en derde groep hoger is dan in de eerste. In de volgende subparagrafen worden verschillende mogelijke relaties besproken.

*De relatie tussen werktevredenheid, motivatie en werkdruk*
Uit diverse onderzoeken is gebleken dat iets minder dan de helft van de leraren een zeer hoge werkdruk ervaart. Daarbij is ruim driekwart van de leraren zeer tevreden met het werk. Dit betekent dat een deel van de leraren die een hoge werkdruk ervaart, wel zeer tevreden is met het werk. Om de relatie tussen tevredenheid, motivatie en taakopvatting enerzijds en

werkdruk anderzijds te kunnen onderzoeken, zijn de volgende twee – tegengestelde – hypothesen geformuleerd:

1. Leraren met een hoge intrinsieke motivatie en een brede taakopvatting nemen vaker extra taken en verantwoordelijkheden op zich, waardoor zij een hogere werkdruk ervaren dan leraren met een lagere motivatie en een smallere taakopvatting
2. Leraren die ontevreden zijn over hun werk ervaren vaker een hoge werkdruk dan leraren die tevreden zijn over hun werk (of: leraren die een hoge werkdruk ervaren zijn vaker ontevreden over hun werk)

*De relatie tussen deskundigheid, werkdruk en professionalisering*

Slechts een klein deel van de leraren besteedt veel tijd aan professionalisering. Het is relevant om te weten wie deze leraren zijn en welke kenmerken zij hebben. Mogelijke verklarende variabelen zijn de deskundigheid en de beleefde werkdruk. De onderlinge relatie tussen deze drie variabelen, zijn in de volgende hypothesen voorgesteld:

1. Leraren die in hoge mate deskundig zijn (vakinhoudelijk, didactisch en pedagogisch, maar ook qua organiserend vermogen, samenwerking en ICT-vaardigheden) hebben minder moeite bij het uitvoeren van hun werkzaamheden en ervaren hierdoor een lagere werkdruk dan leraren die een lagere mate van deskundigheid hebben
2. Leraren die een lagere mate van deskundigheid hebben, ervaren hierdoor een hogere werkdruk, waardoor zij onvoldoende toekomen aan professionalisering
3. Leraren die in hoge mate deskundig zijn, ervaren een lagere werkdruk, waardoor zij voldoende mogelijkheden hebben voor professionalisering

*De relatie tussen deskundigheid, taakopvatting en beleefde bureaucratie*

Er is een groep die zegt niet voor de Inspectie te registreren, maar voor de eigen lespraktijk. Er is ook een groep die registratie zien als iets dat nu eenmaal door anderen (OCW, Inspectie, management) moet, maar hiervan de meerwaarde niet ziet. Om de relatie tussen deskundigheid, taakopvatting ten aanzien van registratie en beleefde bureaucratie te onderzoeken, zijn de volgende twee hypothesen geformuleerd:

1. Leraren die in hoge mate deskundig zijn hebben een brede taakopvatting ten aanzien van registratie
2. Leraren die een brede taakopvatting hebben ten aanzien van registratie, ervaren een lagere beleefde bureaucratie dan leraren die registratie zien als een extern opgelegde taak

Daarentegen is het ook mogelijk dat leraren die in hoge mate deskundig zijn en een hoge intrinsieke motivatie hebben juist meer beleefde bureaucratie ervaren, doordat zij zich beperkt voelen in hun professionele ruimte.

1. Leraren die in hoge mate deskundig zijn, een brede taakopvatting en grote intrinsieke motivatie hebben, ervaren een hogere mate van beleefde bureaucratie

## 7.11 Reflectie en vooruitblik

OCW heeft de laatste jaren behoorlijk wat in gang gezet om feitelijke regeldruk voor scholen te verminderen. Ook zijn er initiatieven in gang gezet die mogelijk de beleefde regeldruk onder leraren zullen verlagen, zoals risicogericht toezicht en professionalisering van schoolleiders en leraren in het PO en VO. Tot op heden kan er niet geconcludeerd worden dat de reductie van feitelijke regeldruk en de initiatieven ter reductie van beleefde regeldruk hebben geleid tot een merkbare afname van beleefde bureaucratie.

Een oorzaak hiervoor is dat beleefde bureaucratie uit diverse bronnen afkomstig is, waaronder de instellingen zelf. Een tweede mogelijke oorzaak is dat de genomen interventies door OCW en de bestuursraden (nog) te abstract en te weinig zichtbaar zijn voor leraren. Een

derde mogelijke oorzaak is dat de interventies pas op termijn zijn vruchten zullen afwerpen. Een vierde mogelijke oorzaak, ten slotte, is dat beleidsveranderingen voor leraren onderdeel uitmaken van beleefde bureaucratie. Hieruit volgt dat iedere interventie mogelijk onrust met zich meebrengt, terwijl rust in beleid wellicht pas na verloop van tijd voor een reductie in beleefde bureaucratie zal zorgen.

Dit rapport heeft inzichtelijk gemaakt waaruit beleefde bureaucratie voor leraren bestaat en wat achterliggende oorzaken zijn. Langs twee lijnen biedt dit aanknopingspunten voor de toekomst. De eerste lijn is het gesprek aangaan met leraren en schoolleiders. Omdat beleefde bureaucratie mede voortkomt uit schoolbeleid en relaties binnen de school, valt aan te bevelen een gecombineerd gesprek aan te gaan met leraren en schoolleiders. Focusgroepinterviews bleken een goede – en door leraren gewaardeerde – manier om in korte tijd veel informatie en achtergronden boven tafel te krijgen. OCW kan via een dergelijk gecombineerd gesprek inzicht krijgen in de wijze waarop informatiebehoeften en regels die het Rijk aan instellingen oplegt, doorwerken naar leraren. Doordat dit inzicht vooralsnog ontbreekt, is het nog niet mogelijk een goede inschatting te maken van de effecten van veranderingen zoals het invoeren van nieuwe regels of informatiebehoeften, dan wel het schrappen of vereenvoudigen ervan.

De tweede lijn betreft een inhoudelijke. De voorspellers voor bureaucratie die in het literatuur- en veldonderzoek naar voren komen (zie figuur 7.2), kunnen gebruikt worden als checklist bij beleidsvorming of als handvatten bij het formuleren van oplossingsrichtingen teneinde beleefde bureaucratie onder leraren te reduceren. De voorspellers variëren in mate van abstractie. Zo zijn ‘gemak’ en ‘tijd’ concrete voorspellers, terwijl ‘onderbuik’ zeer abstract is – en daarmee lastiger om op korte termijn te beïnvloeden. Ook corresponderende oplossingsrichtingen variëren hiermee in mate van abstractie. Het investeren in faciliteiten, informeren over taakbeleid en het aanpakken van irritante regelgeving zijn mogelijke, concrete oplossingsrichtingen. Leraren zelf kunnen – met steun van het management – investeren in hun professionaliteit. Abstractere oplossingsrichtingen zijn communicatie vanuit de overheid en het management, steun vanuit het management en rust ten aanzien van beleidsveranderingen vanuit de overheid en de instellingen zelf.

Figuur 7.2: Enkele voorspellers van beleefde bureaucratie in een abstractiepiramide

# 8 Referenties


Aa, R. van der, Kans, K, Stuivenberg, M. & Donker van Heel, P. (2011). *Regeldruk voor OCW-instellingen 2004-2010*. Rotterdam: Ecorys.

Addi-Raccah, A., & Arviv-Elyashiv, R. (2008). Parent empowerment and teacher professionalism: Teachers' Perspective. *Urban Education, 43*, 394-415.

AOb (2012). *Kwaliteits-enquête HBO.* Via: http://www.aob.nl/doc/hboenquete052012.pdf

Andel, J. van (2008). *Het moet wel min of meer een roeping zijn. Een onderzoek naar de aantrekkelijkheid van het beroep leerkracht*. Masterscriptie. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Backbier, E., Frielink, S., Groeneveld, M. & Siemons, J. (2001a). *Taakbesteding en taakbelasting van leraren in het Primair Onderwijs.* Den Haag: B&A Groep.

Backbier, E., Frielink, S., Groeneveld, M. & Siemons, J. (2001b). *Taakbesteding en taakbelasting van leraren in het Voortgezet Onderwijs.* Den Haag: B&A Groep.

Backbier, E., Frielink, S., Groeneveld, M. & Siemons, J. (2001c). *Taakbesteding en taakbelasting van leraren in de BVE-sector.* Den Haag: B&A Groep.

Ball, S. J. (1993). Education policy, power relations and teachers' work. *British Journal of Educational Studies, 21*, 106-121.

Bergen, Th., Giesbers, J. & Morsch, C. (1987). *Professionalisering van onderwijsgevenden.* Lisse: Swets en Zeitlinger.

Bergen, C.T.A. van, Meer, M.M. van der & Otterloo, S.G. van (2008). *Tijdsbesteding leraren Voortgezet Onderwijs.* Amsterdam: Regioplan.

Besturenraad (2011). *Bureaucratisering en feminisering in het onderwijs. Ledenpeiling april 2011.* Woerden: Auteur.

Bohte, J. (2001). School Bureaucracy and Student Performance at the Local Level. *Public Administration Review, 61*(1), 92-99.

Bokdam, J., Stroeker, N. & Hauw, P. van der (2009a). *Tijdsbesteding en –beleving basisschooldirecteuren. Eindrapport.* Zoetermeer: EIM.

Bokdam, J., Berger, J., Oploo, M. van & Volker, G. (2011). *Tussenmeting convenant leerkracht 2011.* Zoetermeer: Research voor Beleid.

Burg, M. van der (2010). *Rekenonderwijs door de ogen van leerkrachten. Beeld van het rekenonderwijs van leerkrachten basisonderwijs*. Masterscriptie. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Canrinus, E.T. (2011). *Teachers' sense of their professional identity*. Dissertatie. Groningen: RUG. Via http://irs.ub.rug.nl/ppn/337142734

Calgren, I. (1999). Professionalism and teachers as designers. *Journal of Curriculum Studies, 31*, 43-56.

Chubb, J.E. & Moe, T. (1990). *Politics, markets and America's schools.* Washington, D.C.: The Brookings Institute.

Defourney, R. & Jettinghoff, K. (2011). *Arbeidsmarktanalyse Primair onderijs.* Den Haag: SBO.

Diepstraten, Wassink, Stijnen, Martens & Claessens (2010). *Professionalisering van leraren op de werkplek. Jaarboek Ruud de Moor Centrum 2010*. Heerlen: Ruud de Moor Centrum.

Dongen, D. van (1995). *Professionaliteit van leraren en scholen.* Woerden: Educon.

Donker van Heel, P.A., Zutphen, F van & Zoon, C.P.A. (2004). *Regeldruk voor OCW-instellingen. Een onderzoek in de sectoren PO, BVE, OWB, WO en podiumkunsten*. Rotterdam: Ecorys-NEI.

Dorbeck-Jung, B.R., Oude Vrielink-van Heffen, M.J. & Reussing, G.H. (2005). *Open normen en regeldruk. En onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg.* Enschede: Universiteit Twente.

Elchardus, M., Huyge, E., Kavadias, D., Siongers, J. & Vangoidsenhoven, G. (2009). *Leraars. Een profiel van een beroepsgroep*. Leuven: Lannoocampus.

Frielink, S.J., Backbier, E., Simons, J., Groeneveld, M. & Franck, E. (2001). Taakbesteding en taakbelasting van leraren. Den Haag: TNO & B&A Groep.

Giesbers, J. & Bergen, Th. (1991). *Professionaliteit en professionalisering van leraren.* Houten: Schoolpers.

Grinsven, V. van, Elphick, E. & Woud, L. van der (2012). *Werkdruk in het primair en voortgezet onderwijs.* Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.

Hargreaves, A. (2000). Four ages of professionalism and professional learning. *Teachers and Teaching: History and Practice, 6,* 151-182.

Hauw, P. van der (2009b). *Tijdsbesteding en irritatie bij taakuitoefening professionals. Overallbeeld over acht beroepsgroepen*. Zoetermeer: EIM.

Hermes, J. & Zonneveld, M. (2010). *Dode hoek analyse.* Ongepubliceerde notitie voor het Ministerie van OCW. Amsterdam.

Hoogeveen, K. & Portegijs, W. (1995). *Juf en moeder. Vrouwelijke leerkrachten in het basisonderwijs over moederschap en beroep*. Zutphen: Hameland Pers.

Hoogeveen, K. (1999). *Het kunnen allemaal je eigen kinderen zijn. Leerkrachten basisonderwijs over hun beroep.* Dissertatie. Leiden: Van Arkel.

Hovius & Van Kessel (2010). *Professionalisering van leraren in het buitenland. Een inventarisatie van de stand van zaken in twaalf Europese landen.* Heerlen: Ruud de Moor Centrum.

Hoyle, E. (1974). Professionality, professionalism and control in teaching. *London Educational Review, 3*(2), 15-17.

Huyge, E., Siongers, J. & Vangoidsenhove, G. (2009). *Het beroep van leraar doorgelicht. Cross-sectionele en longitudinale studie naar het profiel en de loopbaan van leraren in vergelijking met andere beroepsgroepen.* Brussel: Vrije Universiteit Brussel & Universiteit Antwerpen.

Hulst, B. van, Blank, J. & Koot, P. (2007). *Basisonderwijs en bureaucratie*. Rotterdam: Ecorys.

Inspectie van het Onderwijs (2010). *Evaluatie risicogericht toezicht.* Utrecht: Auteur.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *De kwaliteit van leraren.* Onderwijsverslag 2009/2010. Utrecht: Auteur.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs.* Onderwijsverslag 2010/2011. Utrecht: Auteur.

Intomart (2012a). *De toekomstvisie van docenten in het PO, VO, MBO en HBO.* Focusgroeponderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Utrecht: Auteur.

Intomart (2012b). *Bureaucratie in het onderwijs.* Focusgroeponderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Utrecht: Auteur.

Jansen, M. & Gemmeke, M. (2007). *Werkdruk en agressie in het MBO.* Amsterdam: Regioplan.

Jussila, J. & Saari, S. (2000) *Teacher education as a future-moulding factor. International evaluation of teacher education in Finnish universities.* Publications of the Finnish Higher Education Evaluation Council 9. http://www.minedu.fi/OPM/?lang=en

Kafkabrigade (2010). *Schoolleiders. Eindrapport.* Delft: Auteur.

Kelchtermans, G. (1994). *De professionele ontwikkeling van leerkrachten basisonderwijs vanuit het biografisch perspectief.* Dissertatie. Leuven: Universitaire Pers.

Kessel, van, Van Rens & Vrieze (2010). *Ruimte voor professionalisering. Formele regelingen voor professionalisering en het gebruik ervan*. Heerlen: Ruud de Moor Centrum.

Kok, J.M.P. de, Jonge, J. de & Tom, M. (2007). *Tijdsbesteding universitair wetenschappelijk personeel.* Zoetermeer: EIM.

Kuijk, J. van, Rens, C. van, Elfering, S., Gennip, H. van (2008). *Beleving van regeldruk in het onderwijs.* Nijmegen: ITS Radbout Universiteit Nijmegen.

Klerks, I. (2010). *Regeldruk van leraren in het basisonderwijs. Aspecten, oorzaken en oplossingen*. Master's thesis. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Leenen, H. van & Berndsen, F.E.M. (2009) *Loopbaanmonitor onderwijs 2009. Onderzoek naar de arbeidsmarkpositie van afgestudeerden van de lerarenopleidingen in 2007 en 2008.* Amsterdam: Regioplan.

Leenen, H. van & Berndsen, F.E.M. (2011) *Loopbaanmonitor onderwijs 2010. Onderzoek naar de arbeidsmarkpositie van afgestudeerden van de lerarenopleidingen in 2009.* Amsterdam: Regioplan.

Lindemann, B. & Berg, E. van den (2012). *Schuivende beroepsbeelden van leraren. Een kwalitatief onderzoek naar de effectiviteit van de Simulatieschool*. Arnhem/Nijmegen: HAN Pres.

McDaniel, O.C., Neeleman, A., Schmidt, G. & Smaling, H. (2009). *De professionaliteit van MBO-docenten in vergelijkend perspectief. Comparatieve analyse van professionaliteit in 9 beroepen in vergelijking tot de MBO-docent.* Gids voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie. Den Haag: Reed Business.

McDaniel, O.C., Immers, R., Neeleman, A. & Schmidt, G. (2010). *Op de grens van individuele verantwoordelijkheid en bestuurlijk verlangen. Onderzoek bij 12 MBO-instellingen naar de professionaliteit van de docent.* Amsterdam: CBE Groep.

McDaniel, O.C., Kruiff, M., Neeleman, A. & Immers, R. (2012). *Impuls tot professionalisering van de MBO-docent met een beroepsregister en systeem voor permanente educatie. Conceptrapportage.* Amsterdam: CBE Groep.

Meier, K.J., Polinard, J.L.. & Wrinkle, R.D. (2000). Bureaucracy and Organizational Performance: Causality Arguments about Public Schools. *American Journal of Political Science, 44*(3), 590-602.

Ministerie van BZK (2006). *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2006.* Den Haag.

Ministerie van BZK (2008). *Quickscan Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2008.* Den Haag.

Ministerie van BZK (2010). *Quickscan Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2010.* Den Haag.

Ministerie van OC&W (2009a). *Beleidsreactie op onderzoek beleefde regeldruk onder docenten in het onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer. Via: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/03/24/brief-aan-de-tweede-kamer-met-beleidsreactie-op-onderzoek-beleefde-regeldruk-onder-docenten-in-het-onderwijs.html

Ministerie van OC&W (2009b). *Voortgangsrapportage Lastendruk OCW.* Brief aan de Tweede Kamer (nummer KST139105; kenmerk 32123 VIII, nr. 102).

Ministerie van OC&W (2012). *Nota werken in het onderwijs 2012.* Den Haag: Auteur.

Neut, I. van der, Wolput, B. van & Kools, Q. (2007). *Positionering van docenten. Een onderzoek naar de inspraak- en kennisuitwisseling mogelijkheden van docenten po, vo en bve.* Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.

Noordegraaf, M. & Sterrenburg, J. (2009). Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten. In: T. Jansen, G. van den Brink en J. Kole (red.). *Beroepstrots. Een ongekende kracht.* Amsterdam: Uitgeverij Boom.

OECD (2009). *Creating effective teaching and learning environments. First results from TALIS (Teaching and Learning International Survey 2007-2008).*

OECD (2011). Education at a glance. Via: http://www.oecd.org/document/2/0,3746,en_2649_39263238_48634114_1_1_1_1,00.html

Onderwijsraad (2002). *Toerusten is uitrusten. Advies.* Den Haag: Auteur.

Onderwijsraad (2004). *Bureaucratisering in het onderwijs*. Den Haag: Auteur.

Onderwijsraad (2007). *Leraarschap is eigenaarschap. Advies.* Den Haag: Auteur.

Onderwijsraad (2008). *Naar doelmatiger onderwijs*. Den Haag: Auteur.

Ostinelli, G. (2009). Teacher education in Italy, Germany, England, Sweden and Finland. *European Journal of Education, 44*(2), 291-308.

Ploeg, J. van der & Scholte, E. (2003). Arbeidssatisfactie onder leerkrachten. *Pedagogiek, 23*(4), 276-290.

Pollard, A., Broadfoot, P., Croll, P., Osborn, M. & Abbott, D. (1994). *Changing English primary schools? The impact of the Education Reform Act at key stage one.* London: Cassell.

Rautalin, M. & Alasuutari, P. (2009). The use of the national PISA results by Finnish officials in central government. *Journal of Education Policy, 24*(5), 539-556.

Ridderbos, A. (2009). *Werkdruk in het hoger beroepsonderwijs. Hernieuwde rapportage 2000 en 2005.* Amsterdam: SKB.

Sanoma Learning Research (2010). *Teacher survey and headmaster survey*. Unpublished survey data.

Schoemaker, A. & Lieskamp, M. (2011). *Beroepstrots van leraren in het Primair Onderwijs. Verslag van een onderzoek naar factoren die de beroepstrots van leraren in het primair onderwijs belemmeren of bevorderen*. Utrecht: CNV Onderwijs.

Scholen met Succes (2011). *Werkdruk in het basisonderwijs.* Via: http://www.scholenmetsucces.nl/images/stories/Werkdruk_in_het_basisonderwijs.pdf

Senge, P.M. (1990). *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization.* New York: Doubleday Currency.

Sleegers, P. & Wesselingh, A. (1995). Dutch dilemmas: Decentralisation, school autonomy and professionalization of teachers. *Educational Review, 47*(2), 199-208.

SICI (2010). *How to define and measure output/outcomes of schools?* Strategic report on the SICI Conference, Amsterdam, 18-19 mei, 2010. Inspectie van het Onderwijs/SICI.

Simola, H. (2002). Finnish teachers talking about their changing work (pp. 49-70), in: K. Klette, I. Carlgren, J. Rasmussen & H. Simola (red.), *Restructuring Nordic teachers: analyses of interviews with Danish, Finnish, Swedish and Norwegian teachers.* Oslo: University of Oslo.

Simola, H. (2005). The Finnish miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education. *Comparative Education, 41*(4), 455-470.

Simons, P.R.J. (z.d.). *Leren van docenten: een methodiek voor professionele ontwikkeling.* Universiteit Utrecht, Expertisecentrum ICT in het Onderwijs. Via http://igitur-archive.library.uu.nl/ivlos/2005-0622-185952/5688.pdf

Smith, K.B. & Meier, K.J. (1994). Politics, Bureaucrats and Schools. *Public Administration Review,* 54(55), 1-558.

Smith, K.B. & Larimer, C.W. (2004). A Mixed Relationship: Bureaucracy and School Performance. *Public Administration Review*, *64*(6), 728-736.

Stichting Beroepskwaliteit Leraren (2006). *De onderwijsagenda van de beroepsgroep. Waar wij voor staan.* Onderzoeksrapport. Utrecht: Auteur.

Veen, K. van, Sleegers, P., Bergen, T., Klaassen, C. (2001). Professional orientations of secondary school teachers towards their work. *Teaching and Teacher Education, 17,* 175-194.

Veen, K. van, Zwart, R., Meirink, J. & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren. Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren.* ICLON/ Expertisecentrum Leren van Docenten.

Verbaan, D., van Helvoort, S. (2000). *Een onderzoek naar beleefde werkdruk bij de hogescholen.* Eindhoven: Falke & Verbaan.

Verheij, O. en Gemmeke, M. (2005). *Werkdruk in het Hoger Beroepsonderwijs. Werkdrukmeting en werkdrukbeleid.* Amsterdam: Regioplan.

Verloop, N. (2003). De leraar. In: N. Verloop & J. Lowyck (red.), *Onderwijskunde, een kennisbasis voor professionals.* Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.

Visscher, A.J., Witziers, B. & Scheerens, J. (2007). *Omvang en oorzaken van bureaucratisering in het onderwijs. Case studies in het basisonderwijs en indicatoren voor OECD landen.* Enschede: Universiteit Twente.

Vogels, R. (2009). *Gelukkig voor de klas? Leraren voortgezet onderwijs over hun werk.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vrielink, S. & Hogeling, L. (2008). *Tevreden blijven werken in het onderwijs. Levensfasegericht personeelsbeleid vanuit werknemers- en werkgeversperspectief*. Den Haag: SBO.

Webb, R., Vulliamy, G., Hamalainen, S., Sarja, A., Kimonen, E. & Nevalainen, R. (2004). A comparative analysis of primary teacher professionalism in England and Finland. *Comparative Education, 40*(1), 83-107.

Webb, R. & Vulliamy, G. (2010). Managing curriculum policy changes: a comparative analysis of primary schools in England and Finland. *Journal of Education Policy, 14*(2), 117-137.

Wit, A. de (2006). *Het lerarentekort: een probleem of uitdaging? Een onderzoek naar oorzaken en oplossingen voor het lerarentekort in het Voortgezet Onderwijs.* Masterscriptie. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Zutphen, F. van, Koopman, A., Uwland, A. & Hulsker, W. (2006). *De professional ontlast. Suggesties voor vermindering van de monitor- en registratieverplichtingen op de werkvloer.* Rotterdam: Ecorys.

# Bijlage 1: Opzet focusgroepen

De focusgroepen vonden in twee rondes plaats. In de eerste ronde werden twee focusgroepen gehouden met leraren uit het PO en VO, die geworven waren door DUO. Uit deze initiële wervingsronde kwam onvoldoende respons vanuit het MBO, HBO en WO, waarop is besloten een tweede ronde focusgroepen uit te voeren via Intomart GfK, onder alle vier de onderwijssectoren: PO, VO, BVE en HO (HBO&WO).
In beide rondes focusgroepen werden bureaucratisering of regeldruk niet direct ter sprake gebracht. In de eerste ronde werd gestart door te vragen naar het vakmanschap van de leraren. In de tweede ronde werd gestart door leraren te vragen hoe het 'met Nederland' en 'met het onderwijs' ging. In de eerste ronde werd regeldruk door de gespreksleider geïntroduceerd als gespreksonderwerp; in de tweede ronde niet. Hier werd gewacht tot het vanzelf ter sprake werd gebracht door de leraren. In het MBO gebeurde dit direct. In het PO en VO gebeurde dit vrij vlot. In het HO kwam het niet vanzelf ter sprake, tot de gespreksleider het alsnog introduceerde. Dit is kenmerkend voor hoe hoog het onderwerp zit.
Aan de focusgroepen deden in totaal 45 leraren mee. Onderstaande tabel toont enkele achtergrondgegevens van de deelnemers.

Tabel: Achtergronden deelnemers focusgroepinterviews

| Focusgroep | Aantal leraren | Vrouw (man) | Gemiddelde leeftijd |
|---|---|---|---|
| Primair onderwijs 1e ronde | 5 | 3 (2) | -- |
| Primair onderwijs 2e ronde | 9 | 5 (4) | 42 |
| Voortgezet onderwijs 1e ronde | 7 | 2 (5) | -- |
| Voortgezet onderwijs 2e ronde | 7 | 4 (3) | 55 |
| Middelbaar Beroepsonderwijs | 8 | 4 (4) | 49 |
| Hoger Beroepsonderwijs en Wetenschappelijk Onderwijs | 9 | 8 (1) | 42 |
| *Totaal* | *45* | | *46* |

### Opzet eerste ronde focusgroepen

Twee focusgroepen werden geleid door Overmaat Communicatie-advies. De auteur/onderzoeker en twee medewerkers van OCW waren bij dit gesprek aanwezig. De leraren waren vooraf geïnformeerd over het onderwerp (regeldruk en vakbeleving) en de opdrachtgever (Ministerie van OCW). De volgende zes onderdelen vormden de leidraad voor de gesprekken:

1. Hoe beleef je je vak als leraar; welk beeld heb je daarbij?
2. Welke taken behoren tot het vak van de leraar?
3. Welke regels en procedures belemmeren je in de uitoefening van je vak?
4. Welke regels en procedures ondersteunen je in je vak als leraar?
5. Reflectie van de onderzoeker: uitkomsten van de literatuurstudie
6. Welke aanbevelingen heb je richting het ministerie van OCW?

De spiegelsessie met medewerkers van OCW had eenzelfde opzet. Hier werden medewerkers van OCW gevraagd naar hun beeld over hoe leraren hun vak beleven, welke taken tot het van leraar behoren, etc. De onderzoeker reflecteerde in deze sessie op de uitkomsten uit de eerdere focusgroepen.

### Opzet tweede ronde focusgroepen

Vier focusgroepen werden geleid door Intomart GfK. De auteur en twee medewerkers van OCW waren niet bij de gesprekken aanwezig, maar keken mee via een camera. De leraren uit deze groepen waren vooraf niet op de hoogte gesteld van het onderwerp van het gesprek, noch van de opdrachtgever. De volgende onderdelen vormden de leidraad voor de gesprekken:

1. Hoe gaat het met Nederland?
2. Hoe beleef je je vak als leraar, welk beeld heb je daarbij?
3. Wat hebben docenten nodig om het onderwijs te geven dat ze willen geven?
4. Hoe ziet de agenda van een docent er uit, wat doet hij/zij? En hoeveel tijd kosten die taken?
5. Wat belemmert in het uitoefenen van het vak? Zijn er regels en procedures die de docenten belemmeren in het uitoefenen van hun vak?
6. Zijn er regels en procedures die de docenten ondersteunen in het uitoefenen van hun vak?
7. Welke woorden gebruiken de docenten om ‘regeldruk’ te beschrijven?
8. Heeft OCW er in de afgelopen jaren iets aan gedaan om de regeldruk te verminderen? Wat? Wat ten onrechte niet?
9. Wat is dé kwestie (het meest belangrijke) als het gaat om ‘bureaucratisering in het onderwijs’?
10. Wat adviseren docenten OCW als het gaat om bureaucratisering in het onderwijs?

# Bijlage 2: Behoeften leraren uit het veldonderzoek

Tabel: Behoeften genoemd door leraren uit het veldonderzoek

| | PO | VO | BVE | HO |
|---|---|---|---|---|
| *Klas/leerlingen* | • Minder grote verschillen binnen de klas; snelle hulp voor kinderen die dat nodig hebben; goed speciaal onderwijs; snelle doorverwijzing naar speciaal onderwijs<br>• Kleinere klassen | • Goede samenstelling klas: niet te grote klassen | • Niet te grote groepen<br>• Bijles taal en rekenen; huiswerkklas; hulp bij ernstige leerproblemen | • Gemotiveerde studenten, selectie aan de poort |
| *Tijd* | • Voldoende tijd; tijd voor het voorbereiden van de lessen<br>• Niet teveel extra taken en niet teveel administratie | • Meer tijd voor lesgeven (bijv. 4 dagen lesgeven, 1 dag werken maar niet lesgeven) | • Tijd | • Tijd voor onderwijs, voorbereiding en bijhouden vakkennis<br>• Een evenwichtige verdeling van taken over het jaar<br>• Voldoende contacturen |
| *Beleid/OCW* | • Inzichtelijk maken welke regel of verplichting uit welke bron komt<br>• Rust: "*Verandering is de grootste slurper van energie*" | • Minder veranderingen en vernieuwingen vanuit 'Den Haag'; geen prestatiebeloning; vakantie intact laten<br>• Niet alle maatschappelijke problemen op het bordje van de school | • Rust, continuïteit, tijd voor implementatie, een meerjaren visie: "*Laat het MBO tien jaar met rust*" | |
| *Management* | • Steun van collega's, management en directie (ook in conflicten met ouders) | • Steun van directie en management (vertrouwen, interactie, luisteren naar klachten, steun in contacten richting ouders)<br>• Kleine organisatie met korte lijnen | • Een betrokken management en bestuur dat het onderwijs op de eerste plaats zet, management dat de leraar steunt (ook in conflicten met leerlingen)<br>• Mogelijkheid om leerlingen sancties te geven en steun van management hierbij | • Geld beter besteden (geen mooie bestuursvleugel) |

| | PO | VO | BVE | HO |
|---|---|---|---|---|
| *Leraren* | • Investeren in leraren: geen onbevoegden voor de klas (zoals SPH'ers; betere Pabo; gym verplichten op de Pabo<br>• Goede docenten (flexibiliteit, humor, overzicht en overwicht hebben)<br>• Goede scholing voor docenten ("*Ik mag alleen gratis cursussen volgen*") | • Professionele leraren; constant kunnen bijscholen<br>• Geïnteresseerde en betrokken collega's | • Goede docenten die hun vak kunnen overbrengen en op een lijn zitten qua gedragsregels voor leerlingen<br>• Goed gekwalificeerde docenten met vakkennis en plezier voor het vak | • Feedback van collega's; begeleiding voor jonge docenten<br>• Inzicht in totale curriculum; samenwerking binnen/tussen teams en afdeling |
| *Organisatie van het onderwijs* | • Opbrengstgericht werken geeft meer voldoening en maakt het werk beter te behappen. Er is echter meer tijd nodig voor het invoeren van opbrengstgericht werken<br>• Minder administratie, minder toetsen, digitaal rapport | • Minder versnippering van taken<br>• Vast rooster | • Duidelijke en haalbare eindtermen; samen eindtermen vastleggen en overeenstemming over beoordeling binnen het team<br>• Betere aansluiting VMBO-MBO (inhoudelijk en in de tijd; VMBO door laten lopen tot juli) | • Geen bekostiging per afgestudeerde student, maar student laten terugbetalen |
| *Faciliteiten en ondersteuning* | • Meer ondersteuning, meer handen in de klas<br>• Goed gebouw, ruim lokaal<br>• Goed en voldoende lesmateriaal<br>• Faciliteiten zoals computers met internet, smartbord<br>• Voldoende pauzes (pauzes gaan vaak op aan surveilleren, lesvoorbereiding of overleg met collega's) | • Goed lesmateriaal<br>• Niet te veel administratie<br>• Goede faciliteiten: goede computers met internet<br>• Goed salaris<br>• Rustige werkruimten op school | • Goede voorzieningen: ramen die open kunnen, ventilatie, kapstokken<br>• Goed lesmateriaal | • Onderwijsondersteuning (zoals voor kopieerwerk)<br>• Een goed functionerend systeem voor cijferregistratie<br>• Copyrights opheffen (ten behoeve van verstrekken lesmateriaal) |
| *Feedback / inspectie* | • "*Kijk ook naar wat goed gaat*" | • Kwaliteit niet meten door middel van kwantiteit (urennorm)<br>• Niet alleen kijken naar cijfers; school niet afrekenen op cijfers van leerlingen of aantal gezakte leerlingen | • Positieve feedback<br>• Aandacht voor kwaliteit van het onderwijs, in plaats van het naleven van regelgeving: "*Kom maar kijken in mijn klas. Vraag het de leerlingen.*" | |

## Bijlage 2: Behoeften leraren uit het veldonderzoek

# Bijlage 3: Geraadpleegde deskundigen

Gedurende het literatuuronderzoek zijn diverse deskundigen uit het onderzoeks-, wetenschaps- en onderwijsveld geraadpleegd. Hun inbreng zeer is gewaardeerd en meegenomen in het rapport. De bevindingen en conclusies in dit rapport zijn uiteraard geheel de verantwoordelijkheid van de auteur.

*Onderwijsveld, wetenschap en onderzoek*

Dr. R. van der Aa (Ecorys)
Dhr. D. van Dongen (Inspectie van het Onderwijs)
Mevr. M. Laman (SICI / Europese tak Inspectie)
Dr. O. McDaniel (CBE-groep)
Mevr. B. Naudts (Basisschooldirecteur te Leuven, Vlaanderen)
Prof. dr. M. Vermeulen (IVA Tilburg)
Prof dr. A. Visscher (Universiteit Twente)
Dr. I. Waterreus (Onderwijsraad)

Tevens zijn de volgende medewerkers van het Ministerie van OCW geraadpleegd.

Dhr. H. de Goede (directie Leraren)
Mevr. I. Hardebol (directie VO)
Dhr. O. Koetsenruijter (directie FEZ)
Mevr. P. de Leeuw (directie WJZ)
Dhr. P. Lourens (directie BVE)
Dhr. H. Toet (directie VO)
Dhr. B. Verlaan (directie BVE)

De volgende medewerkers van het Ministerie van OCW worden hartelijk bedankt voor hun commentaar op een eerdere versie van dit rapport.

Dhr. H. de Goede (OCW, directie Leraren)
Mevr. P. de Leeuw (OCW, directie WJZ)
Dhr. J. van Rijn (OCW, directie PO)
Mevr. M. van Rijn (OCW, directie HO)
Dhr. H. Toet (OCW, directie VO)
Dhr. M. van der Velden (DUO)
Dhr. J. Verkroost (Inspectie van het Onderwijs)
Dhr. B. Verlaan (OCW, directie BVE)